

**Processo:** 1164126  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Teixeira  
**Responsável:** Eliane Aparecida Medina  
**Procuradores:** Noely Fernanda Rodrigues, OAB/SP 424.662; Renato Lopes, OAB/SP 406.595-B; Mateus Cafundó Almeida, OAB/SP 395.031; Roberto Domingues Alves, OAB/SP 453.639; Raysa Figueiredo Monteiro, OAB/SP 442.216; Vinícius Eduardo Baldan Negro, OAB/SP 450.936; Renner Silva Mulia, OAB/SP 471.087; Yan Elias, OAB/SP 478.626; Rodolfo Araújo Fernandes, OAB/SP 453.640; Othon Weber Baragão, OAB/SP 484.365; João Paulo Corrêa Carvalho, OAB/SP 219.384; Emanuelle Frasson da Silva, OAB/SP 480.843; Daniele Moreira Figueiredo, OAB/MG 119.532  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**SEGUNDA CÂMARA – 6/8/2024**

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. GERENCIAMENTO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA OFICIAL. CRITÉRIO DE JULGAMENTO “MAIOR DESCONTO RESULTANTE”. FIXAÇÃO DE PREÇO MÁXIMO PARA O ITEM MÃO DE OBRA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. O critério de julgamento maior desconto sobre taxa de administração pode não ser suficiente para a escolha da melhor proposta e a garantia de uma boa execução do contrato, razão pela qual é necessário balizar os preços das peças e respectivos serviços.
2. A fixação no edital de limite máximo de preços no fornecimento de peças, tendo como referência o desconto mínimo sob a tabela de preços para peças e acessórios e o valor máximo da hora/homem, configura-se como um bom mecanismo de controle de preços a serem praticados nas contratações pela Administração Pública, assegurando maior vantajosidade e economicidade na contratação.
3. Ultimado o devido processo legal, a constatação de inoccorrência das irregularidades indicadas em processo licitatório enseja o julgamento pela improcedência da denúncia, com a adoção das providências regimentais cabíveis e o arquivamento dos autos.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente a presente denúncia, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Complementar n. 102/2008, no âmbito do Pregão Eletrônico n. 016/2023, promovido pela Prefeitura de Teixeira, declarando-se a extinção do processo, com resolução do

mérito;

- II) determinar após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de agosto de 2024.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**SEGUNDA CÂMARA – 6/8/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., com pedido liminar, em virtude de possíveis irregularidades no Processo Licitatório n. 066/2023, Pregão Eletrônico n. 16/2023, Registro de Preços n. 29/2023, deflagrado pela Prefeitura de Teixeira, com vistas ao registro de preços para contratação de serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos municipal.

Em suma, a denunciante alega as seguintes irregularidades no instrumento convocatório: fixação de preços máximos para o item mão de obra (hora/homem), e a adoção do critério de julgamento “maior desconto resultante”.

O despacho que recebeu a denúncia foi exarado em 16/2/2024 (peça 11).

Devidamente intimada, a sra. Eliane Aparecida Medina, pregoeira e subscritora do edital, prestou esclarecimentos acerca das supostas irregularidades (peça 40) e encaminhou cópia das fases preparatória e externa do pregão (peças 22 a 75).

À peça 77, foi indeferida a medida cautelar pleiteada para suspensão do pregão, por não ter sido demonstrada irregularidade suficientemente flagrante que justificasse a paralisação imediata do certame em comento.

Em sequência, o órgão técnico (peça 82) e o Ministério Público de Contas (peça 83) convergiram em considerações conclusivas pela improcedência da denúncia.

É o relatório, em síntese.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Ultimada a instrução processual, delimitam-se as impropriedades apontadas na petição inicial na adoção do critério de julgamento “maior desconto resultante” e na fixação de preços máximos para o item mão de obra.

Insta assinalar que os apontamentos denunciados serão analisados conjuntamente, uma vez que se trata do mesmo assunto, qual seja, o critério de julgamento e modelo de contratação adotado pela Administração.

A empresa denunciante insurgiu-se contra o critério de julgamento “maior desconto resultante” previsto no termo de referência constante no anexo I do edital do pregão, afirmando que o critério utilizado não possui previsão legal.

Aduziu que a tabela de desconto resultante, tal como prevista no edital, pode levar a manipulações por parte dos licitantes, de forma que a prefeitura deveria ter utilizado o critério maior desconto, aplicado sobre o valor total das peças, preço hora/homem e guincho.

A denunciante também alegou que a fixação de preços máximos para o item mão de obra (hora/homem) referente aos serviços contratados viola o art. 40, X, da Lei n. 8.666/93.

Argumentou que, embora a pesquisa de mercado realizada pela Administração tenha efetivamente sido embasada por valores correntes para os serviços licitados, a lógica do mercado de manutenção de automóveis seria variável, sendo provável que os valores fixados no instrumento convocatório se tornarão obsoletos durante a execução do contrato.

Arguiu, por fim, que a fixação de valores máximos para a mão de obra traria insegurança operacional às licitantes, fato que resultaria na redução da competitividade do certame e, por decorrência, na obtenção da proposta mais vantajosa.

O edital do pregão trouxe as seguintes disposições sobre o critério de julgamento do certame, *in verbis*:

### 3 – DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA:

3.1 O critério de julgamento será o de MAIOR DESCONTO (MAIOR DESCONTO RESULTANTE), observada às especificações técnicas constantes do Anexo I e demais condições definidas neste Edital.

O termo de referência (Anexo I), por sua vez, abordou de forma minuciosa o critério de julgamento “maior desconto resultante”, adotado pela Prefeitura:

### 2. CRITÉRIO DE JULGAMENTO

2.1. O certame terá como critério de julgamento o menor preço, obtido através do MAIOR DESCONTO (MAIOR DESCONTO RESULTANTE), conforme detalhado no item 3 deste termo de referência;

2.1.1. A adoção do critério de julgamento em questão utiliza parâmetros para a apuração da proposta mais vantajosa para a administração. Mediante o critério de “Maior Desconto Resultante”, são calculados a taxa de administração e descontos sobre o valor das peças, dos serviços e serviços de reboque/guincho.

2.1.2. Como forma de precificação dos serviços a serem prestados pela rede credenciada da Gestora de Frotas, os serviços de manutenção preventiva deverão ser executados com observância das condições de tempo padrão de reparos e valores máximo constantes das tabelas disponíveis em sistemas de orçamentação eletrônica a seguir mencionadas, que deverão ser fornecidas/disponibilizadas pela futura contratada/Gestora de frotas para consultas do Contratante no prazo de 15 dias úteis após a celebração do contrato:

2.1.2.1. Tabelas do fabricante de tempo padrão de reparo (hora-trabalho) para os serviços de mão de obra (Audatex, Órion, SUIV, Cilia ou outras que venham a ser lançadas no mercado e aprovadas pela Prefeitura Municipal);

2.1.2.2. Tabelas oficiais de preços de peças do fabricante/montadora extraídos de sistemas de orçamentação eletrônica (Audatex, Órion, SUIV, Cilia ou outras que venham a ser lançadas no mercado e aprovadas pela Prefeitura Municipal) que possuem em sua base de dados os preços atualizados de peças da Fábrica/Montadora;

2.1.2.3. Poderão ser utilizadas Tabelas atualizadas de preços de peças, venda à vista, oficialmente emitidos pela Fábrica/Montadora e dos tempos oficiais, entendidos como os tempos de reparo disponibilizados pela montadora ou em tabelas de sindicatos ou associações da indústria de reparação automotiva.

2.1.3. Os valores constantes nas tabelas mencionadas nos itens 2.1.2.2 e 2.1.2.3 são os preços máximo a serem despendidos, resguardados os descontos obtidos por meio deste certame.

### 3. DO CÁLCULO DA TAXA DE DESCONTO RESULTANTE E DOS VALORES MÁXIMOS ACEITOS PELA ADMINISTRAÇÃO

3.1. Será disponibilizada ferramenta eletrônica contendo uma tabela com 8 (oito) variáveis, quais sejam:

3.1.1. **Preço das Peças Genuínas:** identificada pela variável “x” que representa o preço à vista de peças, acessórios, componentes e materiais classificados como genuínos;

3.1.2. **Preço das Peças Originais:** identificada pela variável “y” que representa o preço à vista de peças, acessórios, componentes e materiais classificados como originais;

3.1.3. **Preço das Peças de 1ª linha:** identificada pela variável “z” que representa o preço à vista de peças, acessórios, componentes e materiais classificados como 1ª linha;

3.1.4. **Preço da hora/homem para motos:** representa o preço unitário máximo da hora/homem aceito pela Administração para pagamento da mão de obra necessária para a realização da manutenção em motos;

3.1.5. **Preço da hora/homem para veículos leves:** representa o preço unitário máximo da hora/homem aceito pela Administração para pagamento da mão de obra necessária para a realização da manutenção em veículos leves, entendidos como aqueles enquadrados pelo Detran/MG como automóvel, camioneta, caminhonete ou utilitário;

3.1.6. **Preço da hora/homem para veículos pesados:** representa o preço unitário máximo da hora/homem aceito pela Administração para pagamento da mão de obra necessária para a realização da manutenção em veículos pesados, entendidos como aqueles enquadrados pelo Detran/MG como caminhão, caminhão-trator, ônibus ou micro-ônibus.

3.1.7. **Preço do serviço de reboque/guincho,** considerando-se o valor de saída (até 40km) para veículos leves.

3.2. Os valores máximos aceitos pela Administração para os preços da hora/homem, valor de saída do reboque/guincho (até 40km) para veículos leves, e taxa de administração foram obtidos por meio de pesquisa de mercado condizente com as características do certame, realizada nos últimos meses, conforme abaixo:

| DESCRIÇÃO                             | PREÇO SAÍDA ATÉ 40 KM | KM EXCEDENTE | HORA/HOMEM |
|---------------------------------------|-----------------------|--------------|------------|
| Serviços guincho veículos leves       | R\$ 182,50            | R\$ 4,25     | R\$ 190,00 |
| Serviços guincho veículos utilitários | R\$ 285,00            | R\$ 5,25     | R\$ 190,00 |
| Serviços guincho veículos pesados     | R\$ 440,00            | R\$ 6,00     | R\$ 190,00 |
| Serviços guincho tipo prancha         | R\$ 607,50            | R\$ 6,75     | R\$ 190,00 |

3.3. O layout da Tabela disponibilizada pela Administração é o representado abaixo:

|                        | PREÇO PEÇAS |           |           | PREÇO HORA/HOMEM |          |            | Reboque Guincho | Taxa de Adm | Desconto resultante |
|------------------------|-------------|-----------|-----------|------------------|----------|------------|-----------------|-------------|---------------------|
|                        | Genuinos    | Originais | 1ª. linha | Motos            | V. Leves | V. Pesados |                 |             |                     |
| Valor referência       | x           | y         | z         | R\$ 0,00         | R\$ 0,00 | R\$ 0,00   | R\$ 0,00        | 0%          | 0,00%               |
| Desconto e Taxa de adm | 0%          | 0%        | 0%        | 0%               | 0%       | 0%         | 0%              | -           |                     |
| Valor final            | 1x          | 1y        | 1z        | R\$0,00          | R\$0,00  | R\$0,00    | R\$0,00         | 0%          |                     |
| Peso                   | 1           | 8         | 1         | 1                | 8        | 1          | 1               | 1           |                     |

3.3.1. As linhas “Valor de Referência”, “Valor final” e “Peso” encontram-se bloqueadas para edição.

3.3.2. A linha “Desconto e Taxa de Administração” (marcada em amarelo) encontra-se livre para preenchimento. O licitante deverá informar nesta linha o percentual de desconto que irá oferecer para cada uma das 7 (sete) primeiras variáveis da tabela e o percentual referente à sua taxa de administração (oitava variável).

3.3.3. Aos percentuais informados para cada variável será aplicado um peso diferente, que

é proporcional à representatividade da variável nas despesas com manutenção.

3.3.3.1. Foi atribuído Peso 10 para peças, distribuído entre as variáveis Peças genuínas (Peso 1), Peças originais (Peso 8) e Peças de 1ª linha (Peso 1).

3.3.3.2. Foi atribuído Peso 1 para os serviços de manutenção e valor de saída do reboque/guincho (até 40km).

3.3.3.3. Foi atribuído Peso 1 para a taxa de administração.

3.3.3.3.1. Para a taxa de administração, não será inserido um percentual de desconto, mas o valor nominal da referida taxa.

3.4. Para gerar sua proposta, o licitante deverá informar o percentual para cada uma das oito variáveis da tabela. A ferramenta calculará automaticamente o valor do Desconto Resultante, por meio da fórmula abaixo:

$$[(\text{Desconto} \times \text{Peso de Peças Genuínas}) + (\text{Desconto} \times \text{Peso de Peças Originais}) + (\text{Desconto} \times \text{Peso de Peças 1ª linha}) + (\text{Desconto} \times \text{Peso do Preço Hora/Homem motos}) + (\text{Desconto} \times \text{Peso do Preço Hora/homem veículos leves}) + (\text{Desconto} \times \text{Peso do Preço Hora/homem veículos pesados}) + (\text{Desconto} \times \text{Peso da saída do reboque/guincho (até 40km) para veículos leves}) + (\text{Taxa de Administração} \times \text{Peso da Taxa de Administração})] / \text{Pesos}.$$

3.5. O desconto resultante será obtido por meio da ferramenta/arquivo eletrônico denominado “Ferramenta de Cálculo de Desconto Resultante. Xlsx”, disponibilizada pela Administração juntamente com o edital e anexos, e corresponde à média ponderada resultante dos descontos ofertados pelo licitante para as principais variáveis do objeto desta licitação e seus respectivos pesos, sendo elas:

- Preço de peças, componentes, acessórios e materiais genuínos, que terá peso 1;
- Preço de peças, componentes, acessórios e materiais originais, que terá peso 8;
- Preço de peças, componentes, acessórios e materiais de 1ª linha, que terá peso 1;
- Preço da Hora/Homem para moto, que terá peso 1;
- Preço da Hora/Homem para veículos leves, que terá peso 7;
- Preço da Hora/Homem para veículos pesados, que terá peso 1;
- Preço do valor de saída do reboque/guincho (até 40 km) para veículos leves, que terá peso 1;
- Taxa de Administração referente ao serviço de gerenciamento da manutenção, que terá peso 1.

3.5.1. Na taxa de administração proposta deverão estar incluídos todos os custos diretos e indiretos, despesas, tributos, encargos sociais e quaisquer outros ônus que porventura possam recair sobre o serviço de gerenciamento, objeto da presente licitação, os quais ficarão a cargo única e exclusivamente da CONTRATADA.

3.6. O valor do desconto resultante representa a média ponderada dos descontos individuais concedidos para cada variável da tabela.

3.7. O licitante deverá apresentar proposta indicando todos os percentuais/valores individuais que irão compor sua proposta, na forma da planilha/layout do item 3.4 deste TR, servindo, contudo, como meio de julgamento de sua proposta e lances somente o valor do Desconto Resultante calculado pela ferramenta.

Ou na hipótese de pregão eletrônico por meio do Portal de Compras do Governo Federal: O licitante deverá informar no Portal de Compras do Governo Federal para o registro de sua proposta comercial e para o registro dos seus lances somente o valor do Desconto

Resultante calculado pela ferramenta, e não os valores individuais de cada variável.

3.8. Para fins de exemplo, é simulado abaixo (com valores de referência ilustrativos) um lance no qual é ofertado desconto de 1% para peças genuínas, 8% para peças originais, 10% para peças de 1ª linha, 16% para o preço da hora/homem (para motos, veículos leves e pesados), 15% para saída do reboque/guincho (até 40 km) para veículos leves e 4% para a taxa de administração. O desconto resultante da média ponderada destes valores é de 12,27%. É este valor que deverá ser considerado para julgamento da proposta/lance.

Destaque-se a justificativa da Administração para a escolha do critério de julgamento consignada no item 4.5.4 do termo de referência (peça 6 – p. 13), *ipsis litteris*:

4.5.4. Ademais, conforme restou assentado em recente acórdão proferido pelo TCEMG no Processo 1127050, em 13/06/2023, a adoção da menor taxa de administração como critério único de julgamento não necessariamente conduz à opção mais benéfica nos casos de adoção do sistema de quarterização, uma vez que, ao ser utilizado apenas esse critério, tem-se a escolha da melhor proposta para o gerenciamento, mas é possível que não haja a melhor escolha para os serviços a serem prestados. Isso porque, mesmo quando a Administração assegura taxa administrativa igual a zero ou negativa, o contratado, com o objetivo de recuperar o desconto fornecido, pode promover o aumento dos valores a serem cobrados dos estabelecimentos credenciados, por exemplo, embutindo taxas nos valores orçados pelos referidos estabelecimentos de modo que a Administração não desfrute dos descontos ofertados e até mesmo promova prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista a possibilidade de pagamento de valores superfaturados.

Em sede de esclarecimentos iniciais, a pregoeira explicou que o uso do critério “maior desconto resultante” consiste na aplicação de fórmula matemática que leva em conta os pesos dos valores individuais de peças e serviços, chegando a um percentual de desconto que provoca a real concorrência entre as licitantes.

Sustentou que o modelo de contratação escolhido seguiu as diretrizes adotadas pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais em contratação de serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos dos órgãos e entidades estaduais, nas quais foi estabelecida a observância aos preços máximos pré-definidos no edital para a hora/homem e os serviços de reboque ou guincho como critério de aceitabilidade das propostas.

Defendeu que a fixação de limites para os serviços de mão de obra não impede eventual pedido de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso os valores fixados tornem-se obsoletos, de forma que não há que se falar em enrijecimento do contrato.

Afirmou, ainda, que houve ampla concorrência no certame e que a licitante vencedora (SH Informática) é a atual gestora de frotas de veículos de diversos órgãos, entre os quais se destaca a Polícia Rodoviária Federal, fato que corrobora a efetividade do modelo de contratação adotado.

Em análise do objeto do Pregão Eletrônico n. 16/2023, atestou-se a adoção do modelo de quarterização da frota oficial da Prefeitura de Teixeira, segundo o qual a empresa contratada para gerenciar os veículos contrata outras empresas, integrantes da rede credenciada, para o fornecimento dos produtos e a prestação dos serviços descritos no instrumento convocatório.

No gerenciamento de frotas, assim como na quarterização como um todo, prevalece como elemento principal a intermediação. Isso porque o gestor público deixa de licitar diretamente a aquisição de combustíveis de um posto ou a manutenção de automóveis de uma oficina para recorrer à intermediação de uma empresa, que assumirá dois papéis, quais sejam, o de gerenciar a prestação dos serviços de abastecimento e manutenção e o de efetivamente fornecê-los, mediante sua rede credenciada de postos e oficinas.

A opção pela quarteirização é abarcada pela discricionariedade do gestor público, a quem caberá decidir, motivadamente, qual modelo é mais conveniente e oportuno para as necessidades do caso concreto:

(...) insere-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotar determinado modelo, desde que, obviamente, reste demonstrado o respeito aos princípios norteadores. Não cabe ao TCU, no desempenho de sua missão constitucional de controle externo, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades das unidades jurisdicionadas. (Acórdão TCU n. 120/2018 – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 24/01/2018).

Como alegado pela denunciada, tal critério foi declarado válido pelo Tribunal de Contas da União, que encampou, no Acórdão 120/2018 – Plenário, trecho do trabalho “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”, apresentado no VII Congresso Consad de Gestão Pública:

A metodologia adotada nas duas ondas do projeto é a de *Strategic Sourcing*, que visa não somente a redução do preço de compra do material ou serviço, mas possui como foco principal o custo total dos mesmos, ou seja, abrange análises de todos os custos: os aparentes e os ocultos. **Em outras palavras, não se leva em conta apenas o valor pago por um material ou serviço, mas todos os custos que estejam direta ou indiretamente envolvidos em sua aquisição, utilização e descarte. Dessa forma, tem-se a visão do custo total, adequando as diretrizes de aquisição para uma compra melhor e mais vantajosa** não apenas no momento da licitação, mas durante todo o ciclo de vida do produto ou serviço [...].

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. [...] (G. n.)  
(Acórdão TCU 120/2018 – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas. J. em 24/01/2018)

Nessa perspectiva, coaduna-se com o posicionamento do órgão técnico, no sentido de que, uma vez feita a opção pelo modelo de gestão de frota por quarteirização, deve-se ter cautela quanto à definição do critério de julgamento das propostas, e da forma de precificação dos serviços prestados pela rede credenciada.

Este Tribunal de Contas se debruçou sobre a matéria nos autos da Denúncia n. 1092538, ao pontuar que, nas contratações para gerenciamento de frota de veículos, deve ser adotado o critério de julgamento compatível com objeto licitado em sua integralidade. Não caberia, portanto, a realização da licitação com base apenas no menor percentual de taxa de administração, uma vez que, assim procedendo, estaria sendo escolhido apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. GERENCIAMENTO DE FROTA. FIXAÇÃO DE DESCONTO MÍNIMO SOB A TABELA DE PREÇOS DAS PEÇAS AUTOMOTIVAS E DO VALOR MÁXIMO HORA/HOMEM. LEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. O critério de julgamento do menor percentual de taxa de administração, tratando-se de contratação de serviço de gerenciamento e manutenção da frota, nem sempre importará na melhor contratação, sob a premissa de que não é possível licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, uma vez que, utilizando-se apenas este critério, estaria sendo escolhida apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros de preços, a aquisição de peças e outros serviços porventura contratados. 2. Diante da complexidade do sistema de gerenciamento e manutenção de frota, entende-se que a fixação no edital de

limite máximo de preços no fornecimento de peças, tendo como referência o desconto mínimo sob a tabela de preços para peças e acessórios e o valor máximo da hora/homem, configura-se como um bom mecanismo de controle de preços a serem praticados nas contratações pela Administração Pública, assegurando maior vantajosidade e economicidade na contratação. (DENÚNCIA n. 1092538. Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Sessão do dia 04/03/2021. Disponibilizada no DOC do dia 19/03/2021)

Trata-se, pois, de dois serviços distintos, o serviço de gerenciamento e os serviços efetivamente prestados, e ambos devem ter pressupostos de competitividade. A ausência de disputa em torno dos preços das peças e serviços fornecidos pela rede credenciada deixaria em aberto o valor a ser pago pela Administração durante a execução do ajuste e impediria a verificação da vantajosidade da proposta contratada.

O critério de julgamento maior desconto sobre taxa de administração pode não ser suficiente para a escolha da melhor proposta e a garantia de uma boa execução do contrato, razão pela qual é necessário balizar os preços das peças e respectivos serviços, conforme se extrai do acórdão que se segue:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE INTERMEDIÇÃO DE FROTA PARA PRESTAÇÃO DE GERENCIAMENTO, CONTROLE E CREDENCIAMENTO DE REDE ESPECIALIZADA EM MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS. APRESENTAÇÃO DE REDE DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS EM MOMENTO ANTERIOR À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO. PROCEDÊNCIA. FIXAÇÃO DE TAXA MÁXIMA DE DESCONTO. IMPROCEDÊNCIA. APONTAMENTO COMPLEMENTAR DA UNIDADE TÉCNICA. UTILIZAÇÃO DE MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO COMO CRITÉRIO ÚNICO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DE PREÇOS PARA OS SERVIÇOS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. (...) 3. Com o objetivo de alcançar a proposta mais vantajosa e salvaguardar o interesse público, ao adotar o sistema de quarterização, a Administração **deve balizar os preços das peças e respectivos serviços a serem prestados com as empresas credenciadas, sendo o estabelecimento de desconto sobre os preços de sistema de orçamentação eletrônica um mecanismo pertinente para o controle dos valores.** (...)

A propósito, cumpre mencionar que a adoção da menor taxa de administração como critério único de julgamento não necessariamente conduz à opção mais benéfica nos casos de adoção do sistema de quarterização, uma vez que, ao ser utilizado apenas esse critério, tem-se a escolha da melhor proposta para o gerenciamento, mas é possível que não haja a melhor escolha para os serviços a serem prestados. **Isso porque, mesmo quando a Administração assegura taxa administrativa igual a zero ou negativa, o contratado, com o objetivo de recuperar o desconto fornecido, pode promover o aumento dos valores a serem cobrados dos estabelecimentos credenciados, por exemplo, embutindo taxas nos valores orçados pelos referidos estabelecimentos, de modo que a Administração não desfrute dos descontos ofertados e até mesmo promova prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista a possibilidade de pagamento de valores superfaturados.** Dessa forma, para que a Administração consiga, de fato, selecionar a proposta mais vantajosa, por meio da adoção da menor taxa de administração como critério único de julgamento, é necessário observar a forma de precificação dos serviços a serem prestados pela rede credenciada. (...) [DENÚNCIA n. 1127050. Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. Sessão do dia 13/06/2023. Disponibilizada no DOC do dia 29/06/2023. Colegiado Primeira Câmara.] (G. n.)

Destaque-se que o entendimento acima exposto foi recentemente sumulado por esta Corte de Contas:

Súmula 126 (Publicada no DOC de 19/02/2024)

Nos procedimentos licitatórios em que for utilizado o sistema de quarteirização para contratação de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas, tem-se por irregular a adoção da menor taxa de administração como critério de julgamento quando não houver a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, por ensejar prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa.

No caso concreto, a prefeitura adotou como critério de julgamento o maior desconto resultante, calculado a partir do produto de taxas de administração individualizadas sobre o valor de peças e mão de obra, sendo levadas em conta 8 (oito) variáveis, às quais foram determinados pesos, proporcionais à representatividade da variável nas despesas com manutenção, o que resultou em uma taxa de desconto resultante, que será aplicado a todas as transações.

Da análise do termo de referência, verificou-se que, como forma de precificação dos serviços a serem prestados pela rede credenciada da gestora de frotas, os serviços de manutenção preventiva deverão ser executados com observância das condições de tempo, padrão de reparos e valores máximos constantes das tabelas disponíveis em sistemas de orçamentação eletrônica, que deverão ser fornecidas pela futura contratada para consultas do contratante no prazo de 15 dias úteis após a celebração do contrato.

Nesse tocante, a Administração agiu corretamente ao adotar critério de julgamento que abarca a totalidade do objeto, incluindo também a aquisição de peças e a prestação dos serviços de manutenção, em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas.

Quanto à justificativa para a fixação dos valores máximos para os preços hora/homem e para os serviços de reboque/guincho, conforme bem salientado pelo órgão técnico, o edital dispôs que, diferentemente das peças de reposição, cujos preços podem ser balizados pelas tabelas de orçamentação disponíveis no mercado, os preços de hora/homem não possuem padrão pré-definido, razão pela qual foi definido preço máximo pela Administração, baseado em pesquisa de mercado.

Compulsando os autos, verificou-se que a Administração realizou pesquisa de mercado bem fundamentada - peça 31(p. 1 a 8), peça 34 e peça 44(p. 27) -, sendo que a própria denunciante reconheceu a razoabilidade dos índices expressos no instrumento convocatório, ao atestar entender que o órgão licitante baseou os valores em pesquisas atuais.

Ademais, tal qual esclarecido pela pregoeira à peça 40, o próprio Estado de Minas Gerais, ao promover o pregão eletrônico para registro de preços 265/2019 que também objetivava a contratação de serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos dos órgãos e entidades estaduais, estabeleceu a observância aos preços máximos pré-definidos no edital para a hora/homem e os serviços de reboque ou guincho como critério de aceitabilidade das propostas (peça 32, p. 22).

Nesse sentido, a definição pela Administração do valor máximo que se dispõe a pagar pela mão de obra relativa aos serviços contratados é importante tendo em vista que o referido valor irá compor o desconto resultante, de modo que a correta precificação da mão de obra contribuirá para a obtenção de propostas condizentes com o mercado.

Assim, entende-se que a fixação no edital de limite máximo de preços no fornecimento de peças, tendo como referência o desconto mínimo sob a tabela de preços para peças e acessórios e o valor máximo da hora/homem, configura-se como um bom mecanismo de controle de preços a serem praticados nas contratações pela Administração, assegurando maior vantajosidade e economicidade na contratação.

Ademais, a jurisprudência deste Tribunal de Contas é expressa ao admitir que “a fixação de taxas máximas de administração não encontra vedação legal” (Denúncia n. 1107529, DOC de 15/2/2022, da relatoria do conselheiro em exercício Adonias Monteiro).

Acresce-se, por fim, em que pese a alegação da denunciante de que as previsões editalícias ora questionadas afastariam a participação de licitantes, em consulta ao Portal de Compras do Governo Federal, verificou-se que 5 (cinco) empresas participaram da sessão ocorrida no dia 22/2/2024, número significativo de participantes, dada a natureza do objeto licitado.

Dessa feita, o modelo de contratação adotado pelo Município de Teixeira foi adequado, seja quanto ao critério de julgamento adotado (maior desconto resultante), seja quanto à fixação de preços máximos de mão de obra (hora/homem), razão pela qual entende-se, em consenso com o órgão técnico e com o *Parquet* de Contas, pela improcedência dos apontamentos de irregularidades denunciados.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo pela improcedência da presente denúncia, no âmbito do Pregão Eletrônico n. 016/2023, promovido pela Prefeitura de Teixeira, extinguindo-se o processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Complementar n. 102/2008.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

jc/saf/hapf

