



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

Processo n.: 1.114.661 (apenso 1.114.764)
Natureza: Denúncia
Ano de referência: 2022
Jurisdicionado: Município de Frei Inocêncio

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. Tratam os presentes autos de Denúncia, proposta pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., em razão de supostas irregularidades no Edital do Pregão Presencial nº 06/2022, Processo Licitatório nº 10/2022, instaurado pela Prefeitura Municipal de Frei Inocêncio, cujo objeto era o “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”.
2. Em síntese, a denunciante insurge-se em face do fato de o edital do certame proibir a admissão de taxa de administração de valor zero ou negativa.
3. A peça inicial (peça n. 1) veio acompanhada dos documentos das peças n. 2/3.
4. O Conselheiro-Presidente recebeu a Denúncia à peça n. 5.
5. À peça n. 7, o Conselheiro Relator determinou a intimação do sr. Wesley Gonçalves Jardim, pregoeiro e subscritor do edital, para que apresentasse esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e encaminhasse cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame.
6. O responsável foi intimado e juntou documentos, conforme peças n. 8/12, nos quais informou a suspensão, de ofício, da licitação, em razão de impugnação apresentada pela Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. A referida decisão de suspensão foi publicada no site oficial da Prefeitura de Frei Inocêncio, conforme peça n. 14.
7. Ato contínuo, o Relator indeferiu o pedido de medida cautelar formulado nos autos (peça n. 14).
8. Conforme Termo de Apensamento, constante da peça n. 21, 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., em razão de possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 007/2022, publicado após a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

suspensão do Pregão Presencial nº 006/2022, com o mesmo objeto do certame anterior.

9. Segundo afirma a denunciante, a exigência de que o gerenciamento do fornecimento de materiais de construção deve ser feito por meio de cartão magnético com chip restringe a competitividade do certame, tendo em vista que a maioria das licitantes não poderia oferecer o serviço por este meio.
10. Em decisão, constante da peça n. 7 do processo apenso, o Conselheiro Relator indicou, ainda, irregularidade na utilização do percentual da taxa de administração como único critério para julgamento das propostas, tendo informado 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”.
11. Assim, 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”.
12. Além disso, determinou a suspensão liminar do Processo Licitatório nº 010/2022, Pregão Presencial nº 007/2022.
13. Ato contínuo, a Unidade Técnica elaborou relatório, constante da peça n. 22, no qual concluiu pela ilegalidade da vedação da admissão de taxa de administração de valor zero ou negativa, indicada pela denunciante na Denúncia n. 1.114.661, mas apontou que a inconsistência foi corrigida no novo edital publicado. A saber:

Pelo exposto, concluímos pela ilegalidade da vedação da admissão de taxa de administração de valor zero ou negativa constante do subitem 5.1.1 do edital original do Pregão Presencial nº 006/2022.

No entanto, compulsando o novo edital republicado, Pregão Presencial nº 007/2022, com data da sessão de julgamento das propostas designada para o dia 04/04/2022, anexado na peça nº 03 do SGAP dos autos do Processo nº 1.114.794, em apenso, constata-se que a administração municipal alterou o subitem 5.1.1 do edital, à fl. 141 dos autos do procedimento licitatório (peça nº 17 do SGAP dos autos do Processo nº 1.114.794), admitindo a possibilidade de formulação de taxa de administração de valor zero ou negativa:

5.1.1. Será admitida taxa de administração de valor zero ou negativa.

Assim sendo, diante do reconhecimento da ilegalidade da previsão original do edital (Pregão Presencial nº 006/2022) e da alteração do subitem 5.1.1 do novo edital (Pregão Presencial nº 007/2022), concluímos pela legalidade da previsão editalícia e, consequentemente, pela não aplicação de multa aos responsáveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

14. Em seguida, concluiu que a Denúncia deve ser julgada procedente em função da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção 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. Vejamos:

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 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.

15. Por sua vez, em manifestação à peça n. 24, o Ministério Público de Contas requereu a citação do sr. Wesley Gonçalves Jardim, Pregoeiro e subscritor do edital, a fim de que se defendesse dos apontamentos da Denúncia, do Relator e do Setor Técnico.
16. Devidamente citado (peças n.25/27), o Pregoeiro apresentou manifestação defensiva à peça n.29, na qual argumentou nos seguintes termos:

[...] a Administração pode exercer o seu poder discricionário a fim de estabelecer os requisitos caso a caso, conforme a necessidade do objeto e segundo os princípios e dispositivos norteadores do Direito Administrativo. O que o artigo 30 da Lei de Licitações e contratos veda são as exigências demasiadas e rigorismos inconsistentes ao objeto que se pretender contratar, de modo que a lei deixou a critério da entidade licitante estabelecer as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, exigências, essas, que devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação.

Dessa forma, respondendo objetivamente o disposto na denúncia temos 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: “MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO”. [...]

17. Em novo exame dos autos (peça n. 31), o Setor Técnico 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 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”.
18. Ato contínuo, os autos voltaram a este *Parquet* para manifestação conclusiva.
19. É o relatório. Passo à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

Da irregularidade indicada na Denúncia n. 1.114.661

20. O relatório técnico, constante à peça n. 22, indicou que no edital do Pregão Presencial nº 007/2022, objeto da Denúncia apensa n. 1.114.764, publicado após a suspensão do Pregão Presencial nº 006/2022, a Administração Municipal alterou o subitem 5.1.1 do edital (fl. 141 dos autos do procedimento licitatório - peça nº 17 do SGAP, dos autos do Processo nº 1.114.794), admitindo a possibilidade de formulação de taxa de administração de valor zero ou negativa:

5.1.1. Será admitida taxa de administração de valor zero ou negativa.

21. Sendo assim, a irregularidade apontada na Denúncia n. 1.114.661 foi corrigida.

Das irregularidades indicadas na Denúncia n. 1.114.794

22. A denunciante alega, na Denúncia n. 1.114.794, que a exigência do objeto do certame de que o gerenciamento do fornecimento de materiais de construção deve ser feito por meio de cartão magnético com chip restringe a competitividade, tendo em vista que a maioria das licitantes não poderia oferecer o serviço por este meio. Segundo informa, *“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”*.
23. Além disso, afirma 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”*.
24. Por sua vez, em decisão proferida à Peça n. 7 do processo anexo, o Conselheiro Relator indicou *“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”*, tendo em vista a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e a utilização como critério de julgamento unicamente do percentual da taxa de administração.
25. A este respeito, o Relator sustentou que:

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

- 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.
- 1.2. 1.1.1. As aquisições dos materiais são para eventuais manutenções / reposições / trocas nas Secretarias Municipais.
- 1.3. 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 (3) 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

fins de registro em ata, a taxa de administração incidirá sobre valores desconhecidos em aquisições de produtos não licitados.

(...)

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; metalúrgia e funilaria; material estrutural; e pintura; (destacamos)

Logo, a análise, ainda que ligeira, 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.

26. Em análise inicial, à peça n. 22, a Unidade Técnica também constatou a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção, em ofensa ao art. 7º, III, §2º, da Lei 8.666/1993 e, ainda, a 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”*.

27. Conforme verificou:

De fato, 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 do contém uma lista genérica de materiais de construção que deverão ser indiretamente fornecidos pela licitante contratada:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

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 alamedados, 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 zebrada, 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, ainda, 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.

28. Na defesa, juntada à peça n. 29, o pregoeiro e subscritor do edital, sr. Wesley Gonçalves Jardim, não apresentou fatos capazes de suprimir as irregularidades apontadas ou argumentos que as justificassem.
29. Destaca-se que, no âmbito da Consulta nº 1.066.820, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais considerou irregular a utilização como critério de julgamento unicamente o percentual da taxa de administração. A saber:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

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)

30. Em decisão proferida nos autos do Recurso Ordinário nº 1.084.379, a Corte de Contas posicionou-se no mesmo sentido:

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PRELIMINAR. PERDA DE OBJETO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. AFASTADAS. MÉRITO. LICITAÇÃO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

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/DEPCONSU/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 julgamento 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)

31. Desse modo, o Ministério Público considera irregular a ausência de orçamento estimado, em planilhas de quantitativos e preços unitários, dos materiais de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Massaria

construção, bem como a utilização como critério de julgamento unicamente o percentual da taxa de administração.

CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas conclui que a Denúncia deve ser julgada procedente e requer a aplicação de multa, no valor de R\$15.000,00 (quinze mil reais), ao pregoeiro e subscritor do edital, sr. Wesley Gonçalves Jardim, com base nos artigos 83, inciso I, c/c 85, inciso II, da Lei Complementar 102/2008.
33. Além da multa, tendo em vista que o certame ainda não foi concluído, haja vista a sua suspensão liminar pelo Conselheiro-Relator, o *Parquet* conclui que o TCE/MG deve declarar a nulidade do Processo Licitatório nº 010/2022 - Pregão Presencial nº 007/2022, em razão da ausência de orçamento estimado e da utilização do percentual da taxa de administração como único critério de julgamento.
34. É o parecer.

Belo Horizonte, 17 de janeiro de 2023.

Glaydson Santo Soprani Massaria

Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)