



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA.**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – MPC/RO, órgão de estatutura 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 nº. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução nº. 76/TCE-RO/2011, formula

REPRESENTAÇÃO

em face de **CHARLES LUIS PINHEIRO GOMES –**
Prefeito de Vale do Paraíso – e HUMBERTO SILVA NASCIMENTO –



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Secretário Municipal de Saúde de Vale do Paraíso - em razão de irregularidades na adesão à Ata de Registro de Preços nº 011/2025, originária do Pregão Eletrônico nº 021/2025, formalizada pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha, destinada à contratação de serviços de gestão integrada de frotas, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante alinhavadas:

1. Dos fatos

O Município de Vale do Paraíso procedeu à adesão, na condição de órgão não participante, à Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico nº 021/2025, conduzido pelo CIM Jequitinhonha, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, abrangendo rastreamento veicular, controle de abastecimento, intermediação para aquisição de peças e serviços de manutenção corretiva e preventiva, por meio de rede credenciada.

O certame originário foi processado sob o regime do Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento baseado na menor taxa global, resultante da soma entre Taxa Administrativa Primária (TAP) e Taxa Administrativa Secundária (TAS), tendo contado com a participação de apenas dois licitantes.

Embora a adesão à ata de registro de preços constitua mecanismo juridicamente admitido pela legislação vigente, sua utilização não se dá de forma automática ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

discricionária, estando condicionada à demonstração concreta da vantajosidade, da compatibilidade do objeto e da adequação da solução contratada à realidade do ente aderente.

No caso concreto, a análise dos documentos que instruem o certame originário e da modelagem da contratação revela fragilidades estruturais relevantes, aptas a comprometer a legalidade, a economicidade e a legitimidade da adesão promovida pelo Município de Vale do Paraíso, circunstância que impõe a atuação preventiva e corretiva dessa Corte de Contas.

2. Do Direito e das Responsabilidades

2.1. Do cabimento e da legitimidade

A presente Representação tem por finalidade submeter ao crivo da Corte de Contas atos administrativos reputados ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, provocando a atuação do controle externo para sua apuração e eventual correção, encontrando amparo no disposto no art. 52-A da LC n. 154, de 26 de julho de 1996, assim como nos arts. 79 a 82-A do Regimento Interno.

No caso em exame não subsiste dúvida quanto ao seu cabimento, uma vez que as irregularidades apontadas dizem respeito à matéria inserida na jurisdição do Tribunal de Contas, notadamente no que se refere à legalidade, à legitimidade e à economicidade de procedimento administrativo destinado à contratação de serviços ordinários.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Igualmente inequívoca é a legitimidade ativa do Ministério Público de Contas para a propositura da presente medida. A Constituição Federal atribuiu ao *Parquet* de Contas a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, incumbindo-lhe atuar como fiscal da legalidade e provocador da atuação corretiva da Corte sempre que identificados indícios de desconformidade na atuação administrativa. Tal legitimidade, aliás, não se trata de faculdade, mas de verdadeiro dever institucional.

A atuação do Ministério Público de Contas por meio da presente Representação visa, portanto, à averiguação dos atos administrativos praticados pelo Município de Vale do Paraíso e, em sendo confirmadas as irregularidades apontadas, à adoção das medidas necessárias para reconduzir a atuação administrativa aos parâmetros constitucionais e legais que regem as contratações públicas.

3. Das falhas diagnosticadas

3.1 Das fragilidades no planejamento da contratação e da impossibilidade de adesão válida sem estudo técnico individualizado.

O planejamento constitui eixo estruturante do regime jurídico das contratações públicas instituído pela Lei nº 14.133/2021, não se tratando de etapa acessória ou meramente formal do procedimento licitatório, mas de pressuposto material de validade da contratação. Ao alçar o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

planejamento à condição de princípio expresso, o legislador impôs à Administração Pública o dever de demonstrar, de forma tecnicamente fundamentada, a real necessidade da contratação, a adequação da solução eleita e a compatibilidade do objeto com a realidade fática e econômica do ente contratante.

Tal diretriz é densificada pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que condiciona a regularidade da licitação à existência de estudos técnicos capazes de identificar, justificar e dimensionar a contratação, inclusive no que se refere à estimativa de custos e à escolha do modelo contratual mais vantajoso.

No âmbito específico do Sistema de Registro de Preços, embora se reconheça a natural variabilidade da demanda, a legislação não dispensa – nem poderia dispensar – a realização de planejamento técnico mínimo, apto a conferir racionalidade, previsibilidade e controle à contratação.

***In casu*, verifica-se que o item 1.1 do Anexo I limita-se a mencionar genericamente “gestão e controle informatizado de abastecimento”, sem detalhar os tipos específicos de combustíveis abrangidos (como gasolina, diesel comum, diesel S-10, etanol, entre outros), tampouco apresentar, na tabela de valores por município, quantitativos unitários estimados em litros por tipo de combustível. Essa omissão compromete a precisão do objeto e impede que os licitantes dimensionem adequadamente seus custos operacionais reais, especialmente em um mercado fortemente impactado por variáveis logísticas, tributárias e regionais.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Não bastasse, no certame originário que deu ensejo à Ata de Registro de Preços ora analisada, o órgão gerenciador optou deliberadamente por não apresentar qualquer estimativa mínima de frota, consumo ou volume de serviços, sob o argumento de que a diversidade de realidades dos municípios consorciados e a possibilidade de variação ao longo da vigência da ata inviabilizariam a fixação de parâmetros prévios¹. Tal justificativa, contudo, não se sustenta juridicamente.

A imprevisibilidade ou variabilidade da demanda, que legitima o uso do Sistema de Registro de Preços, não se confunde com ausência de planejamento. Ainda que os quantitativos registrados não gerem obrigação de contratação, é juridicamente exigível que a Administração se valha de parâmetros estimativos razoáveis, extraídos de séries históricas, médias de consumo, dados de frota ou projeções técnicas, de modo a orientar a formulação das propostas e permitir a aferição da vantajosidade econômica do modelo adotado.

A completa supressão desses elementos compromete a própria lógica do certame, na medida em que **impede os licitantes de dimensionar adequadamente seus custos**, fragiliza a comparabilidade das propostas e desloca para momento posterior – já na fase de execução – a discussão sobre a adequação econômica da contratação, em flagrante inversão da lógica do controle preventivo consagrado pela Lei nº 14.133/2021.

¹ Informação extraída da ata da sessão de julgamento das propostas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Com efeito, sem conhecer o perfil mínimo da frota a ser gerida – como marcas, idade média dos veículos, localização geográfica e padrões de consumo – o licitante não consegue dimensionar adequadamente sua rede credenciada, circunstância que eleva o risco contratual e tende a ser precificada de forma conservadora, resultando em sobrepreço preventivo incorporado às propostas apresentadas.

Essa fragilidade assume contornos ainda mais graves quando se examina a adesão promovida por ente não participante, como é o caso do Município de Vale do Paraíso. A adesão à Ata de Registro de Preços não constitui ato automático ou meramente formal, estando condicionada, nos termos do art. 86, §2º, da Lei nº 14.133/2021, à demonstração concreta da vantajosidade da contratação para o ente aderente, considerada sua realidade específica.

Ocorre que, inexistindo, no certame originário, parâmetros mínimos de consumo, frota ou volume de serviços, torna-se materialmente impossível aferir, de forma objetiva, se a solução registrada é compatível com as necessidades do Município de Vale do Paraíso, bem como se os preços e o modelo de remuneração adotados são efetivamente vantajosos no contexto local. A adesão, nessas circunstâncias, deixa de ser precedida de juízo técnico próprio e passa a operar como ato reflexo, baseado em presunções genéricas de economicidade.

Tal prática desvirtua a finalidade do Sistema de Registro de Preços e vulnera os princípios do planejamento, da eficiência e da seleção da proposta mais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

vantajosa, na medida em que transfere ao ente aderente os riscos decorrentes de um planejamento deficiente, sem que tenha participado da estruturação do certame originário ou influenciado a modelagem da contratação.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é firme ao assentar que o SRP não pode ser utilizado como expediente de comodidade administrativa ou como reserva abstrata de contratação futura, exigindo-se que a estimativa de demanda, ainda que não vinculante, esteja fundada em critérios técnicos verificáveis, sob pena de comprometimento da economicidade e da governança da contratação.

Nesse contexto, a ausência de planejamento técnico minimamente consistente no certame originário não constitui falha formal sanável por simples complementação documental, mas vício estrutural, que contamina a própria possibilidade de adesão válida por entes não participantes. Ao aderir à ata sem estudo técnico individualizado que demonstre a compatibilidade do objeto e a vantajosidade econômica da contratação, o Município de Vale do Paraíso incorre em risco concreto de contratação desarrazoada, em prejuízo ao interesse público e ao erário.

3.2. Do descompasso regional como consequência direta do planejamento deficiente e da inviabilidade de presunção de vantajosidade na adesão.

As fragilidades de planejamento apontadas no tópico precedente não se revelam apenas como vício abstrato



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

do certame originário, mas produzem efeitos concretos e potencialmente gravosos quando projetadas sobre a adesão promovida por ente não participante, como é o caso do Município de Vale do Paraíso. A ausência de parâmetros técnicos mínimos no edital e no termo de referência – notadamente quanto à estimativa de frota, volume de serviços e padrões de consumo – impede que se estabeleça qualquer ponte objetiva entre a realidade que orientou a estruturação da ata e o contexto fático do ente aderente.

É justamente nesse ponto que o planejamento deficiente assume relevância qualificada: ao abdicar de delinear, ainda que de forma estimativa, o perfil médio da demanda dos municípios consorciados, o órgão gerenciador neutralizou a possibilidade de aferição comparativa da compatibilidade regional da contratação, tornando juridicamente inviável a presunção de que a solução registrada seja adequada a realidades territoriais, econômicas e logísticas distintas.

No caso concreto, a Ata de Registro de Preços foi concebida a partir da realidade dos municípios integrantes do Consórcio do Vale do Jequitinhonha, situados no Estado de Minas Gerais, cujas características de mercado, densidade populacional, disponibilidade de fornecedores, estrutura logística e preços médios de peças e serviços não se reproduzem automaticamente no contexto do Estado de Rondônia. Trata-se de realidades regionais assimétricas, marcadas por diferenças estruturais relevantes, que impactam diretamente a formação de preços e a viabilidade operacional do modelo contratado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Essa inadequação torna-se ainda mais evidente quando se considera que parcela relevante do objeto contratado envolve gestão de abastecimento de combustíveis, insumo cuja formação de preços é fortemente influenciada por fatores logísticos e tributários regionais, notadamente custo de transporte, distância dos centros de distribuição, regime de substituição tributária, alíquotas incidentes e dinâmica concorrencial local.

É notório que o mercado de combustíveis no Estado de Rondônia apresenta estrutura logística e carga tributária distintas daquelas verificadas no Estado de Minas Gerais, realidade que impacta diretamente os preços praticados nos postos revendedores e, por conseguinte, os custos efetivamente suportados pela Administração Pública. Nessas circunstâncias, a utilização de uma Ata de Registro de Preços estruturada a partir de parâmetros mercadológicos mineiros para balizar contratações em território rondoniense revela-se incompatível com a **exigência legal de adequação regional da pesquisa de preços**.

Essa assimetria, por si só, já demandaria cautela redobrada na análise da vantajosidade da adesão. Todavia, no cenário em exame, ela é acentuada pela inexistência de qualquer estudo técnico que permita calibrar a contratação às condições locais do Município de Vale do Paraíso. Com efeito, não se verificou, nos documentos que fundamentaram a contratação e constantes no portal da transparência de Vale do Paraíso, levantamento de preços praticados no mercado regional rondoniense, análise da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

capilaridade efetiva da rede credenciada no Estado, avaliação da distância média entre oficinas e a frota municipal, tampouco exame do impacto logístico e econômico da intermediação proposta.

A adesão, nessas circunstâncias, passa a operar com base em presunção genérica de economicidade, incompatível com o regime jurídico da Lei nº 14.133/2021. O art. 86, §2º, do referido diploma não autoriza adesões automáticas ou reflexas, exigindo, ao revés, a demonstração concreta da vantajosidade da contratação para o ente aderente, considerada sua realidade específica. Tal demonstração não pode ser suprida por referências abstratas à economia de escala ou à suposta eficiência do modelo, sobretudo quando ausentes elementos técnicos que permitam verificar a correspondência entre o mercado de origem da ata e o mercado local do aderente.

A inexistência de parâmetros mínimos no planejamento originário potencializa, ainda, um risco adicional: o de que a estrutura de preços e de remuneração da contratada – concebida para um determinado contexto regional – produza efeitos distorcidos quando transplantada para outra realidade, resultando em elevação indireta dos custos suportados pela Administração aderente. Esse risco é particularmente sensível em modelos de contratação baseados em intermediação e rede credenciada, nos quais a formação do preço final depende de fatores locais, como disponibilidade de fornecedores, concorrência regional e custos logísticos.

Desse modo, o descompasso regional



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

identificado não constitui falha isolada ou meramente contingencial, mas desdobramento lógico do planejamento deficiente que marcou a estruturação da Ata de Registro de Preços. Ao não delimitar minimamente o perfil da demanda que orientou o certame, o órgão gerenciador inviabilizou a verificação da compatibilidade regional e transferiu aos entes aderentes o ônus de assumir riscos que deveriam ter sido previamente mapeados e mitigados na fase preparatória da contratação.

Nesse contexto, a adesão promovida pelo Município de Vale do Paraíso, desacompanhada de estudo técnico individualizado que demonstre a compatibilidade do objeto e a vantajosidade econômica da contratação no mercado rondoniense, revela-se juridicamente frágil e potencialmente lesiva ao interesse público, por afrontar os princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

3.3. Da ausência de justificativa técnica para o agrupamento do objeto da contratação.

A definição do objeto da Ata de Registro de Preços à qual o Município de Vale do Paraíso aderiu revela, desde sua origem, **opção pela contratação conjunta de serviços de natureza técnica e mercadologicamente heterogênea**, compreendendo, em um único modelo contratual: **(i)** serviços de rastreamento veicular; **(ii)** controle e gestão de abastecimento; **(iii)** intermediação para aquisição de peças; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

(iv) intermediação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, todos executados por meio de rede credenciada, sob o rótulo genérico de “gestão integrada de frotas”.

É certo que tais serviços são, sob o prisma técnico e econômico, funcionalmente divisíveis, possuindo dinâmicas próprias de mercado, cadeias de fornecimento distintas e níveis diversos de complexidade operacional. Essa característica atrairia, numa análise preliminar, a incidência do dever de parcelamento previsto no art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, cuja finalidade precípua é ampliar a competitividade, evitar concentração indevida de mercado e viabilizar a participação de empresas especializadas em nichos específicos.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada na Súmula nº 247, consolidou esse entendimento ao estabelecer que, sendo o objeto divisível, a adjudicação deve ocorrer por item, e não por preço global, ressalvada a hipótese de comprovado prejuízo à economia de escala ou à funcionalidade do conjunto contratado.

Todavia, a evolução jurisprudencial do TCU revela que a Corte passou a adotar, ao longo da última década, postura mais pragmática, admitindo a viabilidade da aglutinação do objeto **desde que devidamente justificada**. Nesse sentido, o próprio Tribunal reconhece que a decisão pelo não parcelamento é juridicamente possível, desde que demonstrados, de forma clara e objetiva, os ganhos concretos para a Administração, especialmente sob a ótica da eficiência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

e da economicidade, conforme assentado, entre outros, no Acórdão nº 1.176/2021-Plenário.

No mesmo sentido, essa Corte de Contas, ao analisar contratação semelhante promovida pelo Município de Ariquemes, reconheceu, por meio do Acórdão APL-TC 224/2022 [proc. 663/2022], que “a adjudicação por preço global/aglutinação de itens no mesmo lote não acarretou prejuízo à economicidade ou ao caráter competitivo da licitação”.

Tal decisão, insta consignar, foi ancorada, dentre outros fundamentos, no opinativo proferido por esse Parquet de Contas, que, por meio do parecer n. 086/2022-GPGMPC, defendeu que “a contratação em separado geraria, nesse caso, um ônus operacional maior em gerir um (ou até mais de um) contrato adicional, o que envolve, não só os custos com a seleção, mas com a execução e o controle sobre todas as etapas da despesa pública”.

O conjunto desses precedentes evidencia que a **gestão unificada da frota pode, de um lado, gerar ganhos relevantes para a Administração Pública**, notadamente em razão da: (i) centralização da responsabilidade contratual em um único fornecedor; (ii) utilização de um **sistema tecnológico integrado**, capaz de cruzar dados de abastecimento, manutenção e desempenho dos veículos em tempo real; (iii) redução dos custos administrativos associados à gestão de múltiplos contratos; e (iv) potencial ganho de escala decorrente do maior volume financeiro agregado, que pode resultar em taxas administrativas reduzidas ou até nulas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Sob essa perspectiva, tanto o TCU quanto essa Corte têm sinalizado que a integração dos serviços pode **facilitar o controle da execução contratual**, permitir respostas mais céleres a desvios de consumo ou falhas mecânicas e contribuir para a padronização de procedimentos, desde que tais benefícios estejam **devidamente demonstrados nos estudos técnicos que antecedem a contratação**.

Por outro lado, a jurisprudência alerta que a aglutinação de serviços tecnicamente e mercadologicamente distintos não é isenta de riscos relevantes. Entre eles, destaca-se o afastamento de empresas especializadas em segmentos específicos, como abastecimento de combustíveis, rastreamento veicular ou manutenção mecânica, que, embora altamente eficientes em seus nichos, não dispõem de estrutura para atender a um modelo integrado. Essa circunstância pode reduzir o universo de competidores, concentrar o mercado em poucos grandes operadores e resultar em competitividade meramente formal, com reflexos negativos sobre os preços e a qualidade das soluções ofertadas.

Essa situação, inclusive, pode ter se materializado no caso concreto, haja vista que o certame originário contou com a participação de apenas dois licitantes, conforme se extrai da ata da sessão de julgamento, indício relevante de que a modelagem adotada pode ter funcionado como fator restritivo à ampla concorrência.

Além disso, a aglutinação pode **dificultar a transparência dos custos**, permitindo que eventuais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

ineficiências em determinado segmento sejam compensadas por ganhos aparentes em outro, o que compromete a aferição individual da economicidade de cada serviço. Em especial, serviços de menor complexidade, como o gerenciamento de abastecimento, frequentemente comportam taxas mais competitivas quando licitados de forma autônoma, vantagem que pode ser neutralizada em modelos integrados mal justificados.

Diante dessas tensões, a conclusão que se extrai da jurisprudência contemporânea não é a adoção de uma solução apriorística, mas a afirmação de que **a licitude da aglutinação depende, necessariamente, do exame do caso concreto**. A opção pela contratação integrada ou pelo parcelamento do objeto deve ser precedida de **Estudo Técnico Preliminar robusto**, capaz de demonstrar, com dados objetivos e análise comparativa, que a solução escolhida é a **mais vantajosa para a Administração**, consideradas as peculiaridades do objeto, do mercado e da realidade regional.

A Lei nº 14.133/2021 reforçou esse dever ao conferir centralidade ao Estudo Técnico Preliminar, exigindo levantamento de mercado, avaliação de alternativas e justificativa técnica e econômica da solução adotada. Assim, a aglutinação deixou de ser mera escolha discricionária para se tornar **decisão técnica qualificada**, que deve ser explicitamente motivada e documentada.

No cenário ora examinado, contudo, não se identifica qualquer estudo técnico robusto que justifique a contratação integrada desses serviços, tampouco análise comparativa entre a solução unificada e alternativas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

parcelamento. Mais grave ainda, o Município de Vale do Paraíso, ao aderir à ata, não produziu Estudo Técnico Preliminar próprio que demonstrasse a vantajosidade da aglutinação frente a realidade local, limitando-se a importar, de forma reflexa, uma modelagem concebida para contexto diverso.

Dessa forma, embora seja juridicamente admissível, em abstrato, a contratação integrada dos serviços de gerenciamento de frota, a ausência de demonstração concreta de vantajosidade no caso específico faz com que **prevaleça a regra do parcelamento do objeto**, prevista no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021. A adesão promovida sem essa análise técnica prévia revela-se, portanto, **fragilizada sob o prisma da legalidade, da competitividade e da economicidade**, justificando a atuação corretiva dessa Corte de Contas.

3.4. Da inadequação do critério de julgamento por menor taxa global e da opacidade do custo real da contratação.

As fragilidades de planejamento e de adequação regional até aqui expostas são sensivelmente agravadas pela modelagem econômica adotada no certame originário, notadamente pela escolha do critério de julgamento por menor taxa global, resultante da soma entre a Taxa Administrativa Primária (TAP) e a Taxa Administrativa Secundária (TAS), essa referente à taxa máxima a ser cobrada da empresa terceirizada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Embora tal critério, em tese, não seja vedado pela legislação, sua utilização exige cautela redobrada, especialmente em contratações que envolvem intermediação, rede credenciada e formação indireta de preços, como ocorre nos serviços de gestão integrada de frotas. Isso porque, nesses modelos, a remuneração da contratada não se concentra necessariamente na relação econômica direta com a Administração, mas se projeta sobre os preços praticados por terceiros integrantes da rede.

Acerca do assunto, essa Corte de Contas tem se manifestado no sentido de que a menor taxa de administração não pode ser utilizada como único critério de julgamento, uma vez que os itens que efetivamente compõem os custos do contrato não são contemplados. A propósito, veja-se excerto do Acórdão n. AC1 TC 549/21 [proc. 2068/2020]:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO COMO ÚNICO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. NÃO ADMISSÃO DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO EM 0% (ZERO POR CENTO) OU NEGATIVA. EVOLUÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. CONHECIMENTO PRELIMINAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. ANULAÇÃO DA FASE EXTERNA. DETERMINAÇÕES.

1. Este Tribunal de Contas firmou o entendimento, nos autos do Processo n. 1219/2018-TCE-RO, que **a adoção do critério de julgamento "menor taxa de administração", em certame, cujo objeto seja gerenciamento de frota, encontra-se ultrapassado, devendo ser substituído por outro que garanta a vantajosidade da disputa, uma vez que os itens que efetivamente compõem os custos relativos à manutenção dos veículos, preços de peças e mão de obra não são contemplados, dando margens a ocorrência de valores ocultos ou desproporcionais, à título de compensação.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

2. A moderna jurisprudência deste Tribunal de Contas, todavia, passou a admitir a adoção de taxa administrativa zero, quando do julgamento dos autos do Processo n. 3989/17, de relatoria do Conselheiro Benedito Antônio Alves.

3. Nesse contexto, tem-se que a não-aceitação de propostas com taxas zero ou negativas afigura-se como medida restritiva, bem como afronta o princípio da seleção mais vantajosa, nos termos do art. 3º da Lei n. 8.666, de 1993, conforme moderna jurisprudência firmada neste Tribunal de Contas.

4. Representação considerada parcialmente procedente, com consequente determinação de nulidade da fase externo do certame.

5. Precedente: Acórdão o APL-TC 00064/18 - Proc. 3989/17, de relatoria do Conselheiro Benedito Antônio Alves; Acórdão APL-TC 00534/18 - Proc. n. 1714/18, de relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, e Acórdão AC2-TC 00630/19 - Proc. n. 2152/19, de relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto. (TCE-RO. Acórdão n. AC1-TC 549/21, relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, j. em 20.09.2021, DOeTCE-RO de 28.09.2021, Processo n. 2068/20) [sem destaques na origem].

Para melhor compreensão da tese assentada no aresto, peço licença para pinçar do voto condutor o seguinte excerto capaz de elucidar a questão:

11. Como se observa, o critério de julgamento continua sendo o menor preço (agora sendo aceito zero ou negativo) da taxa de administração, e tão somente isso.

12. Não obstante, este Tribunal de Contas firmou o entendimento, nos autos do Processo n. 1219/2018-TCE-RO, que a adoção do critério de julgamento "menor taxa de administração", em certame, cujo objeto seja gerenciamento de frota, encontra-se ultrapassado, devendo ser substituído por outro que garanta a vantajosidade da disputa.

13. Dessa forma, a adoção da menor taxa de administração como único critério de julgamento das propostas pode trazer sérios riscos à preservação da vantajosidade da disputa, uma vez que no caso em concreto os itens que efetivamente compõem os custos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

relativos à manutenção dos veículos, preços de peças e mão de obra, no total estimado de **R\$ 20.000.000,00** (vinte milhões), não estão sendo contemplados.

14. É bem verdade que não há como desconsiderar que esse critério é adotado em larga escala por outros órgãos da administração pública estadual, e em outras ocasiões, este Tribunal Especializado considerou legal o edital de licitação com mesmo critério de julgamento, a exemplo dos editais n. 520/13/Sugespe (Processo n. 3384/13/TCERO) e n. 649/14/FITHA (Processo n. 4070/14/TCERO).

[...]

16. Certo é que o reconhecimento da legalidade desse critério em ocasiões pretéritas e a verificação de que a metodologia seja vantajosa não impede, contudo, que a Administração Pública evolua no aprimoramento da licitação, tal como outras unidades da federação têm feito.

17. Isso porque o interesse público e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração estão presentes quando a disputa ocorre sobre os itens de maior valor significativo do contrato, neste caso, sobre o preço das peças e serviços, o que torna o critério de avaliação da menor taxa de administração impróprio para os fins aos quais se destina, devendo não mais ser utilizado.

18. Em razão disso, no caso em tela, entendo que a fase externa do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO deve ser anulada com o consequente retorno do procedimento à sua fase interna, para que seja efetuada as correções apontadas tanto no Relatório Técnico da SGCE (ID 1021175), quanto no Parecer do Ministério Público de Contas (ID 1025606), a fim de que haja aprimoramento da licitação naquele sentido (identificação de outros critérios além do percentual de taxa de administração). Aliás, a defesa dos gestores do DER/FITHA caminha nesse sentido.

[...]

20. Dessa forma, considerando que o critério de julgamento adotado para definição do licitante vencedor compromete qualquer avaliação quanto à vantajosidade e, ainda, o fato de que a futura contratação originada do Pregão Eletrônico n. 430/2020/SUPEL/RO tem o potencial de durar por até 60 (sessenta) meses, tem-se imprescindível que o DER adequue o termo de referência e o edital precitado, no sentido de incluir outros critérios, além do percentual de taxa de administração, tendo em vista que a "menor taxa de administração", em certame cujo objeto seja gerenciamento de frota, não se mostra o mais adequado, haja vista não considerar itens que compõem os custos relativos à manutenção dos veículos, a preços de peças e à mão de obra.

21. Ademais, como bem ponderou o MPC, tal entendimento persistiria ainda que a taxa de administração fosse



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

zero ou negativa. A propósito, grafa-se fragmentos do Parecer Ministerial de ID n.1025606, *in verbis*:

[...]

Tal conclusão persiste, inclusive, nos casos em que a taxa contratada seja de 0% ou negativa, o que demonstra a necessidade da adoção de outros critérios de julgamento, consoante já consignado pela melhor doutrina, *verbis*:

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 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.

Todo esse procedimento é insuscetível de controle, já que a empresa gerenciadora escolhe, de forma unilateral, as oficinas que participarão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

da coleta de preços para a execução dos serviços, abrindo-se, assim, a janela do arbítrio para a escolha de empresas que convenham ao interesse da empresa gerenciadora. Resultaria obstruída a aplicação, no caso concreto, do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, que trata da fiscalização dos contratos administrativos pela Administração. Hipóteses há em que se sagra vencedora da licitação a empresa gerenciadora que oferta a menor taxa de administração, mas superior a 0% (2%, 3,5%, 5%). Mesmo nesses casos, a taxa de administração representa índice pequeno em relação aos custos da execução dos serviços (peças e mão de obra). Não sendo esses fixados previamente, não há como se conhecerem os preços de maior vulto que devam ser pagos.

E é justamente por desconhecer os preços que serão cobrados pelos serviços e pelas peças que a Administração Pública infringirá o princípio da economicidade. Mesmo tendo buscado três orçamentos, não tem a empresa gerenciadora o compromisso de escolher a cotação mais vantajosa entre as empresas da rede credenciada.

Assim, a empresa gerenciadora poderá solicitar os orçamentos entre fornecedores que praticam o preço máximo ou próximo do máximo da tabela oficial de peças da montadora, ou oficinas que praticam os maiores preços de valor/hora da mão de obra, pois repercutirá em maior rendimento para si. Quanto mais caro o fornecimento de peças e serviços, maior o valor auferido com a taxa de administração; ainda que a empresa gerenciadora aja de boa-fé, estará obrigada apenas nos termos do contrato celebrado com a Administração, daí a relevância de bem definir-se o perfil desse contrato e o seu conteúdo mínimo.

5. O princípio da economicidade no julgamento das propostas indaga-se, então, qual seria o critério de julgamento de proposta apto para atender ao princípio da economicidade, quando o objeto da licitação for a contratação de empresa especializada em administração e gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos.

Sem fugir do tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta seja baseado no menor preço ofertado pelo licitante (art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93), a resposta é a busca da proposta que ofereça o menor valor da mão de obra (hora/homem) para o serviço de manutenção.

Assim, deve vencer a licitação a empresa gerenciadora que oferecer o menor preço da hora trabalhada, tanto para a manutenção preventiva como para a corretiva, sem perder de vista que para cada tipo de serviço há tabelas oficiais desenvolvidas pelas montadoras para o quantitativo de mão de obra a ser despendido para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

cada espécie de serviço (tabela de tempo padrão de reparos).

Pelo critério do menor valor hora/homem, o preço do serviço executado será o mesmo, em qualquer oficina da rede credenciada. Afasta-se, ainda, a necessidade de estabelecer-se, no edital, como medida de redução de custos para a Administração, a obrigação de a empresa gerenciadora buscar três orçamentos com base na localização geográfica das oficinas, ou seja, aquelas mais próximas do veículo a ser reparado. Sendo uniforme o valor da hora/homem, a empresa gerenciadora incumbir-se-á de escolher a oficina credenciada mais próxima, reduzindo custos.

E como ficaria a despesa relativa às peças, já que excluída do critério de julgamento? Basta que o instrumento convocatório, que é a lei do certame, estabeleça o percentual de desconto que deva ser praticado pela empresa gerenciadora vencedora da licitação, sobre o preço à vista da tabela oficial de peças da montadora. Esse percentual de desconto deve guardar equivalência com aquele praticado pelo mercado (5%, 10%, 15%), tendo em vista que a fixação de um percentual elevado pode ser economicamente vantajoso para a Administração, mas desvantajoso para as empresas licitantes, fator bastante para restringir a competição.

E na hipótese de existirem peças não contempladas com código da montadora e, portanto, ausentes da tabela oficial de preços? Nesse caso, caberá à empresa gerenciadora proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa gerenciadora a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

Nem sempre a oferta de menor preço da peça ou do acessório de que necessita a Administração representa maior vantagem. Há outros fatores favoráveis à Administração, como a existência de fornecedor que ofereça prazo maior de garantia para o produto, ou menor prazo de entrega, ou assistência técnica em ampla rede de empresas autorizadas.²

Na mesma trilha, é válido citar estudo a respeito da experiência mineira com a implantação do modelo de contratação por meio de empresa gerenciadora de frota,

² 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 Tribunal de Contas da União, Brasília, a. 41, n. 116, p.79-100, set./dez. 2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

para manutenção e reparação, por meio de rede credenciada, apresentado no VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. 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.³

Nessa senda, insta trazer à baila 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

³ SOARES, Marcos Eduardo Silva; MOURA, Leonardo Siqueira de. **Quarteirização da manutenção da frota de veículos oficiais: o desenho do modelo de gerenciamento adotado em Minas Gerais a fim de se garantir a economicidade da contratação.** In: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 25, 26 e 27 mar. 2014. Disponível em: https://www.administracao.go.gov.br/?option=com_content&view=article&id=16542. Acesso em: 28.04.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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.

22. Sendo assim, a conclusão no sentido de que a Administração Pública Estadual, no presente caso, deve retroceder à fase interna do procedimento licitatório em pauta, para que sejam feitos os necessários ajustes atinentes ao critério de julgamento a ser adotado no certame, encontra eco no ordenamento jurídico, tendo em consideração que a adoção, tão somente, da menor taxa de administração, é insuficiente à aferição da melhor contratação e, portanto, à efetivação do princípio da eficiência administrativa [destaques na origem].

Tal entendimento, insta consignar, foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

reforçado no recente Acórdão APL-TC nº 00143/2023 (Processo nº 00481/22), no qual essa Corte de Contas, ao apreciar Representação que versava sobre a legalidade do Edital do Pregão Eletrônico nº 16/2022⁴ (Processo Administrativo nº 252-1/2022), promovido pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé/RO, julgou procedente o mérito da Representação, acolhendo a impropriedade apontada no Parecer Ministerial nº 0029-2022-GPGMPC (ID 1172804).

Naquela oportunidade, restou consignado, uma vez mais, que a adoção exclusiva do critério de julgamento pela menor taxa de administração revela-se insuficiente para a aferição da proposta mais vantajosa, devendo ser substituída por critério apto a assegurar a efetiva competitividade e a seleção da melhor contratação, em consonância com o art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993, que consagra o princípio da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A propósito, veja-se excerto do voto proferido pelo Relator, na ocasião:

75. Em análise dessas premissas, entendo que suas justificativas não são idôneas a afastar a impropriedade noticiada pelo MPC, notadamente em relação à adoção, tão somente, da menor taxa de administração, como critério de julgamento em certame, cujo objeto é o gerenciamento de frota, pois tal critério é insuficiente à aferição da melhor contratação, pois não garante a vantajosidade da disputa, conforme é o entendimento sedimentado deste Tribunal Especializado, nos termos do que já foi decidido no Acórdão AC1-TC 00549/21, Processo n. 2068/20, de minha relatoria.

⁴ cujo objeto consistia na contratação de empresa operadora de sistema de cartões para aquisição de materiais de expediente de primeira linha.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

76. É de clareza solar que no edital sub examine há inadequação do critério de julgamento das propostas, pois a análise tão somente da proposta de menor taxa de administração, por si só, não garante a vantajosidade da disputa.

77. Disso decorre, com efeito, que é possível aferir nas cláusulas editalícias sindicadas nos vertentes autos do processo, em especial a cláusula 12 e alinhas, a ausência de mecanismos outros que demonstrem que o critério de julgamento possa, para, além de aferir a menor taxa de administração, efetivamente escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que a meu ver afronta o preceito normativo inserto no art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência) c/c art. 3º, caput da Lei n. 8.666, de 1993 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa).

78. Em reforço remissivo, no mesmo sentido, como dito, no julgamento do Processo n. 2.068/2020 (Acórdão AC1-TC n. 00549/2021), entendi que a adoção do critério de julgamento "menor taxa de administração", em certame, cujo objeto seja gerenciamento de frota, encontra-se ultrapassado, devendo ser substituído por outros que garantam, efetivamente, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, nos termos do art. 3º, caput, da Lei n. 8.666, de 1993 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa).

No caso concreto, conforme se extrai das atas do certame, as propostas vencedoras apresentaram Taxa Administrativa Primária igual a zero, concentrando integralmente a remuneração da contratada na Taxa Administrativa Secundária, incidente sobre os valores cobrados pelos fornecedores e prestadores de serviços credenciados. Tal circunstância evidencia que o custo real da contratação não se revela no preço diretamente contratado pela Administração, mas se manifesta de forma difusa e indireta, diluída nos preços de combustíveis, peças e serviços de manutenção.

Esse arranjo compromete a transparência e a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

rastreabilidade do custo efetivo da contratação, dificultando sobremaneira a aferição da economicidade e da vantajosidade da solução adotada, tal como defendido nas doutrinas e jurisprudências citadas.

A Administração passa a contratar um serviço cujo ônus financeiro não é plenamente mensurável no momento da adesão, pois depende de variáveis externas, tais como política de preços da rede credenciada, grau de concorrência local, custos logísticos e dinâmica tributária regional.

Essa opacidade assume especial gravidade quando projetada sobre a adesão promovida pelo Município de Vale do Paraíso. Conforme já demonstrado, trata-se de ente inserido em contexto regional distinto daquele que orientou a estruturação da Ata de Registro de Preços, no qual a capilaridade da rede credenciada é menor e os custos de fornecimento tendem a ser mais elevados. Nessa realidade, a concentração da remuneração da contratada na taxa incidente sobre terceiros cria incentivo econômico perverso, pois quanto maior o valor cobrado pelos fornecedores locais, maior será, em termos absolutos, a remuneração da empresa gestora.

Em outras palavras, o modelo adotado desalinha os interesses da contratada e da Administração aderente, na medida em que a economicidade da despesa pública deixa de ser elemento central da equação econômica do contrato. A contratada não é estimulada a promover a redução efetiva dos preços finais praticados pela rede, mas apenas a expandir o volume de transações intermediadas, ainda que a custos elevados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Assim, a adesão à Ata de Registro de Preços, tal como realizada, não apenas carece de demonstração concreta de vantajosidade, mas expõe o erário municipal a risco elevado de contratação antieconômica, fundada em modelo de precificação indireta e pouco transparente, incompatível com os princípios da eficiência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa consagrados no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, a inadequação do critério de julgamento por menor taxa global, associada à estrutura de remuneração adotada e à ausência de análise específica do mercado local, configura falha relevante de modelagem da contratação, que, somada às irregularidades anteriormente apontadas, compromete a legitimidade da adesão promovida pelo Município de Vale do Paraíso e justifica, mais uma vez, a intervenção dessa Corte de Contas.

3.5. Das cláusulas restritivas de competitividade do certame (exigência indevida de Prova de Conceito antes da habilitação e da vedação ilegal de participação de consórcio)

O exame da regularidade do certame originário revela a existência de opções procedimentais e exigências técnicas que, consideradas individualmente, já se mostram juridicamente questionáveis, e que, quando analisadas de forma conjunta, evidenciam quadro consistente de restrição à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

competitividade, com reflexos diretos na legitimidade dos preços registrados e, por conseguinte, da adesão promovida pelo Município de Vale do Paraíso.

Nesse sentido, destaca-se, inicialmente, a exigência de realização da Prova de Conceito (PoC) após a fase de lances, porém antes da fase de habilitação, conforme expressamente previsto no item 10 do edital e confirmado pela condução da sessão pública.

Embora o artigo 17, §3º da Lei n. 14.133, de 2021, indique que a prova de conceito integra a fase de julgamento de propostas, o Tribunal de Contas da União já firmou entendimento no sentido de que *"é possível a inversão de fases entre habilitação e julgamento das propostas com relação à aplicação da prova de conceito, desde que, nos documentos relativos ao planejamento do pregão, sejam apresentadas as devidas razões, com explicitação dos benefícios decorrentes"*, sob o argumento de que *"se é cabível postergar toda a fase de julgamento das propostas para depois da habilitação, nada impede o postergamento de apenas uma parte da avaliação das propostas, a exemplo da prova de conceito"*. [Acórdão 387/2024-TCU-PLENÁRIO, proc. 034.858/2023-7]

Segundo Marçal Justen Filho⁵, o diferimento da realização da PoC no certame se justifica sob a ótica da eficiência e da racionalidade administrativa, especialmente em casos nos quais há altos custos, material e

⁵ https://justen.com.br/artigo_pdf_2/a-prova-de-conceito-poc-a-luz-da-eficiencia-e-da-racionalidade-administrativa/



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

peçoal envolvidos na realização da PoC, haja vista que a execução da PoC exige tempo e mobiliza peçoal e equipamentos, tanto do licitante quanto do ente público.

No caso em apreço, a exigência de prova de conceito com elevado grau de complexidade técnica anteriormente à habilitação impôs ao licitante classificado em primeiro lugar o ônus de demonstrar, de forma técnica e operacionalmente complexa, a conformidade integral de sua solução antes mesmo da verificação de sua regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira.

Essa modelagem impõe, na prática, encargos técnicos desnecessários e potencialmente dispendiosos a licitantes que sequer tiveram sua habilitação confirmada. A realização da PoC antes mesmo da habilitação, *in casu*, envolve demonstração tecnológica complexa, desestimula a participação e configura restrição indireta à competitividade, na medida em que transfere aos licitantes riscos e custos que somente seriam justificáveis em momento posterior do certame.

Não bastasse, o edital vedou a participação de consórcio no certame, sob o seguinte argumento:

A vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio se justifica pelo fato e que a futura contratação é considerado objeto perfeitamente pertinente e compatível para empresas atuantes do ramo licitado, sendo que é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, às quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação fiscal, trabalhista e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais.

A ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreende da literalidade do texto da Lei nº 14.133/21, que em seu artigo 15 que atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas, pelos motivos já expostos, conclui-se que a vedação de constituição de empresas em consórcio, para o caso concreto, é o que melhor atende o interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.

Ressalte-se que a nossa decisão com relação à vedação à participação de consórcios, para o caso concreto, visa exatamente afastar a restrição à competição.

A vedação à formação de consórcios, em particular, assume relevo em contratações de grande vulto e elevada complexidade operacional, como a presente, cujo valor global estimado se aproxima de R\$ 68 milhões. Em tais contextos, a possibilidade de associação entre empresas constitui mecanismo legítimo para ampliação da competitividade, compartilhamento de capacidades técnicas e mitigação de riscos, razão pela qual sua restrição exige demonstração concreta de prejuízo à execução contratual, o que não se verifica nos autos.

Do mesmo modo, a exigência de PoC anteriormente à habilitação e a vedação à participação de consórcios, somadas à aglutinação do objeto do certame em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

lote único, afunilam o universo de potenciais licitantes, privilegiando empresas de grande porte já consolidadas no mercado nacional e afastando prestadores regionais ou operadores especializados em segmentos específicos do objeto, em afronta ao princípio da isonomia.

Somente após a constatação dessas irregularidades estruturais é que se compreende, como efeito previsível e lógico, o fato de o certame ter contado com a participação de apenas dois licitantes – Centro América Comércio Serviço Tecnologia Ltda. e Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. Tal cenário, em uma licitação de vulto expressivo e objeto amplamente difundido no mercado, não se mostra compatível com um ambiente de competição efetiva, mas revela, ao contrário, os impactos concretos das barreiras impostas pelo edital.

A baixa participação, portanto, não é causa, mas consequência da modelagem adotada, funcionando como indicador empírico de que as exigências procedimentais e técnicas previstas no edital restringiram de forma significativa o universo de interessados. Esse quadro compromete a seleção da proposta mais vantajosa, sobretudo quando se pretende estender os efeitos da ata a entes não participantes, situados em realidades regionais distintas.

Dessa forma, a exigência indevida de Prova de Conceito antes da habilitação, aliada à vedação à participação de consórcio, configura restrição indevida à competitividade, em afronta aos princípios da ampla concorrência, da proporcionalidade e da eficiência,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

reforçando a conclusão de que o certame originário não oferece base segura para a adesão promovida pelo Município de Vale do Paraíso.

3.6. Da fragilidade do modelo de rede credenciada em face da exigência genérica de abrangência regional e da validação de orçamentos pela própria contratada

A análise da modelagem contratual revela, ainda, fragilidade relevante no desenho da rede credenciada, elemento central da execução dos serviços de gestão integrada de frotas, especialmente no que se refere ao abastecimento de combustíveis, fornecimento de peças e realização de serviços de manutenção.

O Termo de Referência exige que a contratada disponha de rede credenciada com "abrangência regional", sem, contudo, definir de forma objetiva os critérios mínimos que caracterizam tal abrangência. Não se estabelecem parâmetros verificáveis quanto à densidade da rede, distância máxima aceitável entre os pontos de atendimento e a frota do ente contratante, cobertura mínima por município ou região, tampouco diferenciação entre realidades territoriais distintas.

Essa indeterminação compromete a efetividade da exigência, na medida em que a mera previsão genérica de abrangência regional não assegura, por si só, que o Município de Vale do Paraíso disponha de rede credenciada adequada, suficiente e economicamente competitiva em seu território ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

entorno imediato. A ausência de critérios objetivos transfere à contratada ampla margem de discricionariedade na composição da rede, fragilizando o controle da Administração sobre a qualidade, a capilaridade e os preços praticados pelos fornecedores credenciados.

Tal fragilidade assume contornos ainda mais preocupantes quando se considera a assimetria regional já demonstrada entre o mercado que orientou a estruturação da ata (Minas Gerais) e a realidade do Estado de Rondônia. Em contextos regionais com menor densidade de fornecedores, a inexistência de balizas mínimas para a rede credenciada pode resultar em restrição prática de escolhas, induzindo a Administração a contratar com número reduzido de prestadores, muitas vezes a preços superiores aos praticados em mercados mais competitivos.

A agravar esse cenário, **os itens 9.3.2 e 9.3.3 do Termo de Referência prevêem que a validação dos orçamentos apresentados pela rede credenciada será realizada pela própria contratada, isto é, pela empresa responsável pela gestão do sistema e pela intermediação das contratações. Tal previsão instaura conflito de interesses estrutural, na medida em que o particular encarregado de validar os preços é o mesmo que auferir remuneração proporcional ao volume e ao valor das transações intermediadas.**

Esse arranjo viola a lógica de controle estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, segundo a qual a validação de preços, a aferição de economicidade e a autorização de despesas constituem atribuições típicas da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Administração, inseridas no dever de fiscalização previsto nos arts. 117 e 174 do diploma legal. Ainda que a contratada possa fornecer subsídios técnicos, relatórios e ferramentas informatizadas de apoio, não é juridicamente admissível que lhe seja atribuída a palavra final sobre a adequação dos preços que impactam diretamente o erário.

A conjugação entre (i) exigência genérica de rede credenciada, (ii) ausência de critérios objetivos de cobertura regional e (iii) validação de orçamentos pela própria contratada, reduz significativamente a capacidade de controle do ente aderente, sobretudo quando se trata de município que não participou da fase de planejamento do certame originário. O Município de Vale do Paraíso passa a depender de decisões privadas quanto à escolha dos fornecedores, à composição da rede e à validação dos preços, sem dispor de instrumentos contratuais suficientemente claros para intervir de forma efetiva.

Essa modelagem, além de fragilizar a governança contratual, potencializa riscos de sobrepreço, direcionamento e ineficiência, especialmente em contratos de execução continuada e elevada complexidade operacional, como os de gestão integrada de frotas.

Dessa forma, a fragilidade do modelo de rede credenciada e a atribuição à contratada da validação de orçamentos configuram vícios estruturais da contratação, que, somados às irregularidades anteriormente apontadas, comprometem a legalidade e a legitimidade da adesão promovida



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

pelo Município de Vale do Paraíso, justificando a adoção de medidas corretivas por essa Corte de Contas.

2.6. 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 provável⁶.

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

⁶ 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.

4. Conclusão

Diante de todo o exposto, **considerando o conjunto de irregularidades estruturais e procedimentais narradas ao longo desta Representação**, que comprometem a legalidade, a competitividade e a vantajosidade da adesão promovida pelo Município de Vale do Paraíso à Ata de Registro de Preços n. 11/2025, requer o Ministério Público de Contas:

I – O recebimento da presente Representação, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

previstos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

II - A concessão da tutela inibitória, em caráter antecedente e inaudita altera parte, determinando-se aos Senhores CHARLES LUIS PINHEIRO GOMES, Prefeito do Município de Vale do Paraíso, e HUMBERTO SILVA NASCIMENTO, Secretário Municipal de Saúde de Vale do Paraíso – ou a quem os substitua ou suceda na forma da lei – que:

II.1 limitem a execução da contratação, Inexigibilidade nº 58/2025, decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços nº 11/2025, celebrada pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha, ao período de 120 dias, intervalo no qual deverá o Município de Vale do Paraíso adotar todas as medidas necessárias para deflagrar e concluir o devido processo licitatório para prestação dos serviços de gerenciamento de frota, com abastecimento de combustível, aquisição de peças e manutenção corretiva e preventiva;

III - A citação dos agentes públicos acima declinados, na condição de responsáveis, para que apresentem defesa quanto aos fatos e irregularidades apontados, tendo em vista que concorreram para a autorização e a execução da adesão ao certame ora impugnado, cujas eivas foram devidamente descritas no corpo desta exordial;

IV - em sendo confirmadas as ilicitudes inicialmente registradas nesta peça processual, que seja, ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

fim, declarada ilegal a adesão à Ata de Registro de Preços de nº 11/2025, celebrada pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha, aplicando-se aos responsáveis, se for o caso, as penalidades previstas em lei.

Porto Velho-RO, 02 de janeiro de 2026.

(assinado eletronicamente)

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas