



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

PARECER N. : 0251/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 00448/2022
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
REPRESENTANTE: SABOR A MAIS COMÉRCIO DE ALIMENTOS ME
UNIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA – SEJUS/RO
RESPONSÁVEIS: MARCUS CASTELO BRANCO ALVES SEMERARO RITO –
SECRETÁRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS

Trata-se de representação formulada pela empresa Sabor a Mais Comércio de Alimentos ME, com pedido de tutela inibitória, noticiando supostas irregularidades cometidas em procedimento de contratação emergencial por dispensa licitatória no Município de Guajará-Mirim (Processo Administrativo SEI n. 0033.552200/2021-07), deflagrado pela Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS/RO, cujo objeto é o serviço de fornecimento de alimentação à população carcerária do município de Guajará-Mirim, bem como em razão de indevida suspensão e aplicação de sanções no âmbito dos Contratos n. 049/PGE-2017 (Proc. Adm. 0033.166238/2020-71) e n. 071/PGE-2017 (Proc. Adm. 0033.128320/2021-89).



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

No bojo da representação, a notificante alegou, em relação ao certame emergencial de Guajará-Mirim - Processo Administrativo SEI n. 0033.552200/2021-07 (“Fato 1”), que, embora tenha apresentado a proposta de preço mais vantajosa, fora desclassificada, tendo a administração pública contratado proposta de maior vulto, o que teria ocasionado prejuízo ao erário.

Asseverou que o responsável Ebenezér Moreira Borges, assessor jurídico da SEJUS-RO, visando fundamentar o parecer pela desclassificação da notificante, referiu-se a processos movidos contra ela, que, todavia, foram sobrestados por ordem judicial.

Arguiu que a responsável Edvaneide Nunes dos Santos, chefe do Núcleo de Compras da citada secretaria, *“após ter ciência que a representante sagrou vencedora”* do certame, em razão de ter ofertado a menor proposta de preços, teria inserido em quadro comparativo informações falsas, relativas à apresentação de certidões e alvará de saúde vencidos pela ora notificante, objetivando direcionar o certame para a segunda colocada - o que teria sido ratificado pelo responsável Marcus Castelo Branco Semeraro Rito, Secretário de Estado da Justiça.

Em continuidade, quanto à suspensão e aplicação de sanções indevidas no bojo dos Contratos n. 049/PGE-2017 (Proc. Adm. 0033.166238/2020-71) e n. 071/PGE/2017 (Proc. Adm. 0033.128320/2021-89), referentes à Rolim de Moura e Pimenta Bueno, respectivamente (“Fato 2”), afirmou a representante que o Senhor Marcus Castelo Branco Semeraro Rito teria sobrestado indevidamente os pagamentos dos serviços prestados nos mencionados contratos, aplicando-lhe sanções antes do término do processo administrativo disciplinar, em violação ao duplo grau de jurisdição.

Por fim, pleiteou a concessão de tutela de urgência para suspender o Processo Administrativo SEI n. 0033.552200/2021-07, a intimação dos



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

representados para a apresentação de razões de justificativas, e, no mérito, fosse julgada procedente a representação, com a aplicação de sanções aos responsáveis.

O feito foi, então, remetido à Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, tendo a unidade instrutiva entendido pela necessidade de seleção da matéria para ação de controle,¹ bem como pelo encaminhamento dos autos ao relator para apreciar o pedido de tutela liminar (ID 1168766).

Por meio da Decisão Monocrática n. 0036/2022-GCBAA, o relator, Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, considerando não ter restado demonstrado, de forma clara e evidente, o direito pleiteado pela representante, indeferiu o pedido de liminar, bem como determinou o encaminhamento dos autos à SGCE para que procedesse à análise técnica específica (ID 1180867).

A SGCE, por sua vez, por meio da Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7, concluiu pela improcedência das irregularidades comunicadas, *in verbis* (ID 1299937):

4. CONCLUSÃO

60. Encerrada a análise da representação formulada pela empresa Sabor a Mais Comércio de Alimentos ME (ID 1165404) em face do procedimento de contratação emergencial por dispensa licitatória (Proc. Adm. SEI n. 0033.552200/2021-07) deflagrado pela Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS, que visa serviços de fornecimento de alimentação pronta à população carcerária do município de Guajará-Mirim/RO, concluímos que as irregularidades apontadas na exordial não restaram configuradas, sendo improcedente a representação, nos termos delineados neste relatório técnico.

¹ Pontuação de 60 no índice RROMa e a pontuação de 48 na matriz GUT.



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

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) **Julgar improcedente** a presente representação, uma vez que não restaram configuradas as irregularidades apontadas na inicial;
- b) **Comunicar** à empresa representante, bem como aos jurisdicionados acerca da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estarão disponíveis no sítio deste Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR;
- c) Arquivar os autos após os trâmites legais.

Assim instruídos, vieram os autos para manifestação do Ministério Público de Contas, na forma regimental.²

É o relatório.

DA ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, diante do “Fato 1” noticiado pela representante, relativo a irregularidades cometidas em procedimento de contratação emergencial por dispensa licitatória no município de Guajará-Mirim (Processo Administrativo SEI n. 0033.552200/2021-07), constata-se que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade para conhecimento do feito como Representação, na forma prevista no art. 52-A, VII, da Lei Complementar n. 154/1996, bem como nos artigos 78-B, 80 e 82-A, VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, ao compulsar a peça preambular, verificam-se atendidos os requisitos exigidos para a espécie, uma vez que: a) a parte representante

² Despacho n. 0202/2022-GCBAA (ID 1300934).



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

tem legitimidade *ad causam*; b) trata de matéria de competência dessa Corte de Contas; c) o ato apontado como irregular foi perpetrado perante órgão jurisdicionado; d) a inicial encontra-se lavrada de forma clara e objetiva; e) presente a qualificação da parte representante; e f) presentes indícios da ilegalidade denunciada.

De outro modo, no que tange ao “Fato 2”, relativo aos Contratos n. 049/PGE-2017 (Proc. Adm. n. 0033.166238/2020-71) e n. 071/PGE/2017 (Proc. Adm. n. 0033.128320/2021-89), referentes a Rolim de Moura e Pimenta Bueno, tem-se que não se trata de matéria de alçada jurisdicional desse Tribunal Especializado.

Conforme anteriormente relatado, a representante afirmou ter havido o sobrestamento indevido dos pagamentos pelos serviços prestados nos supracitados contratos, haja vista que a sanção teria sido aplicada antes do término do processo administrativo disciplinar, com violação ao duplo grau de jurisdição.

Com base nesse mesmo fundamento, a empresa impetrou os Mandados de Segurança n. 0804139-41.2021.8.22.0000 e n. 0806359-12.2021.8.22.0000 (1ª Câmara Especial), ambos concernentes ao Contrato n. 049/PGE-2017, com pedido liminar, apontando como autoridade coatora o Senhor Marcus Castelo Branco Semeraro Rito.

Em análise aos autos judiciais, especificamente no que se relaciona ao devido processo legal e à violação ao duplo grau de jurisdição, este Órgão Ministerial observou que a controvérsia se atem à verificação da espécie recursal cabível no caso concreto administrativo: se recurso de reconsideração – caso em que o pleito recursal poderia ter sido julgado pela mesma autoridade prolatora da decisão guerreada, ou se recurso hierárquico - cujo julgamento caberia à autoridade hierarquicamente superior.



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

Nesse sentido, no bojo do Mandado de Segurança n. 0806359-12.2021.8.22.0000, o impetrado sustentou que o recurso cabível no processo administrativo era o recurso de reconsideração,³ ao passo em que o julgador, Desembargador Daniel Ribeiro Lagos, ao analisar o mérito da ação constitucional, de modo diverso, asseverou que o recurso cabível era o recurso hierárquico, razão pela qual deveria ter havido remessa dos autos à autoridade administrativa superior, no caso o Governador do Estado, para que procedesse ao julgamento recursal.⁴

A título de conhecimento, cumpre registrar que em razão da medida liminar proferida no Mandado de Segurança n. 0806359-12.2021.8.22.0000, determinando a suspensão do Processo Administrativo n. 0033.166238.2020-71,⁵ a Administração Pública procedeu a medidas concretas visando tornar sem efeito as sanções aplicadas à ora representante no bojo do Contrato n. 049/PGE-2017, inclusive com o encaminhamento do recurso administrativo ao Governador do Estado de Rondônia.

Por fim, quanto ao Contrato n. 071/PGE/2017 (Processo Administrativo n. 0033.128320/2021-89), conquanto a matéria não seja de competência dessa Corte de Contas, reitera-se, este Órgão Ministerial empreendeu consulta processual no Sistema Eletrônico de Informações - SEI/RO,⁶ ocasião em que

³ Informação nº 149/2021/SEJUS-ASTEC, acostada aos autos judiciais sob o ID 13154572.

⁴ Ao proferir a decisão, ainda pendente de trânsito em julgado, asseverou o magistrado: “[...] Após interposto o recurso hierárquico, contudo, houve, de fato, inobservância das leis de regência, Lei Geral de Licitações e Leis do Processo Administrativo federal e estadual, porque o recurso hierárquico, ao ser admitido pela autoridade prolatora da decisão final, no caso, o Secretário de Estado da Cidadania e Justiça, sujeita-se ao juízo de retratação. **Uma vez mantida a decisão, o recurso deve ser remetido ao superior hierárquico, no caso o Governador do Estado, autoridade máxima e apta a proferir decisão de mérito no recurso administrativo. Posto isso, concedo a segurança, por reconhecer violação ao devido processo legal, especificamente no que concerne à inobservância do duplo grau de revisão das decisões administrativas, devendo a autoridade dita coatora proceder à remessa do recurso administrativo ao superior hierárquico para apreciação.** Ratifico a liminar concedida. Julgo prejudicado o agravo interno” (Mandado de Segurança n. 0806359-12.2021.8.22.0000). (Destacou-se). Consulta processual realizada no sítio do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia em 07.12.2022.

⁵ Acostada aos autos judiciais sob o ID 12927120.

⁶ Disponível em: <https://sei.ro.gov.br/>. Acesso em 13.12.2022.



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

verificou ter sido proferida decisão, com acesso restrito, não localizando, contudo, naqueles autos, a interposição de recursos administrativos ou quaisquer outras informações aptas a indicarem a existência das sobreditas inconformidades apontadas pela noticiante.

Nesse passo, excetuada essa questão específica, em relação à qual não cabe pronunciamento da Corte de Contas, merece a representação ser conhecida quanto aos demais pontos.

DO MÉRITO

Quanto ao mérito, sem delongas, converge este Órgão Ministerial com o derradeiro relatório técnico, razão pela qual ora se corrobora, por seus próprios fundamentos, o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, no sentido de que essa Corte de Contas julgue improcedente a representação.

No que se refere ao certame emergencial de Guajará-Mirim (Processo Administrativo SEI n. 0033.552200/2021-07), no âmbito do qual a representante foi desclassificada - embora tivesse apresentado a menor proposta de preços ("Fato 1") -, não lhe assiste razão no que tange às irregularidades sustentadas, no sentido de que a escolha da segunda colocada, pela Administração Pública, teria ocasionado prejuízos ao erário ou de que teria havido direcionamento do certame pela contratante.

Acerca da sobredita irregularidade, colaciona-se, com o escopo de evitar a desnecessária repetição de argumentos, os pertinentes fundamentos fáticos e jurídicos lançados conclusivamente pela unidade técnica, sobre os quais, diga-se de passagem, descabe tecer maiores lucubrações, porque estribados em dados objetivos (ID 1299937):



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

3.3. Da desclassificação irregular da representante

Síntese das alegações na representação

Alega a representante que apresentou a proposta de preço mais vantajosa, no valor de R\$ 1.088.756,08 (um milhão, oitenta e oito mil, setecentos e cinquenta e seis reais e oito centavos), bem como todos os documentos de qualificação técnica e de habilitação jurídica e financeira. Por consequência, foi declarada vencedora no certame emergencial de Guajará Mirim (Processo SEI n. 0033.552200/2021-07), contudo, foi desclassificada e a segunda colocada que apresentou proposta no valor de R\$ 1.337.667,80 (um milhão, trezentos e trinta e sete mil, seiscentos e sessenta e sete reais e oitenta centavos) foi contratada.

Além disso, aponta que o parecer elaborado por Ebenézer Moreira Borges, com intuito maculador, mencionou processos ajuizados e interrompidos por ordem judicial para o fim de desclassificar a representante.

Análise

Segundo a Lei de Licitações, art. 48, II, §1º, alíneas “a” e “b”, preço inexequível é aquele que não demonstra sua viabilidade de execução por meio de dados e documentos que comprovem que seus custos e coeficientes de produtividade são compatíveis com o objeto contratado. Ou seja, é quando o serviço oferecido tem um valor muito abaixo da média de mercado e levanta dúvidas se a empresa que o oferta terá reais condições de colocá-lo em prática.

No caso dos autos, é importante ressaltar que em 07.01.2022 foi elaborada ata de reunião presencial, assinada por representantes do Núcleo de Compras e do Controle Interno da SEJUS, que analisou as propostas apresentadas para a contratação emergencial em análise (ID 1167871).

Analisando a referida ata, constata-se que a proposta financeiramente mais vantajosa fora a apresentada pela empresa Sabor a Mais Comércio de Alimentos ME, no importe de R\$ 1.088.756,08 (um milhão, oitenta e oito mil, setecentos e cinquenta e seis reais e oito centavos), conforme quadro comparativo ID 1167875:



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

Figura 1 – Quadro das propostas apresentadas

COMPARATIVO RESUMIDO:

EMP.	RAZÃO SOCIAL	CNPJ	VALOR DA PROPOSTA
01	R.B. DA S.PINHEIRO ME	01.956.573/0001-56	R\$1.337.667,80
02	SABOR A MAIS	08.113.612/0005-26	R\$1.088.756,08
03	Caleche Comércio e Serviços LTDA	17.079.925/0001-7	R\$1.448.974,90

Fonte: PCe, ID 1167875 do Processo n. 0448/22/TCE-RO.

Conforme já mencionado pelo corpo técnico no relatório de seletividade (ID 1168766), a Administração colocou em dúvida a exequibilidade dos preços ofertados pela Sabor a Mais, tendo em vista que a referida empresa, em outra contratação anterior com o mesmo objeto (Contrato nº181/PGE/2021), solicitou correção dos valores até então praticados (ID 1167974).

Além do mais, a SEJUS, por meio de sua assessoria técnica, emitiu o Parecer nº 1/2022/SEJUS-ASTECC, no qual a comissão entendeu que a representante não detinha capacidade técnica para executar o contrato, fundamentando sua decisão nos diversos descumprimentos contratuais anteriores (Contrato n. 071/PGE-2017 – processo 0033.128320/2021-89, firmado com o Município de Pimenta Bueno; Contrato n. 049/PGE- 2017 – processo 0033.166238/2020-71, firmado com o Município de Rolim de Moura; Contratos n. 209/PGE-2021 e 210/PGE-2021 – processo 0033.104312/2021-47, firmados com o Município de Porto Velho; e Contrato n. 181-PGE/2021 – processo 0033.367448/2021-66, firmado com o Município de Guajará Mirim).

Vejamos o despacho assinado pelo Secretário da SEJUS, Sr. Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito, em 21.01.2022 (ID 1167918):

Figura 2 – Despacho do Secretário da SEJUS acerca da oportunidade concedida à empresa Sabor a Mais para apresentar a exequibilidade da proposta.



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

Senhor Representante da Empresa,

Com os cumprimentos de estilo e em atendimento ao Parecer 99 PGE-PA ID. 0023538783 e Despacho SEJUS-ASTEC ID. 0023585022 esta SEJUS aguarda manifestação ao que segue;

A título exemplificativo, a empresa solicitou reajuste/reequilíbrio contratual para que fosse pago no almoço a quantia de R\$ 9,90 (nove reais e noventa centavos), ao passo que neste processo de contratação oferece o valor de R\$8,00 (oito reais). Em relação ao desjejum e lanche da noite, a empresa solicitou reajuste para que fosse pago no valor de desjejum e lanche da noite o valor de R\$ R4,40 (quatro reais e quarenta centavos), ao passo que nesta contratação se compromete oferecer os alimentos na quantia de R\$ 3,39 (três reais e trinta e nove centavos). De se destacar que, o contexto fático não se alterou, o que causa estranheza em relação ao fato da empresa ofertar valores inferiores ao já requerido em outro contrato.

Quanto a este ponto, deve ser dado o contraditório a Empresa para que esta justifique os valores ofertados e demonstre a exequibilidade da proposta, sobretudo em razão do reequilíbrio já solicitado.

Atenciosamente,

MARCUS CASTELO BRANCO ALVES SEMERARO RITO
Secretário de Estado de Justiça

Fonte: PCe, ID 1167918 do Processo n. 0448/22/TCE-RO.

Assim, a Administração, alicerçada pelo parecer elaborado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE (ID 1167919), oportunizou o contraditório à representante acerca da exequibilidade de sua proposta.

A empresa, em resposta, encaminhou a planilha de custos e considerações que, no entanto, não se detiveram em justificar a composição dos preços propostos e a exequibilidade da proposta apresentada (IDs 1167926 e 1167927), como apontado no relatório de seletividade (ID 1168766).

Assim, quando instada, a PGE-RO manifestou-se sobre a possibilidade de convocação da segunda proposta mais vantajosa para a Administração, vejamos (ID 1167933):

Figura 3 – Trecho do parecer da PGE-RO acerca da possibilidade de convocação da segunda proposta mais vantajosa.



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

MÉRITO

A licitação se inicia com um processo administrativo, o qual exige que o administrador público indique os motivos que o levou a licitar e a especificar o objeto a ser licitado. Deve descrever porque adotou esta ou aquela decisão. **No processo sob análise, a principal motivação para a contratação emergencial foi a ineficiência do contrato atual de fornecimento de alimentos em Guajará-Mirim.**

Sendo assim, a empresa **SABOR A MAIS COMÉRCIO DE ALIMENTOS EIRELI-EPP** sequer deveria ter participado do certame, tendo em vista que a justificativa da contratação emergencial decorreu da prestação deficiente dos serviços de fornecimento de alimentos no contrato nº 181/PGE-/2021 pela mesma Empresa **SABOR A MAIS COMÉRCIO DE ALIMENTOS EIRELI-EPP**.

A contratação desta empresa violaria a o princípios da eficiência, probidade administrativa e proporcionalidade. Ademais, a empresa, conforme demonstrado nos autos, recebeu inúmeras penalidades administrativas, bem como tem a sua atuação questionada em diversas ações judiciais, inclusive com ameaças de suspensão dos serviços de fornecimento de alimentos.

A Administração Pública se orienta pelo princípio da autotutela que estabelece o seu poder de controlar os seus próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente.

Em que pese não conste dos autos a declaração de inidoneidade da empresa para contratar com o Poder Público, bem como a empresa com a melhor proposta tenha participado do certame emergencial ofertando o menor preço, **entendemos pela possibilidade de desclassificação da proposta e convocação da segunda colocada, R.B.DA S. PINHEIRO-ME, com base na autotutela administrativa e nos princípios constitucionais e infraconstitucionais que norteiam a Administração Pública como a moralidade, eficiência, probidade administrativa e razoabilidade, pelas razões já expostas.**

Orientamos que seja analisado pela SEIUS a possibilidade de se anular a contratação emergencial, tendo em vista a fase avançada do pregão eletrônico regulado pelo processo eletrônico nº 0033.552182/2021-55, pregão eletrônico nº 878/2021/CEL/SUPEL/RO.

Fonte: PCe, ID 1167933 do Processo n. 0448/22/TCE-RO.

Nota-se que a PGE se pronunciou enfaticamente pela possibilidade de desclassificação da Sabor a Mais Comércio de Alimentos ME, uma vez que a contratação emergencial se originara com base no descumprimento de contrato firmado com a mesma empresa, para fornecimento de refeições para o sistema penitenciário do município de Guajará-Mirim, reforçando, inclusive, que ela sequer deveria participar da seleção de fornecedores para a contratação emergencial.

Pois bem. Verificando-se os autos do processo administrativo referente ao Contrato nº181/PGE/2021 (ID 1167974), extraiu-se que a própria representante notificou a Administração a respeito de suspensão contratual de forma unilateral, com fulcro na cláusula 20 do referido contrato.

A representante em tal notificação alegou o seguinte:

Figura 4 – Trechos da notificação de suspensão contratual



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

A Contratada é fornecedora de alimentação preparada para a população carcerária dos presídios de Guajará Mirim, fornecendo em torno de 600 (seiscentas) refeições por dia e 300 (trezentos) desejuns, e haja vista a Drástica Elevação dos valores pós pandemia, de Gêneros Alimentícios, das Proteínas, e de outros gastos como Gasolina, Gás, embalagens, e considerando que para execução contratual conforme contratado, deve comprar aproximadamente R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) de gêneros alimentícios, e aproximadamente R\$ 117.000,00 (cento e dezessete mil reais) das proteínas: carne, frango, Porco, Toscana, peixe, conforme cardápio aprovado, e ainda aproximadamente R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), de frutas e verduras, agregando ainda impostos e folha de pagamento e custo com combustível, e embalagem, em torno de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), percebendo um custo total aproximado de R\$ 371.000,00 mensal, conforme planilha e documentos em anexo, e haja vista esta recebendo aproximadamente R\$ 118.000,00 (cento e dezoito mil reais) por mês,

Face ao evento (Pandemia) e os (casos de força maior), e com desequilíbrio contratual Financeiro a impetrante provocou a CONTRANTE, via requerimento administrativo REVISÃO CONTRATUAL, para Promover o equilíbrio financeiro do contrato 181/PGE/2021, posteriormente foi realizado audiência administrativa, onde foi requerido pela secretária o prazo de 60(sessenta) dias, para proferir decisão favorável ou não, e requerendo melhor atendimento contratual, onde foi explicado a secretária, que a má prestação do serviço, foi previamente identificado e requerido equilíbrio financeiro do contrato de acordo com decreto concessivo em seu artigo 13. 14. Decreto nº

25.829/2021, de 6 de Março de 2021, artigo 13 entendendo a Impetrante que o prazo solicitado era razoável e proporcional, retirou de outra empresa, a quantia de R\$ 200.000 (duzentos mil reais), para suprir a despesas do contrato e aguardar o desfecho do requerimento e o pagamento retroativo.

Fonte: PCe, ID 1167974 do Processo 0448/22/TCE-RO.

Veja, nos trechos acima, a representante informa que, em virtude de eventos externos ao contrato, solicitou reajuste/reequilíbrio contratual, fundamentando seu pedido basicamente na drástica elevação dos insumos alimentícios após o período pandêmico.

A representante trouxe ainda os valores que eram praticados na execução do Contrato nº181/PGE/2021, bem como os valores reajustados:



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

Figura 5 – Trechos da notificação de suspensão contratual

os valores atuais e Revisados:

Valor Atual

Descrição do Objeto	Valor Máximo por Unidade	Quantidade
Desjejum	R\$ 1,36 (um real e trinta e seis centavos)	88.673
Almoço	R\$ 5,43 (cinco reais e quarenta e três centavos)	82.783
Jantar	R\$ 5,26 (cinco reais e vinte e seis centavos)	89.254
Lanche da Noite	R\$ 2,25 (dois reais e vinte e cinco centavos)	4.434

Valor Revisado

Descrição do Objeto	Valor Máximo por Unidade	Quantidade
Desjejum	R\$ 4,60 (quatro reais e sessenta centavos)	88.673
Almoço	R\$ 9,90 (nove reais e noventa centavos)	82.783
Jantar	R\$ 9,90 (nove reais e noventa centavos)	89.254
Lanche da Noite	R\$ 4,60 (quatro reais e sessenta centavos)	4.434

Fonte: PCe, ID 1167974 do Processo 0448/22/TCE-RO.

Logo, de forma bem objetiva, a própria representante traz aos autos a informação de que os valores mínimos para que o Contrato nº181/PGE/2021 pudesse ser executado em 2021 eram os seguintes: i) desjejum R\$ 4,60 (quatro reais e sessenta centavos); ii) almoço R\$ 9,90 (nove reais e noventa centavos); iii) jantar R\$ 9,90 (nove reais e noventa centavos); iv) lanche R\$ 4,60 (quatro reais e sessenta centavos).

Contudo, em 2022, no processo em análise, a representante apresenta a seguinte proposta:

Figura 6 – Proposta da empresa Sabor a Mais.

Empresa 3		
Sabor a Mais Comércio de Alimentos EIRELLI-EPP, CNPJ: 08.113.612/0005-26		
Itens - LOTE	Valor unitário	Valor Total
Desjejum	R\$ 3,39	RS 189.409,47
Almoço	R\$ 8,00	RS447.624,00
Jantar	R\$ 8,00	RS 4747.832,00
Lanche da Noite	R\$ 8,00	RS3.890,61

https://sei.sistemas.ro.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=25830102&in...

08/03/2022 SEI/ABC - 0023294177 - Ata



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

Fonte: PCe, ID 1167974 do Processo 0448/22/TCE-RO.

Ora, sabe-se que no corrente ano não houve uma redução dos insumos alimentícios que pudesse justificar uma diminuição do valor da proposta da representante em relação ao reajuste/repactuação solicitado no contrato nº181/PGE/2021. Dito de outra forma, não faz sentido algum a representante em 2021 apresentar um pedido de reajuste de valores baseados na alta dos preços dos gêneros alimentícios, e, em 2022, em um novo contrato, apresentar uma proposta inferior àquela, que, segundo ela própria, não havia viabilidade econômica.

Em verdade, no corrente ano (2022) houve um aumento do valor do conjunto dos alimentos básicos em 9 (nove) das 17 (dezessete) capitais, segundo o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), que realiza mensalmente a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos.

Segundo a pesquisa citada acima, a comparação do valor da cesta entre junho de 2022 e junho de 2021 mostrou que todas as capitais tiveram alta de preço⁴.

Além disso, conforme já mencionado neste relatório técnico e no relatório de seletividade (ID 1168766), houve inexecuções contratuais praticadas pela representante, inclusive em contrato celebrado com a ser executado no município de Guajará-Mirim, com o mesmo objeto.

Desta forma, diante de todo o exposto, verifica-se que a Administração, antes de desclassificar a representante, buscou cercar-se de respaldo jurídico competente, concedendo à reclamante, inclusive, oportunidade para se defender e demonstrar a exequibilidade da proposta.

Assim, esta unidade técnica entende que não há se falar em desclassificação irregular da representante, não devendo prosperar suas alegações.

3.4 Da suposta contratação da proposta menos vantajosa

Alegações da representante



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

A representante alega que, por ter sido desclassificada indevidamente, a contratação da segunda colocada no procedimento de contratação não respeitou o postulado da busca pela proposta mais vantajosa para a administração, haja vista que apresentou a proposta com o menor preço (R\$ 1.088.756,08) e a segunda colocada foi convocada apresentando a proposta no valor de R\$ 1.337.667,80.

Assim, aduz que a contratação da segunda colocada na disputa causou o prejuízo de R\$ 248.911,72 (duzentos e quarenta e oito mil e novecentos e onze reais e setenta e dois centavos) aos cofres públicos.

Análise técnica

No que tange à contratação da proposta menos vantajosa, não se pode olvidar que o instituto da licitação/contratações públicas tem como objetivo, além de proporcionar a ampla concorrência de forma isonômica, filtrar a proposta mais vantajosa ao interesse público.

Neste sentido, cumpre mencionar o princípio constitucional administrativo da eficiência, segundo o qual a Administração Pública deve ater seus objetivos à incessante busca pelo mais adequado resultado, concomitante e necessariamente sob o mais baixo custo possível, ao passo que no ato da contratação resta indispensável avaliar as condições de desempenho e eficácia ao fim a que se destina o objeto licitado/contratado.

Destarte, a proposta que melhor atende ao interesse público nem sempre será a de menor custo ao erário, modo tal que utilizar sempre a baliza do menor preço como único critério, elidindo a apreciação de demais circunstâncias, incorre num ato que por não visar garantir a satisfação dos padrões necessários do serviço público a ser prestado afasta as benesses fins da norma principiológica da eficiência.

Com isso, o fato de o valor contratado ter sido superior ao valor da proposta da representante não implica, necessariamente, em dano ao erário, pois, nos procedimentos licitatórios, não se busca unicamente o menor preço, mas sim a proposta mais vantajosa para a Administração.

A proposta vantajosa pode não ser a mais barata, mas deve ser a que atende a efetiva necessidade da Administração.



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

A respeito do tema, segue entendimento do professor Matheus Carvalho⁵, in verbis;

[...] A Administração é orientada a selecionar a proposta de melhor preço que não pode ser confundido com o menor valor monetário, pois, existem hipóteses em que pagar o valor mais elevado propiciará à Administração Pública vantagens maiores.

Ainda, diante da desclassificação da representante, é de suma importância registrar que não pode haver prejuízo baseado em meras expectativas, pois, tratam-se de possibilidades e não de fatos.

Ademais, para caracterizar um suposto dano ao erário é necessário indicar de forma robusta, clara e fundamentada tal fato, não bastando, como no caso dos autos, indicar que o valor contratado é superior a alguma proposta ofertada de empresa que foi desclassificada. Isto é, não é suficiente apontar a diferença entre os valores da proposta contratada e as demais.

Assim, não assiste razão à representante, seja porque nem sempre a proposta que melhor atende ao interesse público será a de menor custo ao erário, seja porque não pode haver prejuízo baseado em meras expectativas.

Nesse passo, nota-se que as alegações apresentadas pela representante demonstram, tão somente, a sua irrisignação quanto à habilitação da segunda colocada no certame, visto que os pontos sobre os quais se insurgiu - ocorrência de prejuízo ao erário e direcionamento do certame pela contratante -, não restaram confirmados.

Ademais, como bem pontuou o corpo técnico, no que tange à escolha, pela Administração Pública, da segunda colocada no certame licitatório, embora tenha apresentado proposta de preços superior à da primeira colocada, tem-se que a proposta que melhor atende ao interesse público nem sempre será a de menor custo ao erário, de modo tal que devem ser apreciadas outras circunstâncias visando a garantir a satisfação dos padrões necessários do serviço público a ser prestado, analisando-se, além do aspecto econômico, o técnico, o temporal, o ambiental, etc.



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

Filho:⁷ Nesse sentido, com muita propriedade, assevera Marçal Justen

As contratações promovidas pela Administração apresentam um custo. **Esse custo consiste não apenas no montante de recursos públicos transferidos para terceiros.** O custo assumido pela Administração se relaciona com a necessidade de opção entre soluções mutuamente excludentes. [...] A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. **A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício.** A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração. (Destacou-se).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, em sintonia com o entendimento esposado pela unidade técnica, opina no sentido de que essa egrégia Corte de Contas conheça da representação, pois atendidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgue-a improcedente.

É como opino.

Porto Velho, 16 de dezembro de 2022.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

⁷ **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas:** Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 143/144.

Em 19 de Dezembro de 2022



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