



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete do Desembargador Jairo Ferreira Júnior

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5683772-26.2022.8.09.0000

COMARCA: RIO VERDE

AGRAVANTE: QFROTAS SISTEMAS S/A

AGRAVADO: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DE RIO VERDE

RELATOR: DES. JAIRO FERREIRA JÚNIOR

DECISÃO LIMINAR

Trata-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO, com pedido de efeito suspensivo ativo, interposto pela QFROTAS SISTEMAS S/A contra a decisão de Mov. 21 do PJD Dependente nº 5641885-36.2022.8.09.0138, da lavra do MM. Juiz de Direito da Vara das Fazendas Públicas, Registros Públicos e Ambiental da Comarca de Rio Verde, Dr. Márcio Marrone Xavier, que suspendeu a antecipação de tutela outrora concedida, nos autos da AÇÃO ANULATÓRIA ajuizada pela QFROTAS SISTEMAS S/A, ora Agravante, em face do SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DE RIO VERDE, aqui Agravado.

É dos autos que na exordial do processo dependente (PJD nº 5641885-36), a Autora/Agravante ajuizou recentemente Ação Anulatória, pelo procedimento ordinário, alegando a ocorrência de nulidades insanáveis no procedimento administrativo sancionador então conduzido pelo Requerido/Agravado, culminando este na imposição, entre outras, da penalidade de inidoneidade da empresa demandante para licitar, com base no art. 87 da Lei nº 8.666/1993 (v. Mov. 1 – Arquivo 1 do processo original).

Aponta a ora suplicante falhas ocorridas na apuração de possíveis fraudes, no bojo de auditoria fiscal realizada pela Secretaria da Saúde do Município de Rio Verde/GO, tendo por objeto o seu contrato de gestão e manutenção da frota dos veículos oficiais municipais.

Por ter seu CNPJ e o CNPJ de sua empresa coligada (QUALITY FLUX AUTOMAÇÃO E SISTEMAS LTDA.) anotados no SICAF, registrando ali a penalidade de declaração de inidoneidade de ambas, a qual as impedem de licitar perante quaisquer órgãos públicos nacionais na prática, a demandante pediu concessão de tutela antecipada de urgência, a fim de que o referido gravame fosse levantado, até o julgamento de mérito do processo principal.

No processo originário, após as cautelas de praxe, o magistrado primevo



decidiu assim sobre a antecipação de tutela requerida, verbis:

“QFROTAS SISTEMAS S/A propôs ação anulatória com pedido de tutela de urgência em face do MUNICÍPIO DE RIO VERDE, todos devidamente qualificados.

Narra a inicial que em 08 de agosto de 2022, sem que lhe fosse concedida a apresentação de defesa no prazo previsto no art. 87, §3º, da Lei nº 8.666/93, ou mesmo alegações finais em processo administrativo, a QFrotas foi declarada inidônea pelo Sr. Secretário Municipal de Saúde para contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93.

Aduz que com base em apuração interna desprovida de qualquer justificativa, fundamentação ou memória de cálculo, foi imputado (i) débito à empresa na ordem de R\$ 196.026,15, (ii) multa na proporção de 10% do valor do contrato (R\$ 102.206,44) e (iii) suspensão de contratar com a Administração Pública pelo prazo de dois anos.

Relata, em síntese, que o Município de Rio Verde, sem apurar devidamente a “denúncia” apresentada por empresa concorrente, presumiu verdadeiras as alegações formuladas em representação – sob argumento de confissão ficta - e aplicou, de forma cumulativa, todas as sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/93, em patamar máximo.

Menciona que o processo administrativo deflagrado pelo Município em face da Qfrotas padece de uma série de irregularidades de ordem formal e material, sobretudo em decisão final, que perpetrou flagrante ilegalidade em desfavor da empresa.

Assim, ajuíza a presente ação requerendo a concessão de tutela de urgência objetivando a suspensão dos efeitos da decisão administrativa e das declarações de inidoneidade firmadas pela Administração em face das empresas Quality e Qfrotas, de modo que o Requerido se abstenha de realizar qualquer ato de cobrança ou inscrição em dívida ativa decorrente da decisão administrativa atacada até o julgamento final desta ação anulatória.

Junta documentos.

Vieram-me os autos conclusos para análise do pedido de tutela de urgência.

É O RELATO.

DECIDO.

Trata-se de ação anulatória c/c tutela de urgência ajuizada por Qfrotas Sistemas S.A em face do Município de Rio Verde.

Como é cediço, nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil/2015, será concedida a tutela de urgência, quando houver

elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo e, desde que não haja perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

É necessário, assim, que exista forte probabilidade de que os fatos aduzidos sejam provados, após o exercício de cognição exauriente, existindo nos autos provas indicativas neste sentido.

Entretanto, é certo que neste momento processual a cognição é incompleta, por ser pautada, sobretudo em um convencimento preliminar, uma vez que a tutela de urgência destina-se a acelerar a produção de efeitos práticos do provimento, ainda que em caráter provisório, para abrandar o dano causado pela demora do processo.

In casu, pretende a Requerente em sede de tutela de urgência a suspensão dos efeitos da decisão administrativa e das declarações de inidoneidade firmadas pela Administração em face das empresas Quality e Qfrotas, de modo que o Requerido se abstenha de realizar qualquer ato de cobrança ou inscrição em dívida ativa decorrente da decisão administrativa atacada até o julgamento final desta ação anulatória.

De saída, cumpre-me registrar que a empresa Quality não integra o polo ativo da presente lide, razão pela qual eventual efeito da presente decisão somente aproveitará à Requerente Qfrota Sistemas S.A.

Consequente, da análise detida dos documentos apresentados junto a exordial, constata-se que os argumentos elencados na peça de ingresso, demonstram, à primeira vista, a boa aparência do direito postulado, e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, haja vista a penalidade imposta à Empresa Requerente, nos autos do Processo Administrativo nº 015/2022, que por certo, prejudicará a atividade econômica da Requerente, haja vista a impossibilidade na participação de licitações.

Além do mais, inexistente perigo de irreversibilidade da medida, vez que caso seja o pedido julgado improcedente, a penalidade voltará a subsistir.

*Pelo exposto, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência, para determinar a suspensão dos efeitos da decisão administrativa e das declarações de inidoneidade firmada pela Administração em face da empresa Qfrotas Sistemas S.A, nos autos do Processo Administrativo nº 15/2022, até o julgamento final desta ação anulatória.*

Cite-se o Requerido, para, querendo, apresentar contestação, no prazo legal.

Intimem-se. Cumpra-se.

A presente decisão servirá como carta ou mandado de notificação,

*citação e/ou intimação, nos termos do art. 368i do Provimento nº 02/2012 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás.” (v. Mov. 5 do processo principal – **grifos** no original)*

Não obstante, no fluir dos autos principais, a empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., que é concorrente direta da demandante e autora da denúncia que desencadeou o procedimento administrativo discutido, atravessou petição na Mov. 20 daquele processo, requerendo seu ingresso como Assistente Simples do demandado.

Nesta mesma petição de ingresso, a assistente litisconsorcial rememorou ao douto magistrado de origem que, contrariamente ao que este havia decidido na Mov. 5 do processo dependente, já existia uma decisão liminar em outro processo conexo, da lavra desta Relatoria, determinando a reinscrição da penalidade de inidoneidade no SICAF de ambas as empresas (QFROTAS SISTEMAS e QUALITY FLUX) do mesmo grupo econômico (v. decisão liminar de Mov. 4 do PJD nº 5620699-54.2022.8.09.0138, exarada em 10/10/2022).

O magistrado singular, à vista da informação acima, de existência anterior de liminar exarada pelo TJGO, ainda válida e em sentido contrário à sua, proferiu então a decisão de Mov. 21 do processo principal, ora recorrida, *verbis*:

*“Cuida-se de ação anulatória ajuizada por **QFROTAS SISTEMAS S/A** em face do **MUNICÍPIO DE RIO VERDE**, requerendo em sede de tutela de urgência, a suspensão dos efeitos da decisão administrativa e das declarações de inidoneidade firmadas pela Administração em face das empresas Quality e Qfrotas, de modo que o Requerido se abstenha de realizar qualquer ato de cobrança ou inscrição em dívida ativa decorrente da decisão administrativa atacada até o julgamento final desta ação anulatória.*

Em decisão proferida na movimentação nº 05, o pedido de tutela de urgência foi deferido em relação a Requerente Qfrotas Sistemas S/A.

Consequente, comparece a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda (movimentação nº 20), na qualidade de assistente simples/terceiro interessado, relatando sobre a ocorrência de litispendência e conexão entre o presente feito e o mandamus 5500226-39.2022.8.09.0138. Por fim, requereu a imediata revogação a tutela de urgência concedida, bem ainda a improcedência do pedido inaugural.

Vieram-me os autos conclusos.

É O RELATO.

DECIDO.

De saída, analisando detidamente a manifestação apresentada na movimentação nº 20, verifica-se plausibilidade nos argumentos suscitados, fazendo necessário a aplicação da teoria materialista da conexão, que preconiza que, em determinadas situações, é possível identificar a conexão entre duas ações não com base no

pedido ou na causa de pedir, mas sim em outros fatos que liguem uma demanda à outra.

Esta teoria fora adotada pelo próprio CPC em seu artigo 55, §3º:

‘§3º. Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.’

O ideal não é analisar apenas o objeto e a causa de pedir, mas sim a relação jurídica de direito material que é discutida em cada ação. Existirá conexão se a relação jurídica veiculada nas ações for a mesma ou se, mesmo não sendo idêntica, existir entre elas uma vinculação.

No caso dos autos, a Requerente ajuizou a presente ação anulatória em 18/10/2022, e empresa Quality Flux Automação e Sistemas impetrou ação mandamental em 18/08/2022, onde se discute o mesmo objeto discutido nos autos.

Diante disso, resta claro que a sentença a ser proferida na ação mandamental poderá influir diretamente na ação anulatória, de maneira que se impõe a reunião dos processos, pois apesar da diferença de ritos possuem como fundamento o mesmo objeto.

*Destarte, **reconheço** a conexão existente entre a ação mandamental nº 5500226-39 e a presente ação, e determino o apensamento dos feitos, para que ocorra o julgamento simultâneo dos pedidos conexos, evitando-se dessa forma, decisões conflitantes.*

*Determino, ainda, o **sobrestamento** da decisão proferida na movimentação nº 05, em razão do deferimento do efeito suspensivo nos autos do agravo de instrumento nº 5620699-54, interposto em face da decisão que concedeu a liminar no mandamus.*

Comunique-se o Desembargador Relator do agravo de instrumento nº 5620699-54, sobre a presente decisão.

Intimem-se. Cumpra-se.

*A presente decisão servirá como carta ou mandado de notificação, citação e/ou intimação, nos termos do art. 368i do Provimento nº. 02/2012 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás.” (v. Mov. 21 do processo principal – **grifos** no original)*

Diante desta última decisão interlocutória, e com ela irrisignada, a empresa QFROTAS SISTEMAS S/A interpôs o presente recurso de Agravo de Instrumento (Mov. 1 – Arquivo 1 – págs. 1 a 20 – autos recursais em tela).

Aduz, nas razões, que houve cerceamento de defesa no âmbito do procedimento administrativo sancionador, o que gerou todas as discussões judiciais posteriores, tendo em vista que naquele procedimento houve imposição de

penalidades com base apenas em suposta confissão ficta da empresa investigada, sem que existissem provas robustas da prática de fraudes na execução contratual.

Brada que a sindicância conduzida pelo Agravado, na qual se apurou as responsabilidades pela malversação de verbas públicas, fundou-se somente numa planilha apócrifa, montada pela concorrente PRIME CONSULTORIA, sem nenhum embasamento técnico ou contábil.

Advoga que a pena de inidoneidade para licitar é penalidade máxima, sendo desproporcional mantê-la no momento, enquanto se discute sobre as questões anulatórias da sindicância, havendo grande probabilidade da empresa Agravante vir à bancarrota, caso não seja suspendida a citada sanção.

Pondera sobre a existência dos requisitos autorizadores da tutela de urgência inicialmente concedida no juízo singular, pois não há indícios de prova de cerceamento de defesa na sindicância e há perigo na demora em deixar a empresa desde logo impedida de licitar nacionalmente, visto a possível lentidão procedimental do feito principal, que terá um rito mais exauriente.

Pede a concessão do efeito suspensivo ativo ao recurso para suspender a pena de inidoneidade da Agravante e de sua coligada no SICAF, até que se resolva o mérito da ação, reativando os consectários da liminar de Mov. 5 do processo principal.

No mérito, pugna pelo conhecimento e provimento do Agravo de Instrumento, a fim de reformar a decisão fustigada, determinando-se a manutenção da suspensão da penalidade máxima imposta pela comissão de sindicância municipal (Mov. 1 – Arquivo 1 – págs. 18 a 20).

Junta documentos pertinentes (Mov. 1 – Arquivos 2 a 32).

Preparo realizado (Mov. 1 – Arquivo 33)

É o relatório. **Decido.**

É cediço que em sede de Agravo de Instrumento, a concessão liminar recursal se perfectibiliza sempre em face da relevância dos motivos em que se baseia o respectivo pedido e da possibilidade de ocorrência de lesão irreparável ao direito da parte Agravante.

Tanto é que na redação conferida ao art. 1.015, *caput*, do Código de Processo Civil, o legislador moderno instituiu o Agravo de Instrumento apenas para as hipóteses taxativas ali elencadas, especialmente contra decisões interlocutórias que versem sobre tutelas provisórias, permitindo, se for o caso, a concessão de tutela antecipada recursal (v. art. 1.019, I, do CPC).

Vale, ainda, ressaltar que, nos termos do art. 300 c/c o art. 1.019, I, do Código de Processo Civil de 2015, dois são os requisitos para que se possa conferir efeito suspensivo ou suspensivo ativo ao Agravo de Instrumento, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Ainda, cumpre comprovar-se a possível irreversibilidade da decisão atacada.

Desta feita, em juízo perfunctório, próprio ao atual estágio dos autos, sopesando os documentos carreados no processo principal e a fundamentação exposta no presente recurso pela, Agravante, vislumbro elementos convincentes,

aptos a evidenciar a presença dos requisitos autorizadores para a concessão do efeito suspensivo ativo, sobretudo em razão da presença do perigo na demora e da possibilidade de irreversibilidade da decisão açoitada.

Cumpra observar, neste ponto, em relação à fumaça do bom direito, que a empresa Agravante, na linha do decidido liminarmente no outro Agravo de Instrumento conexo (v. Mov. 4 do PJD nº 5620699-54), ainda não demonstrou plenamente a existência de indícios suficientes da verossimilhança de suas alegações, quanto às nulidades arguidas em relação ao procedimento sancionador atacado.

Na casuística, vê-se, de uma análise acurada da documentação de **todos** os processos conexos ao presente, que o Município de Rio Verde/GO aparentemente conduziu o procedimento sancionador dentro dos ditames legais, independente da denúncia de fraudes ter sido inicialmente feita por empresa concorrente, pois efetivamente existiu uma sindicância sobre a questão.

Se existiram as nulidades suscitadas, tais precisarão ser melhor comprovadas pela empresa supostamente prejudicada, com ampla dilação probatória perante o juízo de primeiro grau, não bastando meras alegações nesse sentido.

No entanto, desde que esta discussão sobre a licitude ou não do direito invocado tenha a previsão de se arrastar muito no tempo, devido ao procedimento ordinário da ação anulatória ora proposta, configura-se temerário deixar a empresa Agravante (e sua coligada) sem poderem licitar e fazer seu capital girar no mercado enquanto isso.

A manutenção dos efeitos da penalidade de idoneidade imposta, num juízo não exauriente do caso em tela, mas numa melhor análise do contexto empresarial envolvido, pode, de maneira permanente, trazer inúmeros prejuízos no tempo à empresa Agravante, que é especializada em licitações e depende de conseguir novos contratos públicos para sobreviver, não havendo como subsistir sendo impedida de concorrer nacionalmente com as demais empresas do ramo, durante todo o período no qual litigará contra o Agravado, principalmente na ação anulatória dependente.

Há clara colisão de princípios antagônicos no momento, de um lado a proibidade administrativa e de outro a sobrevivência da empresa acusada, porém, insta manter, liminarmente, o princípio da manutenção da pessoa jurídica, pois, caso esta consiga ao depois provar sua inocência quanto à acusação de fraude que responde, de nada adiantará se já estiver quebrada.

Não pode uma decisão liminar ser irreversível a ponto de na prática ferir de morte uma empresa que tenta arduamente provar sua inocência, devendo esta penalidade máxima, quanto à sua possível inidoneidade, prevalecer, ou não, apenas numa futura decisão de mérito, depois de percorrido todo o contraditório e ampla defesa na primeira instância.

De mais a mais, cumpre fazer um breve esclarecimento final.

Na sindicância municipal aqui questionada, inicialmente, foram penalizadas com a declaração de inidoneidade para licitar as duas empresas do mesmo grupo econômico, que participaram da execução contratual investigada, quais sejam, QFROTAS SISTEMAS S/A e QUALITY FLUX AUTOMAÇÃO E SISTEMAS LTDA., sendo esta a razão pela qual, por coerência e por uma empresa ter sucedido a outra

na mesma licitação em análise, ou se penalizam ambas, ou se isentam ambas, inclusive como bem interpretado no dispositivo da decisão liminar exarada no PJD conexo (AI nº 5620699-54).

Apesar de as iniciais das ações conexas ao caso, até agora propostas, terem ora uma empresa no polo ativo, separadamente, ora outra empresa, fato é que as duas foram simultaneamente penalizadas no bojo do mesmo procedimento administrativo sancionador, não havendo sentido tomar decisões em relação a apenas uma delas no âmbito judicial, deixando de lado a sua coligada.

Destarte, para se evitar decisões contraditórias em processos conexos, é mister considerar as duas empresas como sendo do mesmo grupo econômico e estender os efeitos da liminar a ambas, como explicado acima.

Ante ao exposto, com fulcro nos arts. 300 e 1.019, inciso I, do Código de Processo Civil, **DEFIRO o efeito suspensivo ativo** ao Agravo de Instrumento, sobrestando os consectários da decisão recorrida e determinando a suspensão imediata da inscrição da penalidade de inidoneidade para licitar imposta à empresa Agravante e à sua coligada no SICAF, até o julgamento do mérito deste recurso instrumental.

Por fim, para dar efetividade ao princípio da harmonização das decisões judiciais em processos conexos e para se evitarem decisões contraditórias internas, num juízo positivo de retratação, **revogo** a decisão liminar de Mov. 4 do PJD Conexo nº 5620699-54.2022.8.09.0138, devendo cópia da presente decisão ser juntada também no referido agravo conexo e comunicado ao juízo primevo no respectivo processo dependente.

Oficie-se ao Juízo de origem, dando-lhe ciência desta decisão liminar (art. 1.019, I do CPC).

Intime-se a parte Agravada, para apresentar resposta, no prazo legal, facultando-lhe a juntada de documentos que entender necessários.

Ouçã-se a douda Procuradoria-Geral de Justiça a respeito.

Apense-se o PJD AI nº 5620699-54.2022.8.09.0138 ao presente feito, devido à supracitada conexão.

Após tomadas todas as providências de praxe, conclusos.

Intimem-se. Cumpra-se.

DESEMBARGADOR JAIRO FERREIRA JÚNIOR

RELATOR

Datado e Assinado digitalmente conforme arts. 10 e 24 da Resolução nº 59/2016 do TJGO.