



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
- RELATOR DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DOS PARECIS**

**URGENTE: ABERTURA DO CERTAME
EM 06.09.2018, às 10h**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO**, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4.229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar n°. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução n°. 76/TCE-RO/2011, **formula**

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA (art. 3º da LC n°. 154/96)

em face de **MARCO AURÉLIO MARQUES FLORES, JOAVANA POSSE e MARIETE DOS SANTOS SOUZA**, respectivamente Prefeito, Pregoeira Oficial e Secretária de Finanças, Administração e Planejamento do **Município de Alto Alegre dos Parecis**, em razão de irregularidades atinentes à licitação, regida pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Edital de Pregão Eletrônico n. 019/2018, processada nos **autos administrativos de n. 210/SEMFAP/2018**, com **previsão de abertura para o dia 06.09.2018, às 10h**, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante alinhavadas:

I - Dos fatos

A Prefeitura Municipal de Alto Alegre dos Parecis deflagrou, em 16.04.2018¹, licitação, na modalidade pregão, forma eletrônica, regida pelo Edital n. 019/2018², tendo por objeto o registro de preços para a, *verbis*,

[...] CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E **MANUTENÇÃO COM FORNECIMENTO DE PEÇAS E SERVIÇOS MECÂNICOS AUTOMOTIVOS**, BEM COMO, SERVIÇOS ELÉTRICOS AUTOMOTIVOS, INJEÇÃO ELETRÔNICA, LAVADOR E BORRACHARIA PARA OS VEÍCULOS DA FROTA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO AEGRE DOS PARECIS - RO [...] [destaquei]

Contra o certame, aportou no Tribunal **Representação**³ formulada pela empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI ME, **autuada sob o n. 1714/18**, havendo o relator, na oportunidade, deferido **medida cautelar de urgência**⁴, determinando a suspensão da disputa.

Submetida ao escrutínio da Unidade Técnica, o Corpo de Auditores esboçou a ocorrência de irregularidades⁵,

¹ Cópia do aviso em anexo.

² Cópia da íntegra do edital atacado em anexo, em sua versão já alterada em face da intervenção do TCE-RO.

³ Petição protocolada sob o n. 5151/18.

⁴ Confira-se a DM-GP-CVCS-TC 0117/2018 (ID n. 608164).

⁵ Nos termos do relatório de fls. 464/471 do Processo n. 1714/18 (ID n. 621049), cuja conclusão foi a seguinte:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

sugerindo, como encaminhamento, a oitiva dos responsáveis para que apresentassem razões de justificativa.

Apresentadas as justificativas, o Corpo Técnico, após analisá-las⁶, opinou pela improcedência da representação, sugerindo, como encaminhamento, a revogação da suspensão cautelar do certame, autorizando a sua consequente continuidade.

Conclusos os citados autos ao relator, determinou-se⁷ a audiência deste Ministério Público de Contas, ao mesmo tempo em que se autorizou a continuidade do certame.

O *Parquet* especial, por sua vez, manifestou-se nos mencionados autos por meio do Parecer n. 0333/2018-GPGMPC⁸, da lavra da douta Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Yvonete Fontinelle de Melo, no qual sua

“4. CONCLUSÃO

Ultimada a análise da Representação impetrada pela Empresa Neo Consultoria E Administração de Benefícios Eireli Me, referente ao Edital de Pregão eletrônico nº 013/2018, Processo Administrativo nº 210/SEMFAB/2018, levado a efeito pela Prefeitura Municipal de Alto Alegre dos Parecis, esta Unidade técnica conclui pelas seguintes irregularidades, quais sejam:

4.1. De responsabilidade do senhor **Marcos Aurélio Marques Flores**, Prefeito Municipal, CPF nº 198.198.112-87, por ter aprovado o Termo de Referência; **Jeunes Silva Gomes**, Secretário Municipal de Finanças/ Administração e Planejamento – CPF: 569.911.852-72, por ter elaborado Termo de Referência, e da senhora **Jovana Posse**, Pregoeira Oficial da Licitação, CPF nº 641.422.482-00, por ter elaborado Edital:

4.1.1. Violação ao princípio da autonomia da vontade nas relações privadas, por vedar que a empresa vencedora do certame cobre taxa de administração das empresas que forem credenciadas;

4.1.2. Violação ao art. 44, §3º, da Lei Federal 8.666/93, por aceitarem que as empresas ofereçam propostas com taxa de administração com percentual igual a 0% (zero por cento);

4.1.3. Violação ao art. 40, §2º, III e, art. 62, §1º ambos da Lei Federal 8.666, por não constar no edital do Pregão Eletrônico 013/18 a minuta do contrato a ser celebrado” (grifos no original).

⁶ Nos termos do relatório técnico de fls. 488/492 do Processo n. 1714/18 (ID n. 656325), em cuja conclusão se consignou o seguinte, *verbis*: “Finda a análise das justificativas de defesa apresentadas em face da DM-GP-CVCSTC 0117/2018, esta Unidade Técnica conclui não mais haver as irregularidades que ensejaram a suspensão do Pregão Eletrônico nº 019/2018, deflagrado pela Prefeitura do Município de Alto Alegre dos Parecis, e, conseqüentemente, opina pela improcedência da Representação.”

⁷ Nos termos da Decisão Monocrática n. DM-GCVCS-TC 0211/2018 (ID n. 659690).

⁸ Parecer expedido em 27.08.2018 (ID n. 662345).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

excelência convergiu com a continuidade do certame, conquanto fossem atendidas algumas condições⁹.

Nesse interstício, o edital foi republicado¹⁰, estando a sessão de abertura programada para ocorrer no dia 06.09.2018, às 10h.

Em paralelo a essa controvérsia, a Procuradora que subscreve a presente vinha, na órbita de suas atribuições funcionais, defrontando-se com certames licitatórios com objeto similar ao da disputa em testilha, nos quais se tencionava adotar, como novo paradigma para os contratos de manutenção de veículos, o modelo de gerenciamento da frota, por meio de empresa especializada, mediante utilização de rede de oficinas credenciadas.

Em tais oportunidades, foram identificadas irregularidades e situações controversas que poderiam significar violação à ordem jurídica e a ocorrência de dano ao Erário, razão pela qual foram expedidas Notificações Recomendatórias¹¹ sugerindo a suspensão dos certames até que a matéria fosse mais bem elucidada.

Situação idêntica àquelas ocorre com o certame em tela, razão pela qual passa-se a expor, a seguir, as irregularidades que acometem a disputa e que, acaso não

⁹ Quais sejam: “2.1 prevejam no edital do pregão eletrônico nº 19/2018 a possibilidade da apresentação, pelos licitantes, de proposta de preços com taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa; 2.2 promovam as alterações informadas, e a republicação do edital na mesma forma que se deu o texto original, devolvendo o prazo mínimo legal de publicação, na forma do §4º, do art. 21, da Lei nº 8.666/93; 2.3 que comprovem junto a esta Corte as alterações e publicações como determinadas acima”.

¹⁰ Cópia do aviso publicado em anexo.

¹¹ Cópia dos documentos em anexo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

estancadas de plano, podem comprometer a higidez e a economicidade da contratação.

II - Das irregularidades de que padece o edital

II.1 - Critério de julgamento das propostas que não atende aos princípios da vantajosidade e economicidade (ausência de previsão de percentual de desconto sobre a tabela de referência de preços das peças)

Nos termos do **item 8.1** do edital, o critério de julgamento das propostas será o de **menor preço**, assim entendido como o “MENOR PERCENTUAL DE DESCONTO REFERENTE À TAXA AMINISTRATIVA” apresentada pelas licitantes.

Ocorre que esse critério, tomado isoladamente, é insuficiente para assegurar a efetiva obtenção da proposta que apresente maior vantajosidade e economia para a Administração.

Isso porque, aliado ao fato de que a taxa de administração será tanto maior quanto maiores forem os gastos com aquisição de peças e contratação de serviços, trata-se, essa taxa, do menor valor dentre aqueles que compõem o total da despesa.

Em artigo que se tornou paradigmático na doutrina especializada, **Jessé Torres Pereira Júnior** e **Marinês Restelatto Dotti**¹² pontuam que, *verbis*:

Sob a perspectiva da eficácia e da celeridade, o novo modelo pode sustentar-se,

¹² PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?** *Revista do TCU*, Brasília, n. 116, pp. 79-100, set./dez. 2009, p. 82-83.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

todavia é na da economicidade que a Administração Pública pode encontrar barreiras à sua adoção. Se cabe ao gestor a discricionariedade (o que não o exonera de externar os motivos de seu convencimento racional) de definir o objeto que superiormente atenda ao interesse público, como bem salientou a Corte de Contas federal, incumbe-lhe, também, o dever de considerar o fator preço nessa escolha.

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.

Não há vantagem econômica em obter-se taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, quando os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados - que representam a maior parte dos valores despendidos com a contratação - não forem objeto de licitação. Sendo desconhecidos, não há como se obter a garantia de que o novo modelo é o mais vantajoso para a Administração Pública.

As empresas privadas perseguem o lucro e, por evidente, **se ofertam taxa de administração igual ou inferior a zero é porque auferem rendimentos que são cobrados da própria rede de estabelecimentos credenciados, ou porque embutem taxas extras nos preços finais orçados pelas oficinas credenciadas, ou ambas as hipóteses cumuladas, onerando, assim, o custo da contratação.** Percebe-se então, sob esse aspecto, que a taxa de administração igual ou inferior a 0% não significa, necessariamente, vantagem econômica para a Administração Pública [grifos nossos].

Corroborando a tese acima, vai na mesma trilha estudo a respeito da experiência mineira com a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

implantação do modelo de contratação por meio de empresa gerenciadora de frota, para manutenção e reparação, por meio de rede credenciada, apresentado no **VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**¹³. A respeito do critério de julgamento, os autores assim relataram a opção então adotada pelo Estado de Minas Gerais, *verbis*:

Em relação ao critério de julgamento das propostas, fugiu-se da adoção de julgamento apenas pela taxa de administração que favorecia a ocorrência de cobrança de valores ocultos, não servindo de parâmetro para a apuração da proposta mais vantajosa.

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 [destaquei].

Calha, ainda, trazer precedente jurisprudencial que trilha o mesmo caminho. Veja-se, a propósito, trecho do voto revisor do **Acórdão-TCU n. 2731/2009-Plenário**, da lavra do ministro Benjamin Zymler, *in verbis*:

¹³ 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.** In: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 25, 26 e 27 mar. 2014. Disponível na Internet. <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1159>> Acesso em: 18 jul. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE

18. De início, observo que **o critério de julgamento adotado para a definição do licitante vencedor compromete qualquer avaliação quanto à vantajosidade do certame, pois somente a taxa de administração, que representa apenas 3,5% do valor estimado para o contrato, foi submetida à disputa pública** por meio do Pregão Eletrônico nº 17/2008.

19. Vale dizer, os itens que efetivamente compõem os custos relativos à manutenção dos veículos, preços de peças e mão-de-obra, no total estimado de R\$ 16.423.000,00, não foram objeto de concorrência.

Assim, a Administração da SR/DPF/RJ **acabou por abrir mão de possíveis descontos que poderia obter se envolvesse esses itens, de significativa representatividade, no critério de julgamento do certame.**

20. Registre-se que, ao final dos lances efetuados pelas participantes na licitação em exame, a taxa de administração ofertada pela Ticket Serviços S/A atingiu o patamar de 0%, o que apenas evidencia a insignificância da parcela do objeto colocada em disputa.

21. De acordo com o novo procedimento que se pretende implementar, na hipótese de uma viatura necessitar de manutenção, ela será encaminhada a um estabelecimento credenciado pela contratada para que seja verificado o tipo de serviço a ser realizado e as peças que eventualmente serão substituídas. Após, a contratada solicitará aos estabelecimentos de sua rede credenciada que ofereçam, no mínimo, três orçamentos, tendo como limite máximo os valores constantes da tabela de preços oficial da montadora do veículo. Esses orçamentos serão encaminhados ao fiscal do contrato, para escolha daquele de menor valor, verificação da regularidade do estabelecimento credenciado e autorização do serviço.

22. Consoante se verifica, pela rotina acima descrita, apesar de os preços das oficinas credenciadas apresentarem como limite máximo os valores constantes da tabela de preços oficial da montadora do veículo, nada assegura que a Administração conseguirá



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

preço menor (melhor desconto) do que aquele que obteria caso todas as oficinas interessadas, credenciadas ou não pela contratada, participassem da competição.

23. **Na realidade, a ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços deixa em aberto o valor a ser pago pela Administração durante a execução do ajuste, o que impede a verificação da vantajosidade da proposta contratada** [sem destaque na origem].

Fica, portanto, claro, a partir dos excertos doutrinários e jurisprudencial acima coligidos, que a adoção da menor taxa de administração como único critério de julgamento das propostas traz sérios riscos de vulneração à preservação da vantajosidade da disputa.

Cumprе notar, por oportuno, que a Administração também não fixou, como critério de julgamento adicional, o oferecimento de **maior percentual de desconto sobre o valor das peças automotivas**, cujos preços são os das tabelas oficiais das montadoras. Note-se que tal critério tem sido amplamente reconhecido pelo Tribunal de Contas, consoante jurisprudência consolidada¹⁴.

É, destarte, de bom alvitre que a Administração atue com cautela e estude qual sistemática de julgamento das propostas irá adotar, a fim de assegurar, com efeito, a economicidade da contratação pretendida, evitando-se aquelas que não garantem tal resultado.

¹⁴ Neste sentido: Decisão n. 445/2014-1ª Câmara, rel. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, j. 04.11.2014, Processo n. 2503/14; Decisão n. 173/2011-2ª Câmara, rel. Conselheiro Paulo Curi Neto, j. 06.07.2011, Processo n. 1495/11; Decisão n. 39/2011-2ª Câmara, rel. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, j. 15.03.2011, Processo n. 3336/10; Decisão n. 677/2007-2ª Câmara, rel. Conselheiro Substituto Hugo Costa Pessoa, j. 12.12.2007, Processo n. 2966/07.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

De toda sorte, a sistemática adotada, à toda evidência, não se enquadra nessa categoria, conforme demonstrado, cumprindo à Administração, portanto, que a altere antes de dar início à abertura do certame.

II.2 - Ausência de fixação de limite máximo para o valor homem/hora

Não bastasse a eiva descrita no tópico anterior, constatou-se, examinando-se o citado edital, outra chaga que está a fustigá-lo: não há definição nem estimativa prévia quanto ao valor de trabalho homem/hora.

Trata-se, aliás, de dever da Administração, expresso nos arts. 6º, IX, "f", e 43, IV, ambos da Lei n. 8.666, de 1993¹⁵.

A propósito do tema, vale transcrever o escólio de **Jessé Torres Pereira Júnior** e **Marinês Restelatto Dotti**¹⁶:

¹⁵ Rezam os mencionados dispositivos: "Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados";

e "Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis".

¹⁶ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Op. cit.*, p. 85-86.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

É dever jurídico da Administração Pública, ainda na fase interna do procedimento licitatório e também no procedimento para a contratação direta, **apurar o custo estimado do objeto que pretende adquirir, por meio de ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado. Trata-se de instrumento idôneo para a apuração e a avaliação dos custos da futura contratação,** traduzindo aplicação dos princípios da economicidade e da eficiência [destaquei].

A ausência de adequada pesquisa de mercado visando estabelecer esse parâmetro coloca a Administração em patente dificuldade, quando da análise da autorização e da liquidação do serviço prestado, uma vez que não haverá parâmetro prévio e objetivo com o qual possa balizar tal avaliação, a fim de verificar a compatibilidade do preço cobrado com os de mercado.

É, portanto, imperioso que a Administração promova esse levantamento, fixando adequadamente o parâmetro no edital, de modo a prestigiar, entre outros, os princípios da vantajosidade, economicidade, julgamento objetivo e isonomia, os quais devem nortear a realização do certame, consoante expressa previsão no art. 3º, "caput", da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

II.3 - Controvérsia a respeito das tabelas de tempos de serviços automotivos tomadas como parâmetro (ausência de referências para a fixação do preço dos serviços)

II.3.a. - Utilização de tabela de tempos de serviços automotivos descontinuada e, possivelmente, defasada como parâmetro de medição dos serviços a serem executados

A par da preocupação apresentada acima, há ainda outro ponto controvertido que acomete o certame. Trata-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

se da utilização da "tabela de tempos de mão de obra padrão (Tabela Tempária)", desenvolvida pelo Sindicato da Indústria e Reparação de Veículos e Acessórios.

A respeito disso, cumpre trazer a lume a disposição do termo de referência pertinente à temática:

4.2.28. Disponibilizar acesso ao Sistema AUDATEX MOLICAR (OU OUTROS), sua tabela atualizada ou outro instrumento hábil similar (podendo inclusive importar dados), composto por uma ferramenta que possibilite ao gestor/fiscal efetuar consulta on-line, tanto à tabela de preços dos fabricantes de peças, quanto à **tabela de tempos de mão-de-obra padrão (Tabela Tempária)**, conforme informação técnica do **Sindicato da Indústria e Reparação de Veículos e Acessórios**, disponibilizando na tela o valor para a peça/serviço para fins de comparação, negociação ou uso na ausência de 03 cotações, nos casos de urgência, emitindo ainda os relatórios comparativos [grifei];

A questão que se levanta, no caso, é que, conforme informação obtida por essa Procuradoria¹⁷, tal tabela teria sido descontinuada, logo, estando muito provavelmente defasada.

Assim, é necessário rigoroso estudo a propósito do tema, de modo a garantir que a sistemática não redunde em eventual prejuízo ao Erário.

Em razão desses aspectos, cumpre à Administração demonstrar, no processo licitatório, por meio de estudos rigorosos, que a adoção da sistemática proposta no edital seja a mais economicamente vantajosa.

¹⁷ Documentação anexa à presente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Uma das possíveis soluções, a exemplo daquela adotada pelo Estado de Minas Gerais¹⁸, seria a realização de extensa pesquisa de mercado, abordando os serviços automotivos mais frequentemente prestados à frota do município, de modo a se estabelecer o valor aproximado do binômio hora/homem.

II.4 - Possível assimetria de informações por parte dos gestores/fiscais do contrato (ausência de qualificação técnica para a correta e eficiente fiscalização da execução)

Dispõe o instrumento convocatório, a propósito das obrigações da contratante, que, *verbis*:

17.11 O gestor do contrato somente autorizará o fornecimento ou a execução de serviço, cujo preço for compatível com o estabelecido no mercado, devendo, em cada autorização, demonstrar a compatibilidade, através da comparação do preço final proposto, com tabelas de preços e quantitativos elaboradas por entidades idôneas, cujos critérios de mensuração sejam obtidos mediante adequadas técnicas quantitativas;

(...)

17.14 Receber definitivamente, no prazo de 30 (trinta) dias, os serviços mediante termo circunstanciado, após, a devida conferência pelo gestor do contrato dos serviços prestados, se atendidos de acordo com a Solicitação e Ordem de Serviço; [sem destaque no original].

Ainda o edital, ao dispor sobre a fiscalização do contrato, assim estabelece:

17.3 - Exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado, anotando em registro

¹⁸ Conforme citação feita no item II.1, em que se consignou que, *verbis*, “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”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

próprio as falhas detectadas, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos empregados eventualmente envolvidos, e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis [destaquei];

Não há previsão em qualquer parte do ato convocatório estabelecendo, de maneira inequívoca, a necessidade de que tanto o gestor quanto o fiscal do contrato tenham conhecimentos a respeito de mecânica de automóveis.

Tal defecção encerra um problema na medida em que, em razão da assimetria de informações, existe o risco de cotações com sobrepreço e/ou serviços desnecessários.

Nos variados instrumentos que integram o instrumento convocatório não há exigência de que o fiscal e o gestor do contrato sejam agentes com *expertise* em mecânica automotiva.

Note-se que o disposto no edital (nos itens supramencionados) só será viável se o avaliador possuir conhecimentos técnicos sobre o tema, mas isso não está expresso no contrato ou em outra peça do edital.

Essa lacuna aumenta o risco de ineficácia da análise dos orçamentos propostos, uma vez que um agente da Administração designado para a tarefa, não qualificado, teoricamente poderia indevidamente assentir com a execução de serviços desnecessários.

Assim, é de todo recomendável que a Administração designe fiscais e gestores, relativos à verificação dos serviços e peças cotados, para o futuro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

contrato, que tenham a necessária qualificação técnica para a correta e eficiente fiscalização, e consigne tal condição no instrumento convocatório ou mesmo no contrato.

II.5 - Falta de demonstração de inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto do certame

Nota-se, por oportuno, que a Administração decidiu fundir, num mesmo objeto licitatório, a contratação dos serviços de fornecimento de combustíveis e de manutenção e fornecimento de peças para os veículos que compõem sua frota. Assim, dispõe o preâmbulo do edital, no que tange à descrição do objeto, que, *verbis*:

[...] CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DO **ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E MANUTENÇÃO COM FORNECIMENTO DE PEÇAS E SERVIÇOS MECÂNICOS AUTOMOTIVOS**, BEM COMO, SERVIÇOS ELÉTRICOS AUTOMOTIVOS, INJEÇÃO ELETRÔNICA, LAVADOR E BORRACHARIA PARA OS VEÍCULOS DA FROTA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO ALEGRE DOS PARECIS - RO [...] [destaquei]

Como justificativa para tal deliberação, os responsáveis gizaram o seguinte no Termo de Referência, *verbis*:

17.15 - Em matéria de manutenção de frota de veículos pertencentes à Administração Pública, foi detectada uma tendência recente na adoção da modalidade de solução integrada, na qual, além da gestão do estado da frota em si (registro dos veículos, das revisões, previsão de gastos das despesas com manutenção, da depreciação, do servidor responsável pela direção veicular) também abrange a contratação da manutenção propriamente dita.

17.16 - Nesse diapasão, o modelo de "solução integrada", isto é, de aglutinação entre



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

prestação de serviço e fornecimento, vem sendo adotado em outros rincões deste País³ em razão de inúmeras vantagens, uma vez que representaria avanço de gestão, controle e redução de gastos e, ao permitir a unicidade do objeto, reduziria falhas de continuidade dos serviços. Nesse sentido, garantir-se-iam celeridade, harmonia e equilíbrio entre as diferentes atividades envolvidas na prestação de serviços públicos.

17.17 - Os dois vetores que decidem a questão são os aspectos técnicos e econômicos. Primar o parcelamento de forma absoluta enseja em promover, sempre, o procedimento que garanta o maior acesso de interessados às contratações com a Administração Pública e a competitividade entre os licitantes, princípio licitatório insculpido no art. 3º, §1º, da Lei nº 8.666/1993. No entanto, se a parcela destacada for de valor inexpressivo comparativamente ao contrato global ou às demais parcelas, a licitação autônoma seria procedimentalmente antieconômica.

17.18 - A contratação de solução integrada viria para aproveitar a *expertise* da iniciativa privada no que tange às atividades meio, enquanto a Administração dedica-se à atividade fim, com amparo na legislação, pois, como se pode depreender da redação do próprio citado art. 23, §1º, da Lei 8666/93 quando for técnica e economicamente inviável, não haverá parcelamento do objeto da licitação.

17.19 - A respeito, a Administração Pública Federal editou norma aplicável por analogia. Trata-se do §3º do art. 3º da Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 02/2008.

Art. 3º [...]

§ 3º As licitações por empreitada de preço global, em que serviços distintos, ou serviços e materiais independentes, são agrupados em um único lote, devem ser excepcionais, somente admissíveis quando, comprovada e justificadamente, houver necessidade de inter-relação entre os serviços contratados, gerenciamento centralizado ou implicar vantagem para a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Administração, observando-se o seguinte:

I - é vedada a contratação parcial do lote, isto é, de apenas alguns dos serviços ou materiais que o compõem, devendo todos os serviços e materiais agrupados no lote serem adquiridos em sua integralidade; e

II - excepcionalmente poderá ocorrer a contratação parcial do lote quando houver vinculação entre o serviço contratado e a quantidade de material necessária à sua execução, em que poderá ser adquirida a estrita quantidade do material que for necessária à completa execução do serviço, ainda que menor do que a previamente estimada e desde que não ultrapasse o limite estabelecido no artigo 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

17-20 - O autor cita como vantagens da contratação pelo modelo de solução integrada a imputação à contratada de todos os investimentos, a liberação dos servidores para o exercício das atividades fins, a redução de custos com múltiplas licitações e com gestão de múltiplos contratos, a absorção de tecnologias modernas, a padronização dos serviços e o gerenciamento centralizado da logística.

17.21 - Dessa forma, examinando-se outros fatores além do preço isolado das parcelas obtido na licitação, conclui que a contratação de solução integrada desonera a Administração de outros encargos e custos, com evidentes benefícios de eficiência e economicidade.

A despeito das razões consignadas no edital, faz-se necessário suscitar, em face da vertente representação, a opção adotada pela Administração em não fracionar os elementos que constituem o objeto da disputa. Compõem o objeto tanto o fornecimento de combustíveis quanto a prestação de serviços mecânicos conjugada com o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

fornecimento de peças, por meio de empresa gerenciadora de rede credenciada de prestadores.

Considerando que existem prestadores de serviços especializados tanto apenas no fornecimento de combustíveis quanto no oferecimento deste conjugado com os serviços mecânicos e fornecimento de peças, é certo que, à evidência, o parcelamento do objeto, colocando-se cada um dos serviços¹⁹ em lotes distintos, poderia, em tese, ampliar a disputa, ao aumentar potencialmente o número de interessados, o que, ao final das contas, poderia redundar em economia para a Administração.

Como preleciona **Marçal Justen Filho**²⁰,

O art. 23, § 1º, **impõe o fracionamento como obrigatório**. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio de isonomia, mas da própria eficiência. **A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidades de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única [grifei].**

No entanto, o douto jurisconsulto, faz, logo

¹⁹ Isto é, fornecimento de combustíveis e prestação de serviços automotivos conjugado com fornecimento de peças, ambos por meio de rede credenciada gerida por empresa especializada.

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 307.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

na sequência, algumas ponderações²¹ quanto à aplicação da referida regra:

A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. (...)

Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos [sem grifos no original].

E arremata²²:

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. **A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas** (em virtude do aumento de competitividade). Logo, a **Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares** [grifei].

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao apreciar caso análogo ao *sub examine*, firmou o seguinte entendimento, *verbis*:

EMENTA: DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E CONTROLE DO

²¹ Ibidem, p. 307.

²² Ibidem, p. 308.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

ABASTECIMENTO. MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS. FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL POR MEIO DE SISTEMA INFORMATIZADO. UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DE CARTÃO MAGNÉTICO, VIA WEB E EM TEMPO REAL. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA DE PROVA DE REGISTRO NO CREA. FASE INTERNA. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE 3%. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO E DA ANTIECONOMICIDADE DA CONTRATAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

[...]

2. É indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado, nos termos do art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93. In casu, não houve a realização de ampla pesquisa de preços na fase interna do certame, o que também não ocorreu no momento de julgamento das propostas.

3. É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações. (Súmula n. 114 TCEMG)

4. Se os serviços de gerenciamento de abastecimento de veículos é bem menos complexo do que o de gerenciamento de manutenção de frota, a licitação em lotes diversos poderia proporcionar a obtenção de menores taxas de administração em relação a cada um deles. Impõe-se à Administração que, em futuros procedimentos licitatórios, apresente justificativa do não parcelamento da licitação nos próprios autos do certame, objetivando demonstrar de forma inequívoca que a opção pelo não parcelamento é mais vantajosa para o Município [destaquei].

(TCE-MG. Denúncia n. 843471, relator Conselheiro Cláudio Terrão, j. 05/04/2016)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

À luz da doutrina e da jurisprudência acima coligidas, fica claro que, no caso *sub examine*, **não se tem, como óbice ao parcelamento, inviabilidade de ordem técnica**, porquanto, à toda evidência, os serviços fundidos em um único objeto poderiam perfeitamente ser prestados independentemente uns dos outros.

Poder-se-ia, então, se cogitar de **impedimento de ordem econômica** a afastar a regra do parcelamento. Contudo, ao menos nas peças que instruem o ato convocatório, **a Administração não produziu qualquer elemento apto a demonstrar a inviabilidade quanto ao fracionamento dos serviços**.

Ademais, **no que toca à justificativa vertida no corpo do Termo de Referência**, a fuga à regra do parcelamento, ali defendida, se dirige à reunião do serviço de manutenção de veículos com o fornecimento de peças, mas não destes com o fornecimento de combustíveis.

Não se mostra razoável, contudo, à míngua de comprovação nos autos, considerar, de plano, irregular a opção adotada pelo gestor em fundir, no mesmo objeto, os serviços de fornecimento de combustíveis com os de prestação de serviços mecânicos conjugado com fornecimento de peças. É, antes, necessário chamar os responsáveis aos autos para que demonstrem a inviabilidade econômica ou técnica do parcelamento do objeto licitatório.

Por fim, é sempre de bom alvitre reforçar que o parcelamento do objeto é regra nas contratações públicas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

mesmo as realizadas sob a **modalidade de pregão**²³.

III - Da necessidade de Concessão de Tutela de Urgência

Há ilicitudes no instrumento convocatório que, especialmente porque têm o potencial de produzir danos, devem ser prevenidas. Consagrada pelo art. 497 do CPC/2015 e pelo art. 108-A do RITCE-RO, a tutela inibitória é voltada para esses casos, pois objetiva impedir a realização ou a reiteração de uma ilicitude provável²⁴.

Como decorrência, para que seja concedida a tutela de prevenção do ilícito, é suficiente a probabilidade da transgressão de um comando jurídico, mormente quando há significativa possibilidade de ocorrência de lesão ou dano. Aliás, é de bom alvitre ponderar que essa modalidade de tutela prescinde da culpa ou do dolo, enquanto tem por escopo prevenir uma situação de ilicitude, sem a necessidade de qualquer valoração subjetiva de um comportamento concreto, mesmo porque este ainda não ocorreu (ocorrerá ou será reiterado).

Assim, pelo cotejo das argumentações fáticas e jurídicas até aqui expostas, verifica-se que a tutela inibitória é a ideal para impedir a concreção das irregularidades denunciadas que estão na iminência de serem

²³ Neste sentido, vide os julgados desta Corte de Contas assentados no Acórdão nº 121/2014-Pleno, relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, j. 14.08.2014 (processo nº 3711/2013), e no Acórdão nº 58/2013-1ª Câmara, relator Conselheiro Edílson de Sousa Silva, j. 06.08.2013 (processo 2064/2012), bem ainda o Acórdão-TCU nº 1074/2017-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman, j. 24.05.2017.

²⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 71-73.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

postas em prática, ante o início da fase de lances da disputa ora guerreada.

É exatamente a proximidade da data da abertura do certame que demanda a antecipação dos efeitos da tutela no caso em exame, e que revela de forma clarividente o perigo da demora caso se aguarde o desfecho desta Representação, em preenchimento do primeiro dos requisitos do instituto antecipatório.

Por sua vez, a plausibilidade do direito invocado também está caracterizada, visto que simples análise dos termos do edital evidencia as irregularidades contra as quais ora se representa.

Desse modo, mister se faz que essa Corte de Contas restabeleça a ordem legal mediante a tutela adiante pleiteada.

IV - Conclusão

Diante do exposto, considerando as irregularidades narradas, requer-se:

I - Seja recebida a vertente representação, pois atende aos requisitos de admissibilidade insculpidos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

II - Seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela inibitória, **inaudita altera parte**, determinando-se ao Prefeito Municipal de Alto Alegre dos Parecis, Senhor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

MARCO AURÉLIO MARQUES FLORES, e à Pregoeira Oficial do Município, Senhora **JOAVANA POSSE**, ou quem os substitua ou suceda na forma da lei, que **SUSPENDAM, incontinenti**, no estado em que se encontrar, o **Pregão Eletrônico regido pelo edital n. 019/2018**, processado nos autos administrativos de n. 210/SEMFAP/2018, até que sobrevenha ulterior decisão dessa Corte de Contas;

II - Sejam chamados aos vertentes autos, como responsáveis, os agentes públicos declinados no item anterior, bem como a Senhora **MARIETE DOS SANTOS SOUZA**, Secretária de Finanças, Administração e Planejamento, em razão de terem concorrido para elaboração e autorização do certame, ora hostilizado, com as eivas que o maculam, descritas no decorrer desta exordial.

Porto Velho-RO, 05 de setembro de 2018.

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas