

**Processo:** 1114661  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.  
**Denunciado:** Prefeitura Municipal de Frei Inocêncio  
**Responsável:** Wesley Gonçalves Jardim  
**Interessado:** Jimmy Dutra Goulart  
**Apenso:** Denúncia n. 1114794  
**Procuradores:** Ana Laura Loayza da Silva, OAB/SP 448752; Mateus Cafundó Almeida, OAB/SP 395031; Rayza Figueiredo Monteiro, OAB/SP 442216; Renato Lopes, OAB/SP 406595B; Ricardo Jordão Santos, OAB/SP 454451; Tiago dos Reis Magoga, OAB/SP 283834  
**MPTC:** Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

**PRIMEIRA CÂMARA – 23/4/2024**

DENÚNCIA. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DO FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO. PRELIMINAR. VEDAÇÃO DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE VALOR ZERO OU NEGATIVA. RETIFICAÇÃO ANTES DA CITAÇÃO DAS PARTES. EXTINÇÃO DO PROCESSO. MÉRITO. PAGAMENTO POR CARTÃO MAGNÉTICO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO ÚNICO. IMPOSSIBILIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A retificação do instrumento convocatório pela Administração, antes da citação dos gestores, enseja a extinção do processo sem resolução de mérito quanto ao apontamento de irregularidade retificado, em razão da perda do objeto, com fundamento no art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.
2. A utilização de cartão magnético é prática corriqueira de empresas que gerenciam o fornecimento dos mais diversos itens, como no caso do fornecimento de combustíveis e de vale-alimentação.
3. A ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e da utilização como critério de julgamento unicamente a taxa de administração, pode sujeitar a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições de materiais de construção, cujas compras, que não serão submetidas a procedimentos licitatórios, poderão gerar prejuízo aos cofres públicos.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas, em:

- I) declarar, em preliminar de mérito e em relação a ausência de utilização da taxa de administração de valor zero ou negativa, a extinção do processo sem resolução de mérito, em razão da perda do objeto, com fundamento no art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, nos termos do voto do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro;
- II) julgar, no mérito, parcialmente procedentes as denúncias apresentadas em face do Processo Licitatório 10/2022 (inicialmente designado Pregão Presencial 06/2022 e, posteriormente, Pregão Presencial 07/2022), deflagrado pelo Município de Frei Inocêncio, tendo em vista a (i) ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e (ii) utilização da taxa de administração como único critério de julgamento, nos termos da proposta de voto do Conselheiro Substituto Telmo Passareli;
- III) determinar ao atual Prefeito Municipal, diante dos vícios constatados, que promova a anulação do referido certame, comprovando a adoção da medida ou justificando a impossibilidade de atendê-la, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de aplicação de penalidade, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal, nos termos da proposta de voto do Conselheiro Substituto Telmo Passareli;
- IV) determinar, após a intimação das partes e promoção das medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente, em exercício, Cláudio Couto Terrão. Acolhida em parte a proposta de voto do Conselheiro Substituto Telmo Passareli. Vencido parcialmente o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de abril de 2024.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Presidente em exercício

TELMO PASSARELI  
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADONIAS MONTEIRO  
Prolator de voto vencedor

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**PRIMEIRA CÂMARA – 23/4/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos do processo principal (Processo 1114661) de denúncia, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., em face de alegadas irregularidades no âmbito do Pregão Presencial 06/2022, Processo Licitatório 10/2022, deflagrado pelo Município de Frei Inocência, com vistas ao registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de administração e gerenciamento do fornecimento de materiais de construção por meio de cartão magnético com chip.

A empresa denunciante questionou, em síntese, o item 5.1.1 do edital, o qual vedaria a oferta de taxa de administração zero ou negativa.

Recebida em 07/03/2022 (peça 5), a denúncia foi distribuída à minha relatoria na mesma data (peça 6), ocasião em que, antes de me manifestar acerca do pedido cautelar de suspensão do certame, determinei a intimação do Pregoeiro e subscritor do edital, Sr. Wesley Gonçalves Jardim, para que apresentasse esclarecimentos acerca dos fatos denunciados (peça 7).

Em resposta à diligência, foram juntados documentos às peças 11 e 12, dentre os quais constou a impugnação da denunciante ao edital (p. 10 do arquivo “61 a 80”, peça 12); parecer da Procuradoria Municipal opinando pela suspensão do certame para correção do item 5.1.1 (p. 6 do arquivo “101 a 120”, peça 12) e decisão do Pregoeiro julgando procedente a impugnação da empresa Prime Consultoria (arquivo “DECISÃO - Impugnações ao Edital (ASSINADO)”, peça 12). A partir desse último documento o Pregão Presencial 06/2022 passou a ser identificado como Pregão Presencial 07/2022 (p. 7 do documento “101 a 120”, peça 12).

Juntou-se, ainda, aviso de suspensão do Pregão Presencial 07/2022 (antes Pregão Presencial 06/2022), publicado do Diário Oficial do Município – DOM no dia 07/03/2022 (p. 8 do documento “101 a 120”, peça 12).

Diante dessas informações, indeferi o pedido de suspensão cautelar do certame, por entender que, naquele momento, não estava presente o requisito de perigo da demora (peça 14).

Em 01/04/2022, a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. apresentou nova documentação, a qual foi recebida e autuada como denúncia, Processo 1114794, também distribuída à minha relatoria por dependência.

Nesses autos, a denunciante afirmou que o objeto do certame restringiria a competitividade, pois, ao especificar que o gerenciamento do fornecimento do material de construção deveria ser feito por meio de cartão magnético com chip, estaria excluindo licitantes que não poderiam oferecer esse tipo de serviço, razão pela qual requereu, novamente, a suspensão da licitação em exame, cujo edital havia sido republicado em dia 22/03/2022, designando nova data para a realização da sessão de abertura das propostas (p. 7 do arquivo “154 a 183”, peça 17 do apenso).

Em 07/04/2022, por não verificar, nos autos do processo licitatório, informações relacionadas aos quantitativos e à cotação dos preços unitários dos materiais a serem adquiridos por intermédio da empresa gerenciadora, deferi o pedido de suspensão do procedimento licitatório (peça 7 do apenso), decisão que foi referendada pela Segunda Câmara na sessão do dia 28/04/2022 (peça 19 do apenso). Além disso, determinei o apensamento das Denúncias 1114661 e 1114794.

Em seguida, o Município de Frei Inocêncio apresentou manifestação, acompanhada de cópias do procedimento licitatório (peças 13, 15 e 17 do apenso).

Já apensadas, as denúncias foram encaminhadas à 3ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios – 3ª CFM, que, em relatório técnico de peça 22, concluiu pela irregularidade do certame, em razão da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção, bem como pela utilização, como critério de julgamento, unicamente da taxa de administração.

O Ministério Público de Contas, peça 24, opinou pela citação do Sr. Wesley Gonçalves Jardim. Citado, o responsável apresentou defesa à peça 29.

Em reexame de peça 31, a unidade técnica entendeu que as justificativas apresentadas pelo defendente não foram suficientes para elidir as irregularidades inicialmente apontadas, mantendo o relatório inicial.

À peça 33, o Ministério Público de Contas opinou pela procedência das denúncias no tocante às irregularidades apontadas pela unidade técnica, bem como pela aplicação de multa ao responsável e anulação do Processo Licitatório 10/2022, Pregão Presencial 07/2022 (antes identificado como Pregão Presencial 06/2022).

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II. 1. Breve contextualização dos fatos**

O Processo Licitatório 10/2022, tendo como objeto o registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de administração e gerenciamento do fornecimento de materiais de construção por meio de cartão magnético com chip, através de rede de estabelecimentos credenciados, foi autuado no dia 18/02/2022, sendo também identificado como Pregão Presencial 06/2022 (p. 16 do documento “01 a 20” da peça 11).

Ocorre que o edital do certame foi publicado no Diário Oficial do Município – DOM e no Diário do Rio Doce fazendo referência ao “Processo Licitatório nº 010/2022 – Pregão Presencial nº 007/2022” (p. 4 e 6 do documento “61 a 80” da peça 12), consistindo, a meu ver, em erro material.

No parecer jurídico de p. 6 do documento “101 a 120” da peça 12, o procedimento voltou a ser identificado como Pregão Presencial 06/2022 e na decisão da impugnação apresentada pela denunciante como Pregão Presencial 07/2022 (p. 7 do documento “101 a 120” da peça 12), sendo que, a partir desse marco, a Administração passou a utilizar essa numeração para todos os demais atos praticados no âmbito do certame.

Desse modo, para facilitar a compreensão acerca dos fatos analisados nos autos, passo a identificar o certame objeto das denúncias apenas como Processo Licitatório 10/2022.

### **II.2 Dos apontamentos de irregularidade**

#### **II.2.1 Da admissão de taxa de administração de valor zero ou negativa**

A empresa denunciante se insurgiu contra o item 5.1.1 do edital original do Processo Licitatório 10/2022, a qual inadmitia a oferta de propostas contendo taxa de administração negativa ou zero.

Em sede de esclarecimentos iniciais, o Pregoeiro e subscritor do instrumento convocatório, Sr. Wesley Gonçalves Jardim, encaminhou cópia do procedimento licitatório (peças 11 e 12) e informou que, a partir de impugnação apresentada pela denunciante em face do edital, a Administração decidiu alterar o item 5.1.1 e republicar o instrumento convocatório.

O aviso de suspensão do certame foi publicado no DOM do dia 07/03/2022 (p. 8 do documento “101 a 120”, peça 12).

No dia 14/03/2022, peça 14, considerando os esclarecimentos prestados pelo gestor responsável, indeferi o pedido de medida cautelar que constou da inicial do processo principal.

Diante da decisão que julgou procedente a impugnação da denunciante, o edital foi republicado no DOM do dia 22/03/2022 (p. 7 do documento “154 a 183” da peça 17 do processo em apenso). Na sua redação, foi retificada a cláusula de vedação da taxa negativa ou zero, passando a constar: “5.1.1. Será admitida taxa de administração de valor zero ou negativa” (p. 11 do documento “131 a 153” da peça 17 dos autos em apenso).

Em análise ao novo edital, peça 22, a unidade técnica entendeu que houve reconhecimento e correção da ilegalidade contida no edital original, concluindo, portanto, pela regularidade do certame neste ponto.

Especificamente sobre o tema, este Tribunal já teve a oportunidade de se manifestar acerca da licitude da fixação de taxa de administração negativa em licitações para quarteirização de serviços, conforme julgados que, pela clareza, cito a seguir:

Nas licitações destinadas ao fornecimento de cartões de vale refeição e ou alimentação, é lícita a fixação de taxas de administração negativas. (TCEMG. Denúncia 1054096. Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Sessão do dia 24/05/2022. Disponibilizada no DOC do dia 01/06/2022).

A jurisprudência desta Corte de Contas se formou no sentido da licitude da fixação de taxas de administração negativas nas contratações envolvendo a comercialização de vale-refeição e vale-alimentação, visando a obtenção de propostas mais vantajosas nos certames relacionados a contratos de fornecimento e administração de vale-alimentação e ou vale-refeição. (TCEMG. Denúncia 1120204. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão do dia 10/11/2022).

Com efeito, a busca pela menor taxa de administração tem por fim minimizar o dispêndio de recursos pela Administração Pública, incidindo sobre determinada base de cálculo fixada no instrumento convocatório.

No caso dos autos, da análise cronológica dos fatos, verifico que a decisão de alteração e republicação do edital, bem como a publicação do aviso de suspensão do julgamento da licitação datam de 07/03/2022, ou seja, no mesmo dia em que a primeira denúncia fora recebida e autuada neste Tribunal (peça 5), o que denota que a retificação não se deu em decorrência do presente feito nesta Corte.

Isso posto, pela primazia do mérito, considerando que a retificação do instrumento convocatório resultou na correção de alegadas irregularidades passíveis da aplicação de sanção, mormente em razão da republicação sem a cláusula de vedação à oferta de taxa de administração negativa ou zero, entendo que o presente apontamento deve ser julgado improcedente.

## **II.2.2 Do gerenciamento por meio de cartão magnético com chip**

No bojo da Denúncia 1114794, a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. suscitou irregularidade em relação à forma de pagamento dos materiais de construção “por meio de cartão magnético com chip”.

Destacou que “as empresas prestadoras do serviço licitado não atuam desta forma, com fornecimento de cartão com chip para aquisição dos materiais”, isso porque a melhor forma de gerenciar e controlar as aquisições seria por meio de Ordem de Serviço (OS), que permitiria ao gestor do contrato solicitar orçamentos e fiscalizar os materiais adquiridos.

Apesar de não se manifestar especificamente acerca da possibilidade de utilização de cartão magnético para gestão de aquisições de material de construção, a unidade técnica, à peça 22, mencionou que essa modalidade é “comum em negócios envolvendo os casos de ‘fornecimento’ de vale-refeição ou cartão-refeição, passagens aéreas, vale-combustível e outros negócios de idêntica natureza, como o ora analisado”.

Por consequência, em relação ao apontamento trazido pela denunciante, entendo que a utilização de cartão magnético é prática corriqueira de empresas que gerenciam o fornecimento dos mais diversos itens, como no caso do fornecimento de combustíveis e de vale-alimentação, já tendo o Tribunal se manifestado pela regularidade da modalidade. Sendo assim, não vislumbro, a respeito desse ponto específico, irregularidade na definição no objeto.

Por outro lado, não obstante a questão relativa à opção do Município de Frei Inocêncio em utilizar a modalidade de gerenciamento para fornecimento de material de construção não ter sido objeto de análise dos estudos técnicos e ministeriais e, portanto, não ter sido assegurado contraditório e ampla defesa, entendo oportuno tecer algumas considerações a esse respeito, com vistas a orientar a Administração Municipal para casos futuros.

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

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

Em defesa de peça 29, o Sr. Wesley Gonçalves Jardim, na qualidade de Pregoeiro e subscritor do edital, dispôs (sem grifos no original):

Ainda no item 5.1. “O atendimento dos serviços de administração e **gerenciamento**, bem como o fornecimento de produtos, deverá ocorrer por meio de **rede de estabelecimentos varejistas credenciados**, nas quantidades estabelecidas pelo Município, utilizando CARTÃO MAGNÉTICO COM CHIP. ”

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

Assim, o risco de a contratada obter lucro da rede credenciada e embutir taxas extras ao final, ou então, como não consegue manter o preço proposto, oferece um serviço de qualidade ruim, onerando ainda mais a Administração Pública.

Semelhante ao gerenciamento de abastecimento e manutenção de veículos; prática que já ocorre em diversos órgãos públicos, sejam Municipais, Estaduais ou Federais.

Frise-se que **o sistema permite a disseminação de solicitação de orçamentos com maior celeridade e eficácia, desde que sejam credenciados, com o registro no banco de dados, para escolha do melhor preço de mercado, atendendo às necessidades do Município**, bem como respeitando o princípio da economicidade previsto no art. 70, CF, e representa a promoção de resultados esperados com o menor custo possível.

Desse modo, verifico que o objeto do certame consiste em modalidade análoga à “quarteirização”, ou seja, a contratação de uma empresa intermediária para gerenciar serviços ou fornecimentos prestados por outras empresas, com a diferença que, aqui, busca-se gerenciar tão somente as “aquisições”, ou seja, as aquisições de material de construção para atendimento das necessidades do Município.

Em pesquisa a respeito do tema, destaca-se o julgamento da Representação de Natureza Externa 220-8/2020, na qual o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso se manifestou contrário ao objeto do Pregão Presencial 69/2019, deflagrado pelo Município de SINOP/MT, para “contratação de empresa operadora de cartões, para a prestação do serviços na aquisição de materiais de construção por meio de sistema via WEB, próprio da contratada, compreendendo orçamentos através de rede de materiais de construção credenciada pela contratada, destinadas a atender as necessidades das Secretarias Municipais”.

O voto do relator<sup>(1)</sup> acompanhou a análise técnica da Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas no sentido de que o edital de licitação previu uma forma de contratação antieconômica e prejudicial à competitividade. Isso porque o município mato-grossense não comprovou a efetiva necessidade e economicidade da inclusão de empresa intermediadora para fins de aquisição de materiais de construção, deixando de demonstrar (i) a motivação técnica para a abertura da licitação no formato de contratação “quarteirizada” e (ii) que esse formato tenha sido objeto de estudo e obtido a efetividade pretendida (sem grifos no original):

Este Tribunal já possui entendimento pacificado quanto a não possibilidade de contratação de intermediadora em casos que essa contratação onere os cofres públicos em maior escala quanto seria a contratação direta com os fornecedores.

Verifico que a contratação aqui disposta é  **muito rara, e diminuiu os licitantes interessados em grande escala, ora que, quando a licitação era realizada diretamente com as empresas de material de construção, havia um número maior de participantes.**

De fato, em diversas ocasiões, tanto este Tribunal de Contas quanto o Tribunal de Contas da União reconheceram a possibilidade de contratação de empresa para gerenciamento e controle da manutenção de frota, desde o controle das manutenções, abastecimentos, pneus e estoques de peças de reposição. A aquisição de combustíveis desta é, aliás, tema da Resolução de Consulta nº 16/2012 [...]

A **quarteirização**, conforme frisado no item 2 da Resolução de Consulta acima, refere-se à **observância de uma ampla motivação acerca de sua vantajosidade**, uma vez que, em tese, envolve **um custo de intermediação que não haveria se a contratação dos terceiros se desse pela própria Administração.**

[...]

Ocorre que, no caso em tela, em momento algum a Prefeitura de Sinop-MT justificou como a contratação de empresa gerenciadora seria mais vantajosa à administração, em especial, em comparação à formação de Ata de registro de preços, mediante licitação diretamente com empresas fornecedoras de materiais de construção.

[...]

Portanto, toda e qualquer exigência fixada no instrumento convocatório deve guardar estrita pertinência com o objeto da contratação, cabendo sempre à Administração Pública, mediante justificativa técnica adequada, demonstrar a essencialidade de tais condições, sob pena de restringir indevidamente o caráter competitivo da licitação.

No presente caso, apesar de não ser pelo exato motivo aventado na inicial, mas no mesmo sentido, resta dúvida acerca da necessidade e finalidade da contratação de empresa

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/decisao/2208/2020/658/2022>. Acesso em 10 abr. 2024.

intermediária para realizar o gerenciamento das aquisições públicas por meio de cartão magnético, especialmente se consideramos que o gestor responsável afirmou em sua defesa que “(...) o município tem a possibilidade de cotar os produtos a serem adquiridos a própria rede credenciada, de modo a adquiri-los em condições e valores mais vantajosos para a administração” (p. 3 da peça 29).

O julgado acima transcrito também apresenta uma reflexão importante acerca das diferenças entre a contratação de empresa para gerenciar a compra de materiais de construção e a contratação de empresa para fornecimento de combustíveis, uma vez que o primeiro objeto não guarda a mesma característica de imprevisibilidade da segunda demanda.

Isso se explica, pois, em razão da sua natureza, a aquisição de materiais de construção deve possuir alguma previsibilidade, sendo necessário, portanto, que a Administração faça prévio planejamento consistente na elaboração de projetos para execução de obras, reformas ou reparos.

Oportuno destacar que, em consulta ao sítio eletrônico do Município de Frei Inocêncio, em que pese o referido procedimento licitatório se encontrar em “Andamento”, foi deflagrado novo certame (Processo Licitatório 44/2022, Pregão Presencial 23/2022), com objeto semelhante, qual seja, “Registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de construção”, o que denota zelo da Administração Pública com as irregularidades ventiladas nos presentes autos.

Desta feita, não obstante as considerações expostas alhures, tendo em vista que o apontamento em análise se cinge à utilização do “cartão magnético com chip”, concluo pela sua improcedência.

### **II.2.3 Da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e da utilização, como critério de julgamento, unicamente da taxa de administração**

Ao deferir o pleito de suspensão liminar do certame, peça 7 do apenso, verifiquei que fora eleito como critério de julgamento da melhor proposta a de menor taxa de administração e que, no “item 1” do Termo de Referência, Anexo I do edital (peça 3), o ajuste fora justificado nos seguintes moldes (sem grifos no original):

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

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

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

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

Item	Especificação	Taxa de Administração (pesquisa de mercado)
1	SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DO FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (ACABAMENTO INTERNO E EXTERNO; ARTEFATOS DE CIMENTO;	2,5%

COBERTURA; FERRAMENTAL; METALURGIA E ESTRUTURAL E PINTURA)	ELÉTRICO; HIDRÁULICO; E FUNILARIA;	FERRAGEM; MADEIRAS; MATERIAL
---	--	------------------------------------

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

Observei, na oportunidade, que apesar de descrever o objeto do certame como “serviço de gerenciamento e administração”, os itens 5 e 6 do Termo de Referência determinavam a forma de prestação de serviço como “atendimento dos serviços de administração e gerenciamento, bem como o fornecimento de produtos” por meio de rede de estabelecimentos varejistas credenciados. Já o item 4 do referido anexo continha uma lista genérica de materiais de construção<sup>(2)</sup> que deveriam ser indiretamente fornecidos pela licitante contratada.

Em vista disso, destaquei que:

[...] a maior parcela do objeto do certame consiste na aquisição de itens para a administração pública, sobre os quais incidirá a taxa de administração da empresa contratada. No entanto, a relação de itens a serem adquiridos não consta em planilha orçamentária com estimativa de quantitativos e preços unitários, conforme determina o art. 7º, III, §2º da Lei 8.666/1993. Destaca-se, também, que o §4º do citado dispositivo, veda a inclusão, no objeto da licitação, de previsão para fornecimento de materiais e serviços sem

#### <sup>2</sup> 4. DEFINIÇÕES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

A unidade técnica, em análise de peça 22, destacou que, quando da implementação do sistema de gerenciamento, a questão relativa ao critério de julgamento das propostas deveria ser observada, “repelindo a utilização do critério ‘menor taxa de administração’ como única forma de seleção das propostas”.

Em sede de defesa, peça 29, o Sr. Wesley Gonçalves Jardim ressaltou que “a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção se deve ao fato do procedimento ter como critério de julgamento: menor taxa de administração”.

Após, o estudo técnico de peça 31 concluiu pelo não acolhimento das razões de defesa e pela ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos materiais de construção, em ofensa ao art. 7º, III, § 2º, da Lei 8.666/1993, bem como pela utilização como critério de julgamento unicamente da taxa de administração, sem considerar o valor dos materiais de construção, sujeitando a Administração à prática de sobrepreço e superdimensionamento das aquisições, o que poderia gerar prejuízo aos cofres públicos.

Do mesmo modo opinou o Ministério Público de Contas à peça 33.

Conforme destaquei anteriormente, diante das especificidades do caso, sem a demonstração de quantitativos e cotação de preços unitários para fins de registro em ata, a taxa de administração incidirá sobre valores desconhecidos em aquisições de produtos não licitados.

Este Tribunal já analisou caso semelhante, quando do julgamento da Denúncia 1031300, em que, além de entender indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado e da elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, considerou não ser suficiente a utilização da taxa de administração como único critério para julgamento das propostas:

PREGÃO PRESENCIAL. GERENCIAMENTO DE FROTA. AUSÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS DOS SERVIÇOS E PRODUTOS NA FASE INTERNA DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. Na fase interna do certame, é indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite verificar se os preços praticados condizem com os valores de mercado, evitando, assim,

que o poder público adquira bens e serviços superfaturados. 2. O critério de julgamento baseado apenas no percentual da taxa de administração, sem que haja previsão no Edital acerca do valor de desconto sobre os serviços ou obediência à tabela oficial do preço das peças e o valor hora/homem, permite o superfaturamento dos preços e o consequente aumento dos valores percebidos pela empresa gerenciadora. (Denúncia 1031300. Rel. Cons. Subst. Victor Meyer. Segunda Câmara, Sessão do dia 13/02/2020)

Importa destacar, também, ementa trazida pelo Conselheiro Cláudio Terrão, no bojo do Recurso Ordinário 1084379, apreciado pelo Tribunal Pleno em 15/09/2021:

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PRELIMINAR. PERDA DE OBJETO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. AFASTADAS. MÉRITO. LICITAÇÃO. QUARTEIRIZAÇÃO. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO COMO CRITÉRIO ÚNICO DE JULGAMENTO. DESCONSTITUÍDAS AS MULTAS. RECURSO PROVIDO. [...] 2. O critério de julgamento baseado na menor taxa de administração, adotado isoladamente e sem que haja orçamento prévio e previsão dos demais custos, ofende o princípio da impessoalidade e restringe o caráter competitivo do certame. [...]

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

Diante do exposto, entendo que procede o apontamento.

No que concerne à aplicação de sanção, considerando que o certame se encontra suspenso por este Tribunal, não produzindo efeitos jurídicos, deixo de penalizar o responsável.

Por fim, entendo por determinar ao atual Chefe do Executivo do Município de Frei Inocência que promova a anulação do Processo Licitatório 10/2022 (inicialmente designado Pregão Presencial 06/2022 e, posteriormente, Pregão Presencial 07/2022), comprovando a adoção da medida ou justificando a impossibilidade de atendê-la, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de aplicação de penalidade, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

### III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, nos termos da fundamentação, proponho que as denúncias apresentadas em face do Processo Licitatório 10/2022 (inicialmente designado Pregão Presencial 06/2022 e, posteriormente, Pregão Presencial 07/2022), deflagrado pelo Município de Frei Inocência, sejam julgadas parcialmente procedentes, tendo em vista a (i) ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e (ii) utilização da taxa de administração como único critério de julgamento.

Ademais, diante dos vícios constatados, proponho que seja expedida determinação ao atual Prefeito Municipal para que promova a anulação do referido certame, comprovando a adoção da medida ou justificando a impossibilidade de atendê-la, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de aplicação de penalidade, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, peço vênua ao Relator para divergir da conclusão pela improcedência do apontamento envolvendo a vedação de taxa de administração de valor zero ou negativa, inserida no item 5.1.1 do edital original do Processo Licitatório n. 10/2022.

Isso porque, compulsando os autos e conforme destacado na proposta de voto, a retificação do edital, com a alteração da referida cláusula, passando-se a admitir taxa de administração de valor zero ou negativa, ocorreu anteriormente à citação dos responsáveis, uma vez que houve nova publicação do edital em 22/3/2022, à pág. 7 da peça n. 17 da Denúncia n. 1114794, em apenso, e a citação ocorreu em 23/8/2022, à peça n. 25 do processo n. 1114661.

Diante de tal constatação, conforme posicionamento adotado na Denúncia n. 1148622, sob minha relatoria, acolhido por este Colegiado em sessão de 9/4/2024, por unanimidade, entendo, em preliminar, que a retificação do instrumento convocatório pela Administração, antes da citação dos gestores, enseja a extinção do processo sem resolução de mérito quanto ao apontamento de irregularidade retificado, em razão da perda do objeto, com fundamento no art. 71, § 3º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

É como voto, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EM EXERCÍCIO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Conselheiro Substituto Telmo Passareli, gostaria de fazer alguma ponderação?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Obrigado, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EM EXERCÍCIO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Este é um caso interessante, inclusive pedi vista no processo exatamente para analisar com mais profundidade esta matéria. Neste caso, vou acompanhar o voto do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO. ACOLHIDA EM PARTE A PROPOSTA DE VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI. VENCIDO PARCIALMENTE, NESTE CASO, O CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS.

(PRESENTE À SESSÃO PROCURADORA SARA MEINBERG.)

\* \* \* \* \*