

PROCESSO Nº: 1.114.661 (PILOTO)
NATUREZA: DENÚNCIA
APENSO: 1.114.794 (DENÚNCIA)
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE FREI INOCÊNCIO
DENUNCIANTE: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI
ANO REF.: 2022

REEXAME

I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre Denúncia oferecida pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., diante de supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 006/2022, Processo Licitatório nº 010/2022, instaurado pela Prefeitura Municipal de Frei Inocência, tendo por objeto a “registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de administração e gerenciamento do fornecimento de materiais de construção por meio de cartão magnético com chip, através de rede de estabelecimentos credenciados” conforme petição e edital anexados, respectivamente, nas peças nº 01 e 02 do SGAP, com pedido cautelar de suspensão da licitação, cuja sessão de julgamento das propostas foi designada para o dia 09/03/2022.

Em síntese, a denunciante se insurge contra o fato de o edital do certame proibir a admissão de taxa de administração de valor zero ou negativa.

De início, antes de se manifestar acerca do pedido liminar, o Relator entendeu necessária a oitiva da entidade licitante, como medida de instrução processual, para que os responsáveis pelo certame se manifestassem sobre os fatos apontados pelo denunciante,

razão pela qual determinou a intimação do Sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro e subscritor do edital, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apresente esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e encaminhe cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame, conforme despacho anexado na peça nº 07 do SGAP.

Devidamente intimado, o Sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro, apresentou manifestação, a cópia integral do Processo Licitatório nº 010/2022, a decisão acerca da impugnação oferecida pela empresa denunciante e a publicação do aviso de suspensão do certame, documentação anexada nas peças nº 10, 11 e 12 do SGAP.

Analisando a documentação juntada pelo pregoeiro, o Relator constatou que a administração municipal informou a suspensão, de ofício, da licitação, em razão de impugnação apresentada pela Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. e, ainda, que a referida decisão de suspensão também foi publicada no *site* oficial da Prefeitura de Frei Inocência, razão pela qual entendeu que não se mostra presente, neste momento, o requisito do perigo da demora, o que motivou a decisão pelo indeferimento do pedido de medida cautelar de suspensão do certame, sem prejuízo de que o Tribunal, ao final da instrução processual, entenda que os apontamentos suscitados pelo denunciante procedem e que, por consequência, penalize as autoridades responsáveis pelos atos impugnados, conforme despacho anexado na peça nº 14 do SGAP.

Em 07/04/2022, o Relator determinou o apensamento aos presentes autos do Processo nº 1.114.794, denúncia também oferecida pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., nos termos do art. 156, §1º do Regimento Interno, conforme a decisão monocrática anexada na peça nº 07 dos referidos autos e o termo de apensamento anexado na peça nº 11 do SGAP.

Após a suspensão do certame por iniciativa do próprio Município em razão da impugnação apresentada pela ora denunciante, conforme aviso publicado no *site* oficial do Município, o Relator constatou que posteriormente o Município publicou aviso, designando nova data para abertura de propostas, para o Pregão Presencial nº 007/2022, prevista para o dia 04/04/2022, o que ensejou a nova denúncia, Processo nº 1.114.794, ora apensada.

Na referida denúncia, a denunciante afirma que, ao especificar que o gerenciamento do fornecimento de materiais de construção deve ser feito por meio de cartão magnético com chip, o objeto do certame restringe a competitividade, visto que a maioria das licitantes não poderia oferecer o serviço por esse meio.

Ademais, sustenta que “a melhor forma de gerenciar e controlar a aquisição dos materiais de construção é por meio de Ordem de Serviço (OS) que permitirá ao gestor do contrato solicitar orçamentos e fiscalizar todos os materiais que serão adquiridos”, sendo supostamente inviável a execução do serviço contratado por meio da utilização de cartão magnético.

Na decisão de apensamento, o Relator assinalou que “a maior parcela do objeto do certame consiste na aquisição de itens para a administração pública, sobre os quais incidirá a taxa de administração da empresa contratada”, sendo que “a relação de itens a serem adquiridos não consta em planilha orçamentária com estimativa de quantitativos e preços unitários, conforme determina o art. 7º, III, §2º da Lei 8.666/1993” e, ainda, destacou que “o §4º do citado dispositivo, veda a inclusão, no objeto da licitação, de previsão para fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo”.

Assim, após apresentar julgados desta Corte sobre a matéria, o Relator concluiu que “resta claro o risco de que a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e que a utilização como critério de julgamento unicamente do percentual da taxa de administração, pode gerar prejuízo aos cofres públicos, sujeitando a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições de materiais de construção, cujas compras não serão submetidas a procedimentos licitatórios”.

Diante do exposto, em sede de exame perfunctório, o Relator determinou a suspensão liminar do Processo Licitatório nº 010/2022, Pregão Presencial nº 007/2022, deflagrado pelo Município de Frei Inocêncio, “até que seja resolvido o mérito da presente denúncia, devendo os responsáveis se absterem de praticar quaisquer atos que ensejem o seu prosseguimento, inclusive firmar ata de registro de preço ou contrato, sob pena de anulação e de aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do

Tribunal”, conforme decisão monocrática anexada na peça nº 07 dos autos do Processo nº 1.114.794, em apenso.

Em atendimento à determinação do Relator, o Sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro, encaminhou a comprovação da publicação do aviso de suspensão do certame, bem como a documentação do Processo Licitatório nº 010/2022, anexadas nas peças nº 13, 15 e 17 do SGAP nos autos do Processo nº 1.114.661, em apenso.

No relatório inicial, anexado na peça nº 22 do SGAP, esta Unidade Técnica concluiu pela procedência da denúncia em função da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção, em ofensa ao art. 7º, III, §2º da Lei 8.666/93 e, ainda, pela irregularidade na utilização como critério de julgamento **unicamente** do percentual da taxa de administração, sem considerar o valor dos materiais de construção, sujeitando a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições, o que pode gerar prejuízo aos cofres públicos, conforme a jurisprudência colacionada.

Nesses termos, sugerimos a citação do Sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro e subscritor do edital, para oferecer defesa em relação à irregularidade assinalada, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas entendeu ser desnecessária a formulação de aditamentos, razão pela qual limitou-se a requerer a citação do Sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro e subscritor do edital, a fim de que, caso queira, se defenda dos apontamentos constantes da denúncia, do Relator e do Setor Técnico, conforme o parecer anexado na peça nº 24 do SGAP.

O Relator determinou a citação do Sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro e subscritor do edital, para que, caso queira, apresente defesa, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades apontadas nos autos, conforme despacho anexado na peça nº 25 do SGAP.

Devidamente citado, o Sr. Wesley Gonçalves Jardim apresentou defesa, anexada na peça nº 29 do SGAP.

Nesses termos, os autos retornaram a esta Unidade Técnica para o reexame, em cumprimento ao referido despacho.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II. Da irregularidade apontada

II.1 Da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e da utilização como critério de julgamento unicamente do percentual da taxa de administração, sujeitando a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições de materiais de construção, o que pode gerar prejuízo aos cofres públicos

A denunciante afirma que, ao especificar que o gerenciamento do fornecimento de materiais de construção deve ser feito por meio de cartão magnético com chip, o objeto do certame restringe a competitividade, assegurado pelo art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, visto que a maioria das licitantes não poderiam oferecer o serviço por esse meio.

Além disso, sustenta que “a melhor forma de gerenciar e controlar a aquisição dos materiais de construção é por meio de Ordem de Serviço (OS) que permitirá ao gestor do contrato solicitar orçamentos e fiscalizar todos os materiais que serão adquiridos”.

Alega que “o gerenciamento por meio de cartão magnético é inviável, vez que que impossibilitará o controle e a administração das compras que serão realizadas pela Contratante”.

Ademais, acrescenta que além de não ser eficiente, o sistema “também não é econômico, pois não permite realizar o controle dos materiais adquiridos, ao passo que não possibilita a realização das cotações e orçamentos dos materiais pretendidos”.

Nesses termos, o denunciante conclui pela impossibilidade de administração e gerenciamento da compra de materiais de construção por meio de cartão magnético com chip, propugnando pela alteração do objeto licitado, com a adoção da contratação dos serviços de gerenciamento do fornecimento de materiais de construção por meio da ordem de serviço.

Na decisão monocrática que determinou a suspensão liminar do certame (peça nº 07 do SGAP dos autos do Processo nº 1.114.794, em apenso), o Relator considerou o risco de que a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e que a utilização como critério de julgamento unicamente do percentual da taxa de administração, possam gerar prejuízo aos cofres públicos, sujeitando a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições de materiais de construção, cujas compras não serão submetidas a procedimentos licitatórios:

Compulsando os autos, chama a atenção, numa análise perfunctória, que o objeto do certame consiste no registro de preços para contratação de serviços de administração e gerenciamento do fornecimento de materiais de construção, tendo sido eleito como critério de julgamento da melhor proposta a de menor taxa de administração. No “item 1” do Termo de Referência, Anexo I, do edital de licitação (peça 03), justifica-se o ajuste nos seguintes moldes:

1.1. A contratação visa atender às necessidades do Município, buscando aperfeiçoar o trato com o bem público, estabelecendo mecanismos aglutinadores de eficiência, bem como ferramentas úteis para sua gestão.

1.1.1. As aquisições dos materiais são para eventuais manutenções / reposições / trocas nas Secretarias Municipais.

1.1.2. Terá como referência o relatório de insumos descritos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, doravante denominada SINAPI, disponibilizada pela Caixa Econômica Federal, sendo que a Tabela utilizada deverá ser a desonerada atualizada para o Estado de Minas Gerais

O item 3 do Anexo I - Termo de Referência lista as “especificações e quantitativos”, nos seguintes termos:

Item	Especificação	Taxa de Administração (pesquisa de mercado)
1	SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DO FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (ACABAMENTO INTERNO E EXTERNO; ARTEFATOS DE CIMENTO; COBERTURA; ELÉTRICO; FERRAGEM; FERRAMENTAL; HIDRÁULICO; MADEIRAS; METALURGIA E FUNILARIA; MATERIAL ESTRUTURAL; E PINTURA)	2,5%

3.1. Em função da dificuldade de se auferir os produtos que serão utilizados, foi utilizado como parâmetro o histórico dos valores gastos com materiais de construção ao longo dos últimos 12 (doze) meses, obtendo-se o valor estimado de R\$1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais)

Observo que, apesar de descrever o objeto do certame “serviço de gerenciamento e administração”, **os itens 5 e 6 do Termo de Referência – Anexo I, determinam a forma de prestação de serviço como “atendimento dos serviços de administração e gerenciamento, bem como o fornecimento de produtos” por meio de rede de estabelecimentos varejistas credenciados. Já o item 4 do referido anexo contém uma lista genérica de materiais de construção que deverão ser indiretamente fornecidos pela licitante contratada.**

Disso conclui-se que a maior parcela do objeto do certame consiste na aquisição de itens para a administração pública, sobre os quais incidirá a taxa de administração da empresa contratada. **No entanto, a relação de itens a serem adquiridos não consta em planilha orçamentária com estimativa de**

quantitativos e preços unitários, conforme determina o art. 7º, III, §2º da Lei 8.666/1993. Destaca-se, também, que o §4º do citado dispositivo, veda a inclusão, no objeto da licitação, de previsão para fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Noutro giro, vê-se que o item 3.1 do Termo de Referência – Anexo I justifica a utilização do valor global estimado da contratação obtido pela média do valor histórico dos gastos com materiais de construção nos últimos 12 meses, sob pretexto de haver dificuldade em auferir os produtos que serão utilizados (leia-se adquiridos). No entanto, o item 4 do referido termo estabelece o comando de registro de valor para cada item da relação de materiais a serem adquiridos, o que autoriza supor que será consignado na ata de registro de preços, embora não haja previsão de campo para tanto na planilha de quantitativos.

Resta claro que, sem a especificação de quantitativos e cotação de preços unitários para fins de registro em ata, a taxa de administração incidirá sobre valores desconhecidos em aquisições de produtos não licitados. (Grifo nosso)

Na oportunidade, o Relator assinalou que este Tribunal já analisou caso semelhante, conforme o julgamento preferido nos autos da Denúncia nº 1.031.300, que, além de entender indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado e da elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, considerou não ser suficiente a utilização do percentual da taxa de administração como único critério para julgamento das propostas:

PREGÃO PRESENCIAL. GERENCIAMENTO DE FROTA. AUSÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS DOS SERVIÇOS E PRODUTOS NA FASE INTERNA DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA.1. Na fase interna do certame, é indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite verificar se os preços praticados condizem com os valores de mercado, evitando, assim, que o poder público adquira bens e serviços superfaturados.2. O critério de julgamento baseado apenas no percentual da taxa de administração, sem que haja previsão no Edital acerca do valor de desconto sobre os serviços ou obediência à tabela oficial do preço das peças e o valor hora/homem, permite o superfaturamento dos preços e o consequente aumento dos valores percebidos pela empresa gerenciadora. [DENÚNCIA n. 1031300. Rel. CONS. SUBST. VICTOR MEYER. Sessão do dia 13/02/2020. Disponibilizada no DOC do dia 30/04/2020.]

Na referida denúncia, o Município deflagrou pregão para registro de preços visando a contratação do serviço de implantação e operação de gerenciamento de frota de veículos e máquinas, por meio de sistema informatizado, com utilização de cartão eletrônico, para manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças, componentes, acessórios, materiais, pneus, serviços de lubrificação e serviços de lanternagem.

Na sessão de julgamento, o Conselheiro Cláudio Terrão abriu divergência ao voto do relator apenas quanto a dispensa de aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis, entendimento que foi encampado pela Segunda Câmara⁽¹⁾, do qual se destaca:

[...] o Relator reconhece a procedência do apontamento de irregularidade referente à adoção de critério inadequado para julgamento das propostas dos licitantes. O Relator afirma: **“O critério de julgamento com base exclusivamente no percentual da taxa de administração não é suficiente para que a administração dimensione a despesa que terá que arcar com a manutenção de sua frota de veículos sem que disponha da estimativa dos preços unitários sobre os quais a referida taxa irá eventualmente incidir”**. O Relator deixa de aplicar multa aos responsáveis, entretanto, por não terem sido apurados “indícios de danos ou distorções na fase de contratação dos serviços licitados”.

Nesse aspecto, peço vênica para discordar do Relator quanto ao não cabimento da aplicação da multa, uma vez que, no presente caso, conforme manifestação da unidade técnica, **o critério de julgamento baseado apenas no percentual da taxa de administração, sem que haja previsão no Edital acerca do valor de desconto sobre os serviços ou obediência à tabela oficial do preço das peças e o valor hora/homem permite o superfaturamento dos preços e o consequente aumento dos valores percebidos pela empresa gerenciadora.**

No julgamento do Recurso Ordinário 1092426, interposto contra o citado acórdão, o Conselheiro Cláudio Terrão reafirma:

[...] no caso concreto, **o único critério de julgamento do pregão foi o percentual da taxa de administração, sem que houvesse no edital prévia estipulação dos preços das peças e dos serviços a serem prestados, ou obediência à tabela oficial do fabricante. Tal circunstância impede o controle sobre o preço da contratação.** Não há, de fato, como nós aferirmos se há ou não há prejuízo, uma vez que foi deixado em aberto o valor real sobre o qual se incidiria a taxa de administração, possibilitando o potencial, inclusive, do superfaturamento dos preços.

Então, por essa razão, entendo que a irregularidade é grave e consiste em erro grosseiro do pregoeiro, subscritor do edital, devendo ser reprimida por meio de aplicação de sanção pecuniária. E, aqui, pedindo, também, vênica ao Conselheiro Sebastião Helvecio, não é razoável que o porte do município seja suficiente para que erros dessa natureza, irregulares dessa natureza, prevaleça.

Então, assim, fato é que não há sequer como controlarmos essa situação. Por isso que, obviamente, não é possível comprovar se houve ou se não houve prejuízo. Não vai ser possível nunca, se nós não tivermos condições de controlar.

Portanto, nego provimento ao Recurso e mantenho a decisão anterior.

Vale destacar que o Conselheiro Cláudio Terrão ficou vencido apenas quanto à aplicação da multa, tendo o citado acórdão mantido a irregularidade reconhecida pela Segunda Câmara:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS DOS SERVIÇOS E PRODUTOS LICITADOS.

¹ O responsável sancionado impetrou o Recurso Ordinário 1092426 e, naquela ocasião, apesar de decotada a multa aplicada, com base no entendimento de que devem ser ponderadas as dificuldades reais do agente público e as circunstâncias práticas envolvidas em sua conduta, sem prejuízo dos direitos dos administrados, foi mantida a irregularidade quanto a ausência de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e demais irregularidades.

IRREGULARIDADE. PREGOEIRO E SUBSCRITOR DO EDITAL. OBRIGAÇÃO DE ZELAR PELA LEGALIDADE DA LICITAÇÃO. LINDB. ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS DA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO. PROVIMENTO. DESCONSTITUIÇÃO DA MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Na fase interna do certame, é indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite verificar se os preços praticados condizem com os valores de mercado, evitando, assim, que o poder público adquira bens e serviços superfaturados.

2. Ao identificar uma falha no procedimento licitatório, o agente público deve recusar dar seguimento ao certame e levar a questão ao conhecimento da autoridade superior, sob pena de responder pela irregularidade.

3. Nos processos em trâmite neste Tribunal, devem ser ponderadas as dificuldades reais do agente público e as circunstâncias práticas envolvidas em sua conduta, sem prejuízo dos direitos dos administrados, conforme determina o art. 22 da LINDB.

Nesse cenário, resta claro o risco de que a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e que a utilização como critério de julgamento unicamente o percentual da taxa de administração, pode gerar prejuízo aos cofres públicos, sujeitando a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições de materiais de construção, cujas compras não serão submetidas a procedimentos licitatórios.

Mais do que isso! O próprio termo de referência revela que a compra de materiais é o objeto principal do contrato, conforme se vê no item 7.2, “a”, que define a obrigação do contratado:

Executar, por meio de sua rede credenciada, fielmente e dentro das melhores técnicas, **o fornecimento de materiais de construção**, abrangendo: acabamento interno e; artefatos de cimento; cobertura; elétrico; ferragem; hidráulico; madeiras; metalurgia e funilaria; material estrutural; e pintura; (Grifo nosso)

Pelo exposto, o Relator concluiu que a análise do instrumento convocatório evidencia a possibilidade de que o objeto licitado seja ilícito, pois, a pretexto de contratar prestação de serviço, o Município manifesta intenção de contratar a compra de materiais de construção de forma indireta, delegando a função ao contratado.

Da defesa apresentada pelo Sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro e subscritor do edital, anexada na peça nº 29 do SGAP:

Inicialmente, o defendente alega que a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção se deve ao fato do procedimento ter como critério de julgamento, a “menor taxa de administração”.

Ressalta que conforme consta do subitem 1.1.2 do Termo de Referência do Edital, a licitação terá “como referência o relatório de insumos descritos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, doravante denominada SINAPI, disponibilizada pela Caixa Econômica Federal, sendo que a Tabela utilizada deverá ser a desonerada atualizada para o Estado de Minas Gerais”.

E que “o atendimento dos serviços de administração e gerenciamento, bem como o fornecimento de produtos, deverá ocorrer por meio de rede de estabelecimentos varejistas credenciados, nas quantidades estabelecidas pelo Município, utilizando CARTÃO MAGNÉTICO COM CHIP”, conforme dispõe o subitem 5.1 do Termo de Referência.

E, assim, a defesa ressalta que, “embora se tenha como referencial de valor o disposto na tabela SINAPI, o Município tem a possibilidade de cotar os produtos a serem adquiridos na própria rede credenciada, de modo a adquiri-los em condições e valores mais vantajosos para a administração, sem incorrer em sobrepreço e superdimensionamento das aquisições”, de modo que “o Município não ficará refém de determinados estabelecimentos, garantindo que as aquisições ocorram, de fato, com base nos valores praticados no mercado”.

E, conclui que “o sistema permite a disseminação de solicitação de orçamentos com maior celeridade e eficácia, desde que sejam credenciados, com o registro no banco de dados, para escolha do melhor preço de mercado, atendendo às necessidades do Município, bem como respeitando o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da CF, e representa a promoção de resultados esperados com o menor custo possível”, inexistindo, portanto, ilegalidade nas exigências editalícias impugnadas.

Análise:

Em que pesem as alegações oferecidas, constatamos que a defesa não apresentou nenhum argumento novo capaz de elidir as irregularidades apontadas no relatório técnico inicial. Senão vejamos:

Compulsando o Termo de Referência, Anexo I do edital, às fls. 53/55 dos autos do procedimento licitatório (peça nº 13 do SGAP dos autos do Processo nº 1.114.794), constata-se que os itens 5 e 6 determinam a forma de prestação de serviço

como “atendimento dos serviços de administração e gerenciamento, bem como o fornecimento de produtos” por meio de rede de estabelecimentos varejistas credenciados e o item 4 contém uma lista genérica de materiais de construção que deverão ser indiretamente fornecidos pela licitante contratada:

4. DEFINIÇÕES

4.1. ACABAMENTO INTERNO E EXTERNO: Registra o valor de argamassas, azulejos, cantoneiras moldura para forro pvc, pisos cerâmicos, porcelanatos, mármore, parquet, bacia sanitária, divisórias, granito, rodapé, rejunte, separador, vidros temperados, porta externa/interna, forro de pvc e afins.

4.2. ARTEFATOS DE CIMENTO: Registra o valor de blocos de concreto vibro prensado, canaletas de concreto vibro prensado, blocos sextavados, postes, elementos vazado, pré-Lages, tubos de concreto e afins.

4.3. COBERTURA: Registra o valor de cumeeiras, telhas, e afins.

4.4. ELÉTRICO: Registra o valor de barras de conduíte, buchas para fixação, bocais, cabos flexíveis, cabos PP, caixas de tomada, calhas, chuveiros, chaves de ligação, disjuntores bipolar e tripolar, disjuntores, fitas isolantes, interruptores, lâmpadas, plafon, plug, quadro de distribuição, soquete, spot, tomada, braços LM3 e LM1, conectores, reatores, torneira elétrica e afins.

4.5. FERRAGEM: Registra o valor de arames, cantoneiras, colunas de aço, colunas treliças, vergalhão, grampos, hastes, telas alamedas, telas malhas, telas soldadas aço ca-25, aço ca 50, barras de ferro retangular, perfil laminado, rufos tubo aço, vigas u, tubos redondos e afins.

4.6. FERRAMENTAL: Registra o valor de cones para sinalização, cordas de polipropileno, escadas, escovas, fita zebreada, lona preta, trenas, vassouras, alicates, arco de serra, baldes, brocas, buchas, cabos, cadeados, carrinhos de mão, catracas, chave, cavadeira, colher de pedreiro, dobradiça, enxada, facão, fechadura, foice, folha de serra, lápis, lima, machado, marreta, martelo, nível, PA, parafusos, picareta, prumo, rastel, regador, serrote, tesoura, e afins.

4.7. HIDRÁULICO: Registra o valor de abraçadeiras para canos de PVC, adaptadores de flange, adaptadores para mangueiras, adesivos plásticos, anéis de borracha, borrachas de vedação para caixa de descarga, bóias para caixas d'água, caixas d'água em fibra, cano condutor, curva, hidrômetros, joelhos, luvas, parafusos para fixação, ralos, registros de: esfera, gaveta e pressão, tampão em PVC, tee, torneiras, tubos, válvulas, buchas vedantes e afins.

4.8. MADEIRAS: Registra o valor de assoalhos, barrotes, caibros, caixas para porta, portas, palanques, tábuas, terças, pranchas, toras, varas, estacas, chapas compensado e afins.

4.9. METALURGIA E FUNILARIA: Registra o valor de calhas galvanizada, janela, porta ferro e afins.

4.10. MATERIAL ESTRUTURAL: Registra o valor de arames recozido, vergalhão de aço, aditivos impermeabilizante, cal, fixador, chapas de compensado, compensados plastificados, lonas plásticas, pregos, cimento, areia, tijolo e afins.

4.11. PINTURA: Registra o valor de aguarrás, cabos para rolo, cola cascorez, esmalte sintético, fita crepe, fundo, folha de lixa, massa acrílica, massa corrida, pincel, rolo, selador, textura, tinta esmalte sintético/látex, epóxi, trinchas verniz e afins.

E, compulsando os autos do procedimento licitatório, anexado nas peças nº 13, 15 e 17 do SGAP, constata-se ainda a inexistência da planilha orçamentária com estimativa de quantitativos e preços unitários dos citados itens de materiais de construção, conforme determina o art. 7º, III, §2º da Lei 8.666/1993.

E, conforme assinalado pelo Relator, o §4º do citado dispositivo, veda a inclusão, no objeto da licitação, de previsão para fornecimento de materiais e serviços

sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Cabe destacar que na Consulta nº 1.066.820, esta Corte assinalou que outro ponto primordial a ser considerado, quando da implementação do sistema de gerenciamento, diz respeito aos pressupostos de competitividade e **ao critério de julgamento das propostas**, repelindo a utilização do critério “menor taxa de administração” como **única** forma de seleção de propostas:

Outro ponto primordial a ser considerado, quando da implementação do novo sistema, **diz respeito aos pressupostos de competitividade e ao critério de julgamento das propostas.**

Desta feita, importante observar que, como na contratação pelo novo modelo há dois serviços distintos sendo licitados em uma mesma ocasião (gerenciamento e abastecimento/manutenção veicular), a competitividade deverá incidir sobre ambos, **o que repele a utilização do critério “menor taxa de administração” como única forma de seleção de propostas**, pelo simples fato de que, nesse caso, **somente a melhor proposta para o gerenciamento estaria sendo eleita, ficando sem parâmetros os demais serviços pretendidos.**

A ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços deixa indefinido o valor a ser pago pela Administração durante a execução do ajuste e impede a apuração da vantajosidade da proposta contratada.

Nesse mesmo sentido, lecionam **Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti**, em seu artigo supramencionado. Veja-se:

Não se diga que o critério de julgamento da proposta baseado na menor taxa de administração (percentual a ser aplicado sobre o valor dos serviços e peças cobrados pelas oficinas credenciadas) consulta o princípio da economicidade, mesmo que a proposta vencedora ofereça taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, **se for deixado em aberto o real valor a ser pago pelos serviços**, ainda que as peças com código da montadora e os quantitativos de mão de obra para cada espécie de serviço constem de tabelas.

Destarte, a existência de pressupostos de competitividade, tanto para o serviço de gerenciamento quanto para os demais prestados, viabilizará a obtenção da proposta mais vantajosa em sua integralidade, na medida em que contemplará o objeto contratual como um todo.

Dentre os critérios de julgamento de proposta que permitem o alcance da competitividade frente aos outros serviços licitados, pode-se mencionar: **o “maior percentual de desconto” sobre os valores das peças e combustíveis ou o “menor valor de mão de obra (hora/homem)” para os serviços de manutenção.**

Ao tratar do tema em foco, a AGU teceu os seguintes esclarecimentos, no bojo do parecer alhures referido:

[...] A título de exemplo, cite-se **a exigência de um percentual de descontos sobre os valores de combustíveis, peças, lubrificantes**, etc. Utilizar-se-iam,

então, alguns valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de preço combustíveis da Agência Nacional de Petróleo (ANP), uma tabela de serviços (mão de obra e peças) do fabricante, etc. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente à taxa de administração cobrada pelo gerenciamento e também uma competitividade sobre os serviços a serem efetivamente prestados, afastando-se, assim, uma série de questionamentos levantados pelo TCU no Acórdão 2.731/2009-P. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos. (TCEMG, Pleno, Consulta nº 1.066.820, Rel. Conselheiro Cláudio Terrão, j. 03/06/2020) (Grifo nosso)

Em outra decisão, esta Corte reiterou que o critério de julgamento baseado na menor taxa de administração não pode ser adotado isoladamente e, ainda, sem que haja orçamento prévio:

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PRELIMINAR. PERDA DE OBJETO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. AFASTADAS. MÉRITO. LICITAÇÃO. QUARTEIRIZAÇÃO. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO COMO CRITÉRIO ÚNICO DE JULGAMENTO. DESCONSTITUÍDAS AS MULTAS. RECURSO PROVIDO.

1. É possível a contratação de empresa especializada para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, desde que essa opção esteja devidamente justificada na fase de planejamento, demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto.

2. O critério de julgamento baseado na menor taxa de administração, adotado isoladamente e sem que haja orçamento prévio e previsão dos demais custos, ofende o princípio da impessoalidade e restringe o caráter competitivo do certame.

(...)

Conforme visto, a decisão recorrida dispôs que o critério de julgamento das propostas baseado na menor taxa de administração só é válido quando aliado a outros estudos, como serviços e bens adequadamente precificados.

Da análise do processo licitatório, constata-se que não houve estudo ou estimativa acerca dos custos que seriam incorridos. Em se tratando de bens e serviços não padronizados, o critério de escolha fundado apenas na taxa de administração viola o princípio da licitação, pois transfere à contratada o poder de definir os potenciais prestadores e fornecedores, sem nenhum critério objetivo acerca dos custos dos serviços a serem prestados e das peças a serem fornecidas.

Os custos relativos à manutenção dos veículos, peças, mão-de-obra e combustíveis deixaram de ser estimados previamente e não foram objeto de concorrência, sendo o único critério de julgamento a taxa de administração, fato que pode potencialmente atentar contra os princípios da eficiência e da economicidade. Nesse sentido, cita-se precedente deste Tribunal de Contas:

1. Na fase interna do certame, é indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite verificar se os preços praticados condizem com os valores de mercado, evitando, assim, que o poder público adquira bens e serviços superfaturados.

2. O critério de julgamento baseado apenas no percentual da taxa de administração, sem que haja previsão no Edital acerca do valor de desconto sobre os serviços ou obediência à tabela oficial do preço das peças e o valor hora/homem, permite o superfaturamento dos preços e o consequente aumento dos valores percebidos pela empresa gerenciadora.²

Segundo Marcos Eduardo Silva Soares e Leonardo Siqueira de Moura, **esse modelo de contratação deve avaliar não apenas a taxa de administração, mas também o valor das peças e dos serviços a serem prestados:**

A estratégia adotada pela Administração foi o desenvolvimento de novo critério de julgamento denominado “Maior Desconto Resultante”, unindo taxa de administração e descontos sobre o valor das peças e serviços. Os preços de peças praticados no mercado estão disponíveis nas tabelas das montadoras / fabricantes, de maneira que não se justificou definir seus preços máximos. Já para os preços de mão de obra (hora/homem), por não haver padrão de mercado, foi realizada extensa pesquisa de mercado de forma a se obter seus preços referenciais. Com base nisso, estipulou-se valores máximos para hora/homem. Para a taxa de administração, utilizou-se como referência o percentual obtido por meio de cotações junto ao mercado.³

Cita-se também conclusão obtida em parecer da Advocacia-Geral da União, tratando sobre contratação de serviço de gerenciamento de frota, **no qual restou fixado que não se pode utilizar como único critério a taxa de administração relacionada ao serviço de gerenciamento:**

a) adoção do denominado serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo a ser devidamente consignado no documento de planejamento da contratação (termo de referência, projeto básico etc.);

b) Na contratação do gerenciamento de frota, deve Administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas:

b.1) **utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato;**

b.2) evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única e exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSUS/PGF/AGU;

b.3) não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas sim fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório.⁴

Por fim, ao contrário do afirmado pelos recorrentes, o presente caso não diz respeito à proibição de que o edital preveja critérios alternativos de julgamento, **mas sim de se fixar a taxa de administração como único critério de**

² Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia nº 1.031.300. Rel. Cons. Subs. Victor Meyer, Segunda Câmara. Sessão do dia 13/02/20.

³ SOARES, Marcos Eduardo Silva; MOURA, Leonardo Siqueira de. Quarteirização da manutenção da frota de veículos oficiais: O desenho do modelo de gerenciamento adotado em Minas Gerais a fim de se garantir a economicidade da contratação. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2014.

⁴ Parecer nº 02/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU.

juízo sem que haja qualquer estimativa acerca dos preços dos serviços e bens a serem fornecidos pela rede credenciada.

Nesse aspecto, portanto, a decisão impugnada não merece reparos, sobretudo porque os recorrentes não trouxeram novos elementos aos autos que infirmassem a conclusão adotada na decisão recorrida.

Por todo o exposto, entendo que o uso exclusivo do critério de desconto sobre taxa de administração combinado com a ausência de estimativa prévia acerca dos custos a serem incorridos ofende o princípio da impessoalidade, restringe o caráter competitivo do certame e não assegura a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, motivo pelo qual nego provimento ao recurso quanto a este ponto. (TCE/MG, Pleno, Processo nº 1.084.379, Recurso Ordinário, Rel. Conselheiro Cláudio Terrão, j. em 15/09/2021) (Grifo nosso)

Pelo exposto, concluímos pela ausência nos autos do procedimento licitatório do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção, em ofensa ao comando do art. 7º, III, §2º da Lei 8.666/1993 e, ainda, pela utilização como critério de julgamento **unicamente** do percentual da taxa de administração, sem considerar o valor dos materiais de construção, sujeitando a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições de materiais de construção, o que pode gerar prejuízo aos cofres públicos, conforme a jurisprudência colacionada.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela procedência da denúncia em função da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção, em ofensa ao comando do art. 7º, III, §2º da Lei 8.666/1993 e, ainda, pela irregularidade na utilização como critério de julgamento **unicamente** do percentual da taxa de administração, sem considerar o valor dos materiais de construção, sujeitando a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições, o que pode gerar prejuízo aos cofres públicos, conforme a jurisprudência colacionada.

Esclareça-se que as irregularidades apontadas são passíveis de aplicação de multa ao Sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro e subscritor do edital, por ter praticado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 102, de 2008).

À consideração superior.

3ª CFM, 11 de outubro de 2022.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7