NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA
Nº. 009/2018/GPEPSO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – MPC/RO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais constantes do artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil e do artigo 83 da Lei Complementar nº. 154/96;

CONSIDERANDO o disposto no art. 127 da CRFB, que preconiza que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais;

CONSIDERANDO o disposto no art. 80 da Lei Complementar nº. 154/96 que estabelece competir ao Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, em sua missão institucional, a guarda da lei e fiscalização da Fazenda Pública, promovendo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, além de outras estabelecidas no ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO o disposto no art. 27, parágrafo único, IV da Lei n°. 8.625/93, que faculta ao Ministério Público expedir recomendação aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320, de 1964, os quais determinam, em síntese, que a liquidação da despesa será realizada mediante a análise do direito adquirido do credor, com base em documentos comprobatórios do respectivo crédito;

CONSIDERANDO que, à luz do princípio da eficiência, deve o Administrador gerenciar os recursos públicos de forma economicamente viável, atrelando-se à incessante busca por resultados positivos que reflitam benefícios à toda a coletividade;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 3°, "caput", da Lei n. 8.666, de 1993, a licitação deve buscar sempre a proposta mais vantajosa para a Administração, primando pela eficiência e economicidade;

CONSIDERANDO que, em análise ao Edital de Licitação relacionado ao Pregão Eletrônico n. 031/CPL/2018, Processo n. 930/SRP/2018, aviso de abertura publicado no DOM n. 2250, de 16 de julho de 2018, verificou-se desconformidades em alguns itens, relacionadas a seguir, as quais, se não corrigidas, têm o potencial de violar normas legais e princípios vigentes no ordenamento jurídico

brasileiro, a respeito dos quais passamos a fazer os seguintes apontamentos:

1. ***Critério de julgamento das propostas que não atende aos princípios da vantajosidade e economicidade***

Nos termos do item 9.5 do edital, o critério de julgamento das propostas será o de **menor preço**, assim entendido como a menor taxa de administração 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[1] pontuam que, *verbis*:

[1] 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.

Sob a perspectiva da eficácia e da celeridade, o novo modelo pode sustentar-se, 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 oferte 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 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**[2]. 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

[2] 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.

> 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*:

> 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 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** [destaque nosso].

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.

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.

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

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

Trata-se, aliás, de dever da Administração, expresso nos arts. 6°, IX, "f", e 43, IV, ambos da Lei n. 8.666, de 1993[3].

A propósito do tema, vale transcrever o escólio de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti[4]:

---

[3] 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".

> 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.

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. 3°, "caput", da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

3. *Controvérsia a respeito das tabelas de tempos de serviços automotivos tomadas como parâmetro*

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

3.1. Utilização de tabelas de tempos de serviços automotivos das montadoras por prestadores de serviço não vinculados à sua rede de concessionárias

À parte a ausência de fixação, no edital, do valor de trabalho homem/hora, tratada no tópico anterior, subsiste questão controversa que a antecede.

A respeito disso, cumpre trazer a lume o que dispõe o item 12.23 do edital, pertinente ao assunto ora abordado:

> **12. PRAZO, LOCAL E CONDIÇÕES PARA EXECUÇÃO**
>
> (...)
>
> 12.23 **A base do cálculo do preço praticado para prestação de serviços de mecânica, elétrica, lanternagem, alinhamento e balanceamento e outros deverá ser de acordo com o tempo para a execução do serviço constante da Tabela de Tempos Padrão de Reparos adotados pela montadora de acordo com o modelo do veículo** (código, descrição e tempo padrão de execução do serviço).

Pois bem. A disposição editalícia deixa claro que será utilizada, como base de cálculo do preço dos serviços a serem prestados, a tabela de tempos de serviço automotivo das montadoras dos veículos, adotada, a rigor, em suas concessionárias.

Ocorre que, a juízo desta Procuradoria, há questões subjacentes não enfrentadas em tal procedimento e

que necessitam de aprofundado estudo, dadas suas implicações possivelmente lesivas aos cofres públicos.

Como destacado na própria doutrina alhures transcrita, inexiste, ao que se sabe, marco normativo estabelecendo padrões para a execução dos serviços automotivos; tanto que cada montadora adota uma tabela própria de tempos de serviço, utilizada em sua rede de concessionárias.

Sucede, todavia, que não se conhece a composição de tais instrumentos, o que termina por suscitar dúvidas a respeito de sua utilização por prestadores de serviço não vinculados às redes de concessionárias.

Antes que se possa dar como regular tal prática, é preciso saber se tais tabelas não trazem embutidas em si elementos de custo que se justificam apenas quando o serviço é realizado pela rede de concessionárias.

Caso contrário, sendo essa hipótese verdadeira, tal prática configuraria atentado à economicidade da contratação, o que deve ser, de plano, rechaçado, à luz dos princípios que norteiam a licitação.

3.2. 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-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:

> 5. **DAS SOLUÇÕES TÉCNICAS GLOBAIS**
>
> (...)
>
> 5.3 Disponibilizar acesso ao Sistema AUDATEX MOLICAR ou outro instrumento hábil similar, composta por uma ferramenta que possibilita 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.**

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

Assim, tal como no problema abordado no subtópico anterior, 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.

Ademais, sobreleva questão lateral, pertinente ao evidente conflito entre a disposição editalícia contida no item 12.23 do instrumento convocatório e aquela constante do item 5.3 do termo de referência.

Enquanto a primeira é taxativa ao dizer que a base de cálculo para o preço dos serviços mecânicos será a tabela oficial das montadoras, a segunda, por outro lado, faz referência à tabela desenvolvida pelo sindicato patronal da categoria.

4. Possível assimetria de informações por parte dos gestores/fiscais do contrato

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

> 16.2.19 **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;
>
> (...)
>
> 16.2.22 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, conforme subitem 11.1 do termo de referência; [grifos nossos].

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

> 18.1 A fiscalização do contrato será exercida **por Servidor indicado no Contrato**, ou por outro representante designado pela Administração, ao qual competirá dirimir as dúvidas que surgirem no curso da execução do contrato, e de tudo dará ciência à Administração.

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 contrato, que tenham tais conhecimentos, e consigne tal condição no instrumento convocatório ou mesmo no contrato.

Por todos esses fundamentos, o Ministério Público de Contas **RESOLVE** expedir a presente **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA**:

Ao Prefeito do Município Mirante da Serra - **Senhor Adinaldo de Andrade**, e ao Pregoeiro Oficial - **Senhor Fábio Fonseca Tressmann**, para que **adiem a abertura do Pregão Eletrônico n. 031/CPL/2018,** a fim de que, antes de dar consecução à próxima etapa, qual seja, a realização de sessão pública para recebimento e abertura dos envelopes de habilitação e proposta de preços, promovam as correções abaixo delineadas, necessárias para conformação dos itens irregulares com as regras e princípios de direito, conforme se elenca adiante:

I - MODIFIQUE o critério de julgamento das propostas, fazendo com que não apenas a taxa de administração, mas o valor das peças e ou das peças e serviços sejam objeto da disputa, de modo a garantir que a Administração se assegure de obter a proposta mais vantajosa e econômica, evitando-se a liquidação irregular da despesa e a ocorrência de lesão ao Erário;

II - PROMOVA, ainda na fase interna da licitação, rigoroso estudo a respeito do uso, como parâmetro para precificação do objeto, das tabelas tempárias tanto das montadoras quanto do sindicato patronal da categoria, enfrentando, por ocasião desse trabalho, cada uma das controvérsias apontadas nos itens 3.1 e 3.2 desta Notificação, no intuito de que reste demonstrado, ou não, a sua efetiva superioridade em termos de economicidade para a Administração;

III - ELIDA o conflito existente entre as disposições do item 12.23 do edital e do item 5.3 do termo de referência, não deixando de considerar, contudo, o resultado da ação requerida no item II;

IV - FIXE, no edital, a depender do resultado do estudo demandado no item II, o limite máximo para pagamento do valor de trabalho homem/hora, mediante adequada pesquisa de mercado, de modo a ter instrumento idôneo para a apuração e a avaliação dos custos da futura contratação;

V - FIXE, no edital, por meio de inserção ou adequação redacional dos dispositivos pertinentes, previsão expressa de que o gestor/fiscal a ser designado para atuar no curso da contratação tenha *expertise* em mecânica automotiva, de modo a elidir a assimetria de informações e mitigar o risco de execução de serviços desnecessários ou com preços acima dos de mercado;

VI - ENCAMINHE *previamente* a este Ministério Público de Contas, **antes de dar prosseguimento ao certame,** o novo edital e anexos, escoimado dos vícios aduzidos nesta Notificação.

Por fim, adverte-se as autoridades responsáveis que o não atendimento a esta Notificação Recomendatória poderá ensejar a proposição, por esta Procuradoria de Contas, da ação de controle cabível visando a responsabilização pessoal, na forma prevista na Lei Complementar nº. 154/96 e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo de outras cominações legais aplicáveis à espécie, razão pela qual desde logo se requer que tão logo adotadas providências corretivas, seja este órgão ministerial cientificado.

Porto Velho, 23 de julho de 2018.

ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas