



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	00481/22
SUBCATEGORIA:	Representação
JURISDICIONADO:	Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé
INTERESSADO:	Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA.
ASSUNTO:	Possível irregularidade no edital de Pregão Eletrônico n. 16/2022, cujo objeto é formação de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa operadora de sistema de cartões, para gerenciamento e implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores (Processo Administrativo n. 252-1/2022).
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 5.000.000,00 (Cinco milhões de reais) ¹
RESPONSÁVEIS:	Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da CPL, CPF: 896.739.052-15; Bruna Hellen Kotarski, Secretária Geral de Governo e Administração, CPF: 014.143.252-74.
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de representação, com pedido de tutela de urgência, formulada pela Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA. (ID 1168016), acerca de possível irregularidade no edital de Pregão Eletrônico n. 16/2022, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa operadora de sistema de cartões, para gerenciamento e implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores, para atender a demanda das secretarias municipais, promovido pela Prefeitura de São Francisco

¹ Conforme termo de referência da contratação (ID 1168016, págs. 55).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

do Guaporé – RO (Processo Administrativo n. 252-1/2022).

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Inicialmente, os autos de procedimento apuratório preliminar (PAP) foram submetidos à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE) para produção de relatório de seletividade (ID 1170049), na forma da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, que considerou que as informações trazidas ao conhecimento desta Corte (ID 1168016) alcançaram a pontuação de 51 no índice RROMa² e de 48 na matriz GUT³, concluiu pela presença dos requisitos de seletividade e propôs o processamento dos autos na categoria de representação.

3. Tendo em vista a necessidade de análise quanto à tutela provisória de urgência requerida na inicial, os autos foram encaminhados ao conselheiro relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra que, por meio da Decisão Monocrática DM n. 0029/2022-GCWCSC (ID 1170277), determinou o processamento dos presentes autos como representação, bem como solicitou a oitiva do Ministério Público de Contas (MPC) sobre o pedido de tutela para que, após a manifestação do *Parquet*, retornasse ao conselheiro para decisão.

4. Por intermédio do Parecer n. 0029/2022-GPGMPC (ID 1172804), o MPC, por motivo diverso do arguido na inicial, entendeu restar presente o receio de consumação de grave irregularidade, por entender que o critério de eleição da proposta mais vantajosa (menor taxa de administração) seria insuficiente à aferição da melhor contratação, alicerçado em entendimento da Corte manifesto no AC1-TC 00549/21 exarado no Processo n. 2068/20-TCER, pugnando pela suspensão do certame.

5. Em seguida, o conselheiro relator, por meio da Decisão Monocrática DM n. 0032/2022-GCWCSC (ID 1174255), indeferiu o pedido da tutela apresentado pela representante e, concordando com os fundamentos do MPC, em suma, deferiu a tutela antecipatória formulado pelo órgão ministerial, fixou prazo para comprovação da suspensão e determinou a audiência do prefeito e do pregoeiro, veja-se:

I – INDEFERIR o pedido de TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA, formulada pela Empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL, CNPJ n. 05.340.639/0001-30, ante a licitude da cláusula editalícia que possibilita ofertar proposta com taxa zero ou negativa em licitações de gerenciamento de serviços de abastecimento e/ou manutenção veicular, conforme fundamentação retromencionada na presente decisão;

II – Lado outro, DEFERIR a presente TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA, inaudita altera pars, formulada pelo MPC, por ser inviável a prévia oitiva dos agentes públicos indicados como responsáveis, nesta quadra processual, para o fim de **DETERMINAR** aos Senhores **ALCINO**

² Índice que calcula a pontuação com base critérios de relevância, risco, oportunidade e materialidade.

³ Matriz que consiste na apreciação da gravidade, urgência e tendência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

BILAC MACHADO, CPF n. 341.759.706-49, Prefeito Municipal, e **MAIKK NEGRI**– CPF n. 709.923.552-49, Pregoeiro da referida municipalidade, ou a quem vierem a substituí-los na forma da lei, que, **INCONTINENTI, SUSPENDAM** todos os atos consecutórios à abertura do Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2022, proc. adm. n. 252-1/2022 (adjudicação, homologação, contratação, entre outros), abstendo-se, dessa forma, de praticarem quaisquer atos supervenientes, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas, monocrática ou colegiada, pelos fundamentos veiculados no corpo deste decisum, tendo em vista que a adoção, tão somente, da menor taxa de administração, como critério de julgamento em certame, cujo objeto seja gerenciamento de frota, é insuficiente à aferição da melhor contratação, devendo ser substituído por outro que garanta a vantajosidade da disputa;

III - FIXAR o prazo de até 5 (cinco) dias, contados a partir da notificação dos responsáveis mencionados no item I, desta Decisão, que comprovem a este Tribunal de Contas a suspensão das demais fases do Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2022, com a efetiva publicação na imprensa oficial, sob pena de aplicação de multa, na forma prevista no art. 55, Inciso IV da Lei Complementar n. 154, de 1996;

IV - ESTABELEECER, a título de multa cominatória, o valor de **R\$ 30.000,00** (trinta mil reais), incidente em caso de descumprimento desta ordem de não fazer (non facere), a ser suportada, individualmente, pelos agentes mencionados no item I deste decisum, o que faço com supedâneo no art. 99-A da LC n. 154, de 1996, c/c o art. 536, § 1º do CPC, se por ventura não se absterem da prática de atos tendentes à contratação do objeto do Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2022 (proc. adm. n. 252-1/2022), tais como adjudicação, homologação, contratação etc.;

V – DETERMINAR que se promova a **AUDIÊNCIA** dos **Senhores ALCINO BILAC MACHADO**, CPF 341.759.706-49, Prefeito de São Francisco do GuaporéRO, **MAIKK NEGRI**, CPF n. 709.923.552-49, Pregoeiro da referida municipalidade, ou quem os substituam na forma da lei, com fundamento no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal c/c art. 30, § 1º, inciso II do RITC e na Resolução n. 303/2019/TCE-RO, para que, querendo, **OFEREÇAM** as suas razões de justificativas, por escrito e no prazo de até 15 (quinze) dias, contados a partir de suas notificações, em face da suposta impropriedade indiciária apontada pelo MPC (ID n. 1172804), podendo tais defesas serem instruídas com documentos e nelas alegado tudo o que entenderem de direito para sanarem as impropriedades a eles imputadas, nos termos da legislação processual vigente; (...).

6. Em 23.03.2022, foram expedidos os Ofícios n. 0398 e 0399/2022/DP-SPJ, destinados aos Senhores Alcino Bilac Machado, prefeito municipal, e Maikk Negri pregoeiro, respectivamente, conforme certidão (ID 1175622), bem como os Mandados de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Audiência n. 28 e 29/22 (IDs 1176125 e 1176126).

7. Já em 18.04.2022, o Senhor Maikk Negri apresentou a sua defesa (ID 1188990) e documentação anexa, bem como, em 20.04.2022, o Senhor Alcino Bilac Machado também apresentou sua defesa (ID 1189825), acompanhada de documentação de suporte, os quais comprovaram a suspensão do certame (ID 1177438).

8. Posteriormente, em 29.04.2022, a Decisão Monocrática DM n. 00032/22-GCWCS-C-Tutela Inibitória foi referendada pelo Pleno desta Corte de Contas, conforme certidão de julgamento (ID 1194890).

9. O conselheiro relator por meio de despacho (ID 1196032) encaminhou os autos à SGCE para manifestação no prazo de até 30 (trinta) dias.

10. Em seguida, a SGCE pleiteou a realização de diligências ao relator (ID 1200200) com a finalidade de solicitar à Prefeitura de São Francisco do Guaporé o encaminhamento da cópia integral do processo administrativo n.251-1/2022, referente ao Pregão Eletrônico n. 16/2022. Após autorização do conselheiro (ID 1201439), foi expedido o Ofício n. 145/2022/SGCE/TCERO (ID 1202986) solicitando o referido processo.

11. Por intermédio do Ofício n. 20/2022/CGM (ID 1205069), atendendo à diligência, o Senhor Alcino Bilac Machado, prefeito municipal, encaminhou ao Tribunal o Processo n. 252-1/2022 referente ao Pregão Eletrônico n. 16/2022.

12. Diante da necessidade de se realizar a respectiva diligência, com vistas à regular instrução do feito, esta Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares solicitou à SGCE fosse requerido ao relator a prorrogação do prazo, por mais 10 dias corridos (ID 1211752), pleito que foi acolhido pela relatoria, conforme despacho sob o ID 1212077.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Atual situação do Processo Administrativo n. 252-1/2022

13. Conforme documentação acostada aos autos pelo prefeito municipal, Senhor Alcino Bilac Machado, o certame regido pelo Edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022, deflagrado para futura e eventual contratação de empresa operadora de sistema de cartões, para gerenciamento e implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos automotores, para atender a demanda das secretarias municipais da Prefeitura de São Francisco do Guaporé – RO, encontra-se suspenso desde 24.03.2022, conforme página da plataforma Licitanet, página oficial na internet do órgão licitante e publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia (ID 1188219).

3.2. Síntese dos apontamentos

14. O representante alega, em síntese, a existência da seguinte irregularidade: 1)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Interferência indevida nas relações de direito privado entre a empresa gestora e seus estabelecimentos credenciados.

15. Ademais, o MPC, no Parecer n. 29/2022-GPGMPC (ID 1172804), aponta a existência de outra irregularidade não suscitada na inicial: 2) Inadequação da adoção da menor taxa de administração como único de critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular.

3.3. Interferência indevida nas relações de direito privado entre a empresa gestora e seus estabelecimentos credenciados

Alegações da representante

16. A representante alega que o Edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022 traz previsão em que a administração tenta interferir de forma indevida na relação comercial de direito privado entre a empresa gestora e os estabelecimentos credenciados, conforme item 8, alínea i do edital (ID 1167915, pág. 4):

8. DA ABERTURA DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DOS LANCES

i. Serão admitidas ofertas de taxa de administração nula ou negativa, porem, é vedado transpor tais valores aos credenciados, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, proposta mais vantajosa. Logo, tais propostas (nula ou negativa) DEVERÃO, ser demonstrada a vantajosidade, possibilidade de execução por meio de planilha de execução financeira, constando o valor a ser cobrado das credenciadas; (Grifo da Recorrente)

17. Diz que, com essa previsão no edital, torna-se inviável a oferta de desconto pela licitante.

18. Elucida, ainda, a forma de contratação pretendida no certame, denominada quarteirização, na qual a administração contrata empresa especializada que disponibiliza um sistema de gerenciamento para a execução dos serviços, esses executados pela rede credenciada, em que a empresa gestora do sistema atua com uma intermediadora entre a administração e a rede credenciada, inclusive em relação aos pagamentos.

19. Além disso, afirma que, em certos casos, a administração consegue obter taxa nula ou até negativa, gerando grande economia ao erário ao não pagar pelos serviços de gerenciamento e ao obter desconto em relação ao valor dos serviços.

20. Reforça que a contratante, ao agir dessa forma, “impede a oferta de taxa de administração negativa”, o que destoa do entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU)⁵.

⁵ O TCU, no Acórdão 818-09/08-2, entendeu que fixar desconto máximo (taxa 0%) equivale a fixação de preço mínimo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

21. Adicionalmente, traz como fundamento o art. 40, inciso X, da Lei n. 8.666/93:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:** [...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e **vedados a fixação de preços mínimos**, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (grifo da representante)

22. Cita ainda entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) explicitado por meio do Recurso Especial n. 1840113, que guarda consonância com o entendimento da representante:

“4. A fixação de percentual mínimo de taxa de administração em edital de licitação/pregão fere expressamente a norma contida no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, que veda "a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência.

[...]

10. Tese jurídica firmada: "Os editais de licitação ou pregão não podem conter cláusula prevendo percentual mínimo referente à taxa de administração, sob pena de ofensa ao artigo 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993." (RECURSO ESPECIAL Nº 1840113 - CE (2019/0287783-0) (grifo da representante)

23. Por fim, conclui que “Não aceitar o repasse da taxa administrativa aos estabelecimentos credenciados (taxa negativa) fere o princípio do julgamento objetivo e o da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 3º da Lei n. 8.666/93, e vai na contramão da doutrina e jurisprudência sobre o tema”.

Análise

24. Acerca da matéria, o MPC, no Parecer n. 029/2022-GPGMPC (ID 1172804), quando instado pela relatoria a se manifestar quando ao pedido de tutela formulado, informa que, conforme sítio especializado, a representante sagrou-se vencedora do certame⁶.

25. Afirma que, diante dessa constatação, poderia se pensar sobre eventual perda de objeto da pretensão antecipatória da representante, em razão de ausência superveniente

⁶ Disponível em:

https://dv7rs78smtpx8.cloudfront.net/reports/pregao/37667/completo_relatorio_vencedores_pregao_completo_719948488.html. Acesso em: 17.03.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

de interesse processual.

26. Ademais, diz que, apesar dos motivos alegados pela representante e pelo corpo técnico tenham sido superados em razão do resultado do certame, ao mesmo tempo, demonstrou a ausência de impedimento ilegal ou não isonômico à oferta de taxa de administração negativa feita pela representante.

27. Ressaltou que esta Corte de Contas não se encontra vinculada tecnicamente ao princípio da inércia da jurisdição e que a sua competência fiscalizatória não se limita aos termos da pretensão posta, pelo que, entendeu presente o receio de consumação de grave irregularidade por fundamento diverso ao legado pela representante, qual seja, inadequação do critério de julgamento da proposta (menor taxa de administração), irregularidade que será examinada no subitem seguinte.

28. Por sua vez, na Decisão Monocrática DM n. 0032/2022-GCWCS (ID 1174255), o conselheiro relator, em sede de cognição não exauriente, discordou dos argumentos da representante, pelo que, negou a concessão da tutela inibitória pugnada, e concordou com os fundamentos do MPC, concedendo o pedido de tutela formulado pelo órgão ministerial.

29. Ainda nos fundamentos da decisão, o relator diz que esta Corte de Contas entendia ser lícita a cláusula que vedasse a adoção de taxa nula ou negativa nos certames de serviços de gerenciamento de abastecimento ou manutenção de veículos automotores. No entanto, modernamente, passou-se a entender pela legalidade desse tipo de taxa quando do julgamento do Processo n. 3989/17-TCER, de relatoria do conselheiro Benedito Antônio Alves, por meio do Acórdão APC-TC 00064/18/TCE-RO, em cujo voto destacou o relator:

29. [...]

14. Concernente à impossibilidade de oferta da taxa de administração igual a zero ou negativa (subitem 5.2), percebe-se que a petionante assevera que existem serviços no mercado os quais a remuneração do prestador é feita por meio de taxa de administração, cobrada sobre o valor do serviço intermediado. Como exemplo, cita o que ocorre nas administradoras de vale-refeição, vale-combustível e cartão combustível. Nesses casos, a empresa cobra uma taxa ou comissão sobre o valor total das operações intermediadas.

15. Acrescenta que a proposta da administradora poderia ser aceita em razão da forma como esse serviço é executado. Isso porque a renda dos particulares prestadores de tal serviço decorre de três principais fontes: da contratante, de aplicações financeiras e dos estabelecimentos credenciados, de acordo com a Decisão n. 38/1996 - plenário do Tribunal de Contas da União –TCU.

16. Pondera que outro meio da empresa obter remuneração são as aplicações no mercado financeiro do montante recebido do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

contratante para emissão dos vales, denominada operação de crédito antecipado.

17. Destaca, ainda, que há a possibilidade da administradora cobrar, pelo credenciamento, uma mensalidade para mantê-lo ou um desconto sobre cada vale recebido.

18. Por essas razões, entende possível a aceitação de taxas de administração igual ou menor a zero nas licitações, desde que o valor seja exequível.

19. De fato, os argumentos apresentados pela representante já foram objeto de várias apreciações e deliberações por parte desta Corte, resultando numa plêiade de julgados, como, por exemplo, os Acórdãos ns. 124/2011 – Pleno (Processo n. 3284/2011), 122/2013 – 1ª Câmara (2471/2013), 325/2014 – 1ª Câmara (3384/2013), 159/2017 – 2ª Câmara (3683/2016) e 38/2015 – Pleno (3211/2014), em todas as Decisões foram no sentido de considerar irregular a previsão de taxa negativa.

20. Vejamos o teor do item III do Acórdão n. 38/2015-Pleno, referente ao Processo n. 3211/2014, verbis: III -Determinar, via ofício, ao atual Diretor do DER/RO e ao Superintendente da SUPEL que primem, nos futuros editais de licitação com objeto da mesma natureza que o edital de Pregão Eletrônico nº 103/2014/ZETA/SUPEL/RO, pela inserção de item com a redação abaixo disposta, sob pena de multa na forma do art. 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, qual seja:-Não será admitida proposta com percentual 0% (zero por cento) nem taxas de administração negativas, tendo em vista que se busca estimular a competição entre a rede credenciada, constituindo remuneração da CONTRATADA, apenas a taxa de administração cobrada sobre o valor de cada fornecimento, a qual será negociada mediante processo licitatório.

21. Assim, segundo jurisprudência da Corte é improcedente o fato denunciado.

22. Não é oportuno dispor que as apreciações meritórias das representações apresentadas com base no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, devem voltar-se à proteção do interesse público primário a ser perseguido.

23. Nesta senda, e considerando ademais que o certame já se realizou a despeito de o Edital prever a possibilidade de taxa zero e durante a sessão, três empresas terem apresentado a mesma proposta, com taxa zero, sendo então o certame decidido mediante sorteio, e declarada vencedora a Empresa Goldi Serviços e Administração Ltda - EPP.

24. Assim, levando em conta que todo ato carece de ser motivado e considerando a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade a ser perseguida pelo gestor público, igualmente considero que não se trata de barreira intransponível ao êxito da contratação a adoção de taxa zero, desde que comprovado que reste demonstrado no devido processo administrativo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

que -os preços pagos, são compatíveis com aqueles praticados no mercado.

30. Ressalta, assim, a legalidade da adoção da taxa zero ou negativa, sendo de observância cogente, em razão da existência de outras formas de remuneração.

31. Dessa forma, conclui como regular a aceitação de propostas com taxa negativa ou nula, segundo a moderna jurisprudência deste Tribunal de Contas.

32. Pois bem. Acerca da impropriedade arguida na inicial, os responsáveis, por meio dos documentos intitulados “defesa” (ID 1188990 e 1189825), esclarecem que o objetivo da empresa em tentar derrubar a restrição no edital é de repassar aos credenciados o valor de -16% ofertado por ela no pregão, instigando, assim, a prática de superfaturamento em relação aos produtos, retornando o custo para administração.

33. Aduzem que a cláusula prevista no item 8, alínea “i”, do edital, não fere a competitividade, tampouco preceitos e princípios legais, sendo que os próprios Tribunais de Contas vêm pacificando e vedando essa situação, “inibindo taxas exorbitantes negativas”.

34. Dizem ainda, em relação às propostas com taxa nula ou negativa, que é obrigatório o estabelecimento de formas para assegurar a possibilidade e a vantajosidade da proposta, principalmente no controle da taxa a ser cobrada da rede credenciada (taxa secundária).

35. Trazem, como fundamento, trecho do Acórdão n. 1949/2021-Plenário do Tribunal de Contas da União abaixo transcrito, para sustentar que a despeito da possibilidade de aceitação de taxas negativas, estas devem ser razoáveis, “não sendo admitido o repasse abusivo às credenciadas e, conseqüentemente, à Administração Públicas”. Veja-se (ID 11899525, pág. 18):

Licitação. Edital de licitação. Veículo. Manutenção. Rede credenciada. Taxa de administração. Faturamento. Limite mínimo. **Em licitação para contratação de serviço de gestão compartilhada de frota mediante credenciamento de rede especializada em manutenção veicular, é regular a exigência de valor mínimo que a contratada deve repassar à credenciada sobre o montante do faturamento dos serviços prestados e produtos fornecidos.** (Grifos dos responsáveis).

36. Além disso, explicitam algumas ferramentas de controle da taxa nula ou negativa (ID 1189825, pág. 19):

Em suma, atualmente se utilizam as seguintes ferramentas de controle da taxa nula ou negativa, quais sejam: a) apresentação de planilha de composição de custos (demonstrando a taxa a ser cobrada da rede credenciada); b) definição de valor ou percentual mínimo a ser repassado à credenciada sobre o montante dos serviços prestados e produtos fornecidos; e c) a definição de critério de julgamento que resulta na soma da taxa de administração cobrada da Administração Público e a taxa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

cobrada aos credenciados.

37. Ademais, afirmam que é impossível matematicamente a contratação da empresa PRIME com base na sua proposta de taxa de administração negativa de -16%, sem que administração arque com o prejuízo.

38. Por fim, conclui que a proposta da empresa recorrente estaria frágil, visto que abre mão do lucro e, em teoria, exime a administração desse ônus.

39. Pois bem.

40. É importante destacar que não é porque a empresa representante participou da licitação com oferta de taxa de administração negativa (-16%) e ficou em primeiro lugar que a suposta irregularidade apontada por ela em sua peça perante esse tribunal foi afastada ou dirimida. Até por que o pregão ocorreu em 15.03.2022 (ID 1188996) e a sua suspensão só veio ocorrer em 25.03.2022 (ID 1177438).

41. Além disso, os próprios responsáveis afirmam que a proposta da empresa PRIME é impraticável, conforme parágrafos 36-37 deste relatório. **Dessa forma, faz-se necessário analisar a regularidade ou não da cláusula que veda a transposição de valores à rede credenciada.**

42. A Revista do TCU n. 116⁷ (págs. 90-91) fala sobre a relação jurídica entre a empresa gerenciadora e a rede credenciada da seguinte forma:

Nessa relação jurídica privada, autônoma e independente da relação jurídico-contratual ajustada entre a Administração e a empresa gerenciadora, são partes o contratante (a empresa gerenciadora) e os contratados (prestadores de serviços, fornecedores de peças e acessórios, fornecedores de combustíveis). Estes se obrigam, perante a empresa gerenciadora, a executar o objeto da gestão a esta contratada pela Administração, o que desde logo afasta desse contrato o perfil de relação de consumo, posto que esta se caracteriza pelo fato de o consumidor ser o destinatário final do bem ou serviço (CDC, art. 2º). **No caso, o destinatário final dos bens fornecidos ou serviços prestados pelos executores não é a empresa gestora, mas a Administração, que parte não é no contrato. Se dessa relação contratual advier algum dano ou prejuízo para a Administração, respondem, solidariamente,** a empresa gerenciadora e o contratado executor (empresa da rede), seguindo-se que a obrigação de ambos, perante a Administração, é indivisível, ou seja, tem por objeto coisa ou fato não suscetível de divisão, por sua natureza, por motivo de ordem econômica, ou dada a razão determinante do negócio jurídico (CC, art. 258). **(grifo nosso)**

⁷ Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/17>. Acesso em: 20.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

43. Assim, percebe-se que, apesar da relação entre empresa gerenciadora e rede credenciada se dê no âmbito do direito privado, dela pode decorrer dano ou prejuízo para a administração, justificando, inclusive, a responsabilidade solidária entre as duas. Assim, seria, de certa forma, irresponsável por parte da administração apenas a atuação repressiva de eventual conduta danosa ao invés de atuar de forma preventiva, dirimindo os riscos associados ao objeto. Essa atuação também teria fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, um dos pilares do regime jurídico administrativo.

44. O TCU recentemente vem adotando posicionamento no sentido da possibilidade de exigência de valor mínimo que a contratada deve repassar à credenciada sobre o montante do faturamento dos serviços prestados e produtos fornecidos, conforme Acórdão 1949/2021-Plenário⁸ previsto no Informativo de Licitações e Contratos n. 420⁹:

Em licitação para contratação de serviço de gestão compartilhada de frota mediante credenciamento de rede especializada em manutenção veicular, **é regular a exigência de valor mínimo que a contratada deve repassar à credenciada sobre o montante do faturamento dos serviços prestados e produtos fornecidos.**

(...)

Entre as irregularidades suscitadas, a representante alegou que “o item 20.1 do edital traz intromissão injustificável na gestão empresarial [da] futura contratada, na medida em que impõe que o valor repassado pela contratada às credenciadas não seja inferior a 94% do valor pago pela contratante”. Segundo a representante, ao limitar a taxa cobrada das empresas credenciadas, a Administração estaria interferindo na relação entre as participantes do certame e sua rede credenciada, afastando assim a melhor proposta. **Para a unidade técnica, a regra buscava, na verdade, “garantir a qualidade dos serviços mecânicos que serão prestados e das peças que serão fornecidas pelas empresas que compõem a rede credenciada da contratada, e evitar impactos negativos no valor a ser pago pela Administração, fruto do possível repasse à Administração dos ‘custos’ da taxa de comissão”.** De acordo com a unidade instrutiva, o TCU vinha considerando indevida a fixação dessa taxa máxima secundária. A título de exemplo, invocou os Acórdãos 4069/2020-TCU-Plenário e 1176/2021-TCU-Plenário, por meio dos quais o Tribunal dera ciência às unidades jurisdicionadas acerca da irregularidade atinente à imposição de limite à taxa secundária, para que a falha não fosse

⁸ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1949%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse Acesso em: 20.05.2022.

⁹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm> Acesso em: 20.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

reproduzida em licitações futuras. Conforme a unidade técnica, esse entendimento foi modificado com a prolação do Acórdão 1387/2021-TCU-Plenário.

(...)

[...] prevaleceu o entendimento de que “de nada adianta permitir a disputa de preços apenas quanto à taxa de administração cobrada do órgão público contratante pela empresa gerenciadora, se o valor cobrado dos credenciados pela empresa gerenciadora não é conhecido pela Administração Pública. Nesse caso, qualquer eventual desconto obtido na fase de lances pode ser compensado pela empresa gerenciadora com o aumento da taxa cobrada dos credenciados e repassado como custo do serviço à contratante”. Ainda naquela assentada, chegou-se à conclusão de que “a inclusão do comissionamento cobrado pela empresa gerenciadora dos seus credenciados nas propostas das empresas licitantes e o estabelecimento de critérios no edital de licitação relacionados ao processo de credenciamento das oficinas e revendedoras de peças são formas de aperfeiçoar o modelo de contratação”. Considerando então que a recente jurisprudência do TCU considera regular a fixação de limite à taxa secundária, por se revelar uma forma de aperfeiçoar o modelo de contratação, o Plenário decidiu, nos termos da proposta do relator, julgar improcedente a representação. Acórdão 1949/2021 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman. **(grifo nosso)**

45. Apesar do TCE-RO já ter entendido no sentido da impossibilidade de limitação da taxa secundária em consonância com a jurisprudência do TCU à época, conforme relatório inicial (ID 940639, págs. 24-26) do Processo n. 02068/20-TCER, percebe-se uma mudança desse entendimento no TCU a partir de 2021 com finalidade de resguardar a administração pública de pagamento de possíveis valores ocultos, bem como assegurar a qualidade do serviço.

46. Ao analisar o item 8 contido no edital (ID 1168016, pág. 40), percebe-se que não há o estabelecimento de limite mínimo/máximo para a taxa secundária (dependendo da ótica analisada), mas sim **uma vedação absoluta** de repasse de custos da contratada para a rede credenciada, veja-se:

8. DA ABERTURA DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DOS LANCES

i. **Serão admitidas ofertas de taxa de administração nula ou negativa, porém, é vedado transpor tais valores aos credenciados**, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, proposta mais vantajosa. Logo, tais propostas (nula ou negativa) DEVERÃO, ser demonstrada a vantajosidade, possibilidade de execução por meio de planilha de execução financeira, constando o valor a ser cobrado das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

credenciadas; (Grifo nosso)

47. Diante disso, e com base na jurisprudência atual do TCU explicitada no parágrafo 44, este auditor entende ser desproporcional/desarrazoada essa vedação absoluta, **podendo a administração, no entanto, definir uma margem percentual de forma fundamentada e justificada no processo, embora não seja este o último entendimento adotado pelo TCE-RO nas suas decisões.**

48. Essa possibilidade se traduz em dois fundamentos: qualidade do serviço e impacto negativo no valor a ser pago pela administração. Ao permitir a limitação da taxa secundária, a administração está diminuindo o risco de que a rede credenciada: diminua a qualidade dos seus serviços com finalidade de não diminuir seus lucros em razão do repasse do custo pela empresa gerenciadora do valor da taxa de administração negativa ofertada no certame; ou, mantendo a qualidade do serviço, embutir no valor orçado de serviços e peças para a administração o valor repassado pela empresa gerenciadora a título de custo da taxa de administração negativa, onerando os cofres públicos.

49. Em que pese o entendimento do TCE-RO ser pela vedação, ou seja, não interferência na relação entre a contratada e a rede credenciada, este auditor entende de forma diversa, com base nos fundamentos acima elencados e discutidos, à luz da jurisprudência atualizada do TCU sobre a matéria.

50. Dessa forma, a **vedação absoluta** de repasse de custos da contratada para a rede credenciada (taxa secundária), está em desacordo com o art. 170, IV, da Constituição Federal¹⁰, bem como com o art. 3º, inciso I, da Lei 8.666/93, o que impõe o chamamento dos responsáveis aos autos, com fulcro nos princípios do contraditório e da ampla defesa.

3.4 Inadequação da adoção da menor taxa de administração como único de critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular

51. O MPC, por meio do Parecer n.0029/2022-GPGMPC (ID 1172804), suscitou a inadequação do critério de julgamento da proposta previsto no edital do certame. Cita como exemplo de julgado recente nesse sentido o Acórdão AC1-TC 00549/21, emitido no Processo n. 2068/20-TCER, veja-se:

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

¹⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)

IV - livre concorrência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

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 preços desproporcionais, à título de compensação.

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.

52. Traz ainda trecho da manifestação ministerial emitida no referido processo, no qual apresenta argumentos sobre a não vantajosidade de se utilizar exclusivamente o critério de menor taxa de administração, bem como a experiência dotada pelo Estado de Minas Gerais retratada no VII Congresso CONSAD de Gestão Pública (ID 1172804, pág. 160-162):

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, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

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. 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

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 obterá 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.

53. Citando ainda o Processo n. 2068/20-TCER como referência, afirma que a utilização exclusiva do critério de julgamento menor taxa de administração é ainda adotado por diversos órgãos da administração pública estadual e que esta Corte de Contas já o considerou legal. No entanto, isso não impede que administração evolua no aprimoramento da licitação, assim como outros entes federativos têm feito.

54. Por fim, conclui que os critérios consignados no edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022, realizado pelo Município de São Francisco do Guaporé – RO, não tem a aptidão de selecionar a melhor proposta, conforme entendimento explicitado no Processo n. 2068/20 deste Tribunal.

55. No mesmo sentido, o conselheiro relator, na Decisão Monocrática DM n. 0032/2022-GCWCS (ID 1174255), em sede de cognição sumária, convergiu com o apontado pelo MPC. Diz que é fácil a percepção de que o edital contém critério inadequado de julgamento de proposta, não garantindo a escolha da proposta mais vantajosa para a administração.

56. Portanto, conclui que a utilização da menor taxa de administração como único critério de julgamento das propostas traz alto risco à disputa, já que os itens e os custos referentes à manutenção, peças e mão de obra não estão sendo observados, infringindo o princípio da eficiência previsto no art. 37 da CF/88 c/c art. 3º, da Lei 8.666/93 (princípio da obtenção da proposta mais vantajosa).

57. Já os responsáveis, por meio do documento intitulado “defesa” (ID 1188990 e 1189825), justificam que a licitação foi realizada se baseando no princípio do julgamento objetivo e que o pregão só admite o menor preço (incluindo o maior desconto), vedada a adoção de outros critérios de julgamento.

58. Ainda nesse sentido, cita os casos em que se admite a utilização do maior desconto, sendo que a situação em análise se enquadra em um desses critérios:

- (a) a Administração não tiver condições de definir quais serão os objetos e seus respectivos quantitativos, a exemplo do que **ocorre na contratação de peças para veículos e equipamentos em geral;**
- (b) os particulares atuam na condição de intermediário, sem poder para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

compor preços dos produtos que repassam à Administração Pública contratante, restando-lhes se diferenciarem competitivamente por meio de descontos incidentes sobre as comissões recebidas pelas vendas efetuadas. (grifo dos responsáveis).

59. Diz que, para evitar riscos de fraudes, a administração pode se utilizar de outros mecanismos como tabela de preços para se comprovar a exequibilidade da proposta, bem como seu acompanhamento periódico. Traz ainda jurisprudência do STJ (REsp 1840113/CE) e do TCU (Acórdão 313/2004-Plenário) como fundamentos.

60. Logo, conclui que, apesar do posicionamento adotado pelo TCE-RO, a administração utilizou-se de critério de julgamento autorizado por lei, julgando as propostas de acordo com o menor preço, garantindo, assim, ampla competitividade e vantajosidade da disputa, sendo também a modalidade mais célere.

61. Pois bem.

62. A Revista do TCU n. 116¹¹ (págs. 90-91), datada de 2009, dispõe sobre os critérios de julgamento a serem utilizados nas contratações decorrentes de quarterizações, especialmente do serviço de manutenção veicular e de fornecimento de combustíveis.

63. Em relação ao serviço de manutenção veicular, é previsto que:

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 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.

(...)

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

¹¹ Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/17>. Acesso em: 20.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

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.

64. Já em relação ao fornecimento de combustíveis, é exposto dessa forma:

É que, diferentemente da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, onde a taxa de administração representa um percentual muito pequeno em relação aos custos da execução dos serviços (peças e mão de obra) e, portanto, esse critério de julgamento não se traduz em economicidade para a Administração Pública, no gerenciamento de combustíveis o produto fornecido é padronizado e não há significativa diferença de preços entre um posto de fornecimento e outro, não representando a cobrança de taxa de administração fator a onerar os custos da contratação. Além disso, os preços para as várias espécies de combustíveis são controlados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP)³, o que faz com que os preços praticados em todo o território nacional se aproximem do nivelamento.

65. **Ao cotejar as duas previsões, percebe-se que a adoção unicamente da taxa de administração como critério de julgamento é imprópria para o serviço de manutenção veicular**, visto que representa percentual muito baixo em relação aos custos com mão de obra e peças. Por outro lado, no caso de fornecimento de combustíveis, mostra-se adequada, já que existe padronização do produto e preços relativamente parecidos entre um posto e outro, não sendo, assim, fator que onere a contratação.

66. O MPC, em seu opinativo ministerial, traz o caso do Estado de Minas Gerais, apresentado no VII Congresso CONSAD de Gestão Pública ocorrido em 2014, que dotou o critério denominado “Maior Desconto Resultante” em sua contratação. Esse critério guarda semelhança e traz os ditames balizadores informados na Revista do TCU n. 116.

67. Em análise ao referido documento¹², identificou-se exemplo de modelo de planilha de custos referente ao critério “Maior Desconto Resultante” preenchida, veja-se:

¹² Disponível em: https://www.administracao.gov.br/?option=com_content&view=article&id=16542
Acesso em: 25.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
 Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Figura 1 – Exemplo de planilha de custos preenchida de acordo com o modelo “Maior Desconto Resultante”.

	Preço Peças			Preço Hora/ Homem			Taxa de	Desconto resultante
	Genuínas	Originals	Motos	V. Leves	V. Pesados	Administração		
Valor Referência	x	y	R\$ 50,00	R\$ 116,00	R\$ 134,00	5,00%		
Desconto	5%	20%	30%	20%	30%	10%		
Valor final	0,95x	0,8y	R\$ 35,00	R\$ 92,80	R\$ 93,80	4,50%	19,76%	
Peso	1	9	1	8	1	1		

Tabela 2 – Exemplo de proposta preenchida

Fonte: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública.

68. Segundo bem pontuado pelo MPC, desde o Processo n. 1219/2018–TCER e, ainda, conforme Acórdão AC1-TC 00549/21 emitido no Processo n. 2068/20-TCER, esta Corte de Contas vem entendendo que a adoção do critério de julgamento “menor taxa de administração”, em certame, cujo objeto seja gerenciamento de frota, encontra-se ultrapassado.

69. Nesse mesmo entendimento, ao analisar o relatório inicial (ID 1074526) do Processo n. 2095/2020-TCER, identificou-se que o Município de Porto Velho já adota o critério “Maior Desconto Resultante” em suas contratações, conforme pode-se extrair da tabela constante daquele relatório:

Figura 2 – Critério “Maior Desconto Resultante” adotado em licitação do município de Porto Velho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

14. O critério de julgamento da proposta de preços definido no instrumento convocatório, nos subitens 5.2.2 a 5.2.3⁸, foi o de **MENOR PREÇO (MAIOR DESCONTO RESULTANTE)**, considerando-se todas as variáveis estipuladas no item 5.1.8.6 do edital⁹.

15. Segundo informações constantes do quadro de vencedor, divulgado no portal da transparência desta capital¹⁰, a empresa vencedora apresentou os seguintes percentuais de desconto final:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	DESCONTO ESTIMADO NO EDITAL	VALOR/PERCENTUAL DE REFERENCIA NO PROCESSO	DESCONTO OFERTADO	VALOR/PERCENTUAL DE DESCONTO FINAL OFERTADO – POR VARIÁVEL
1	Preço das peças genuínas (X)	x	x	0,00%	0,00%
2	Preço das peças originais (y)	y	y	21,95%	21,95%
3	Preço das peças 1ª linhas (z)	z	z	39,95%	39,95%
4	Preço da Hora-Homem (V. Pesados)	0,00%	R\$ 136,58	0,00%	R\$ 136,58
5	Preço dos Serviços de Reboque/Guincho	0,00%	R\$ 4,67	0,00%	R\$ 4,67
6	Taxa de Administração	R\$ 25.477,88	R\$ 25.477,88	100,00%	0,00%
DESCONTO RESULTANTE					25,11%
VALOR DO DESCONTO RESULTANTE - NEGOCIADO					R\$ 879.280,04
VALOR TOTAL A SER CONTRATADO/ESTIMADO NO PROCESSO					R\$ 1.174.095,93
ECONOMICIDADE GERADA NO PREGÃO					R\$ 294.815,89
PERCENTUAL DE ECONOMIA %					25,11%
O fornecedor esclareceu na fase de Licitação que cobrará 0% de taxa de administração no curso do contrato, portanto, o desconto ofertado para a variável é de 100%.					

Porto Velho, 24 de agosto de 2020.

Fonte: Relatório inicial (ID 1074526) do Processo n. 2095/2020-TCE-RO.

70. Em resumo, percebe-se que, desde 2009, o TCU já se fala sobre um modelo que não adote exclusivamente a taxa de administração como critério de julgamento nos objetos que envolvem manutenção veicular, sendo que, em 2014, durante o VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, foi exposto o caso de sucesso do Estado de Minas Gerais com a adoção do “Maior Desconto Resultante”.

71. Poeste Tribunal vem entendendo, desde 2018, no mesmo sentido do TCU e tendo como referencial o caso de Minas Gerai e que pelo menos o município de Porto Velho já adota o referido critério no Estado de Rondônia.

72. Portanto, a adoção da menor taxa de administração como único de critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular está em desacordo com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da CF/88 e com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração previsto no art. 3º da Lei n. 8666/93, acarretando irregularidade, o que impõe o chamamento dos responsáveis aos autos, com fulcro nos princípios do contraditório e da ampla defesa.

3.5 Das responsabilidades quanto às irregularidades identificadas

73. Após constatação das irregularidades, identificou-se as seguintes responsabilidades:

Quadro 2 – Matriz de responsabilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
 Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

ACHADO	ESPONSÁVEL	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Interferência indevida nas relações de direito privado entre a empresa gestora e seus estabelecimentos credenciados	Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da CPL, CPF: 896.739.052-15.	Elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022 (ID 1168016, pág. 52) com vedação absoluta de repasse de custos da contratada para a rede credenciada (taxa secundária), em desacordo com o art. 170, IV, da Constituição Federal ¹³ , bem como com o art. 3º, inciso I, da Lei 8.666/93.	Ao elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022 (ID 1168016, pág.52) com vedação absoluta de repasse de custos da contratada para a rede credenciada (taxa secundária) resultou na interferência indevida nas relações de direito privado entre a empresa gestora e seus estabelecimentos credenciados.	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter definido uma margem percentual de forma fundamentada e justificada no processo, não restringindo de forma absoluta.
Inadequação da adoção da menor taxa de administração como único de critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular	Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da CPL, CPF: 896.739.052-15.	Elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022 (ID 1168016, pág. 52) com adoção inadequada da menor taxa de administração como único critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular, em desacordo com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da CF/88 e com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração previsto no art. 3º da Lei n. 8666/93.	Ao elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022 resultou na inadequação da adoção da menor taxa de administração como único de critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular.	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter adotado critério de julgamento que proporcionasse maior eficiência e vantajosidade e melhor se adequasse ao objeto da licitação.

¹³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Inadequação da adoção da menor taxa de administração como único de critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular	Bruna Hellen Kotarski, Secretária Geral de Governo e Administração, CPF: 014.143.252-74.	Elaborar o termo de referência do Pregão Eletrônico n.16/2022 (ID 1168016, pág. 63) com adoção inadequada da menor taxa de administração como único critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular, em desacordo com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da CF/88 e com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração previsto no art.3 da Lei n. 8666/93.).	Ao elaborar o termo de referência propiciou na inadequação da adoção da menor taxa de administração como único de critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular.	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter adotado critério de julgamento que proporcionasse maior eficiência e vantajosidade e melhor se adequasse ao objeto da licitação.
---	--	---	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022 (adaptado do TCU).

4. DO CUMPRIMENTO DA DECISÃO MONOCRÁTICA N. 0032/2022-GCWCS

74. Segundo a Decisão Monocrática n. 0032/2022-GCWCS (ID 1174255), foram expedidas as seguintes determinações por esta Corte de Contas:

II – Lado outro, **DEFERIR** a presente **TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA**, inaudita altera pars, formulada pelo MPC, por ser inviável a prévia oitiva dos agentes públicos indicados como responsáveis, nesta quadra processual, para o fim de **DETERMINAR** aos **Senhores ALCINO BILAC MACHADO**, CPF n. 341.759.706-49, Prefeito Municipal, e **MAIKK NEGRI**– CPF n. 709.923.552-49, Pregoeiro da referida municipalidade, ou a quem vierem a substituí-los na forma da lei, que, **INCONTINENTI, SUSPENDAM** todos os atos consecutórios à abertura do Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2022, proc. adm. n. 252-1/2022 (adjudicação, homologação, contratação, entre outros), abstendo-se, dessa forma, de praticarem quaisquer atos supervenientes, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas, monocrática ou colegiada, pelos fundamentos veiculados no corpo deste decisum, tendo em vista que a adoção, tão somente, da menor taxa de administração, como critério de julgamento em certame, cujo objeto seja gerenciamento de frota, é insuficiente à aferição da melhor contratação, devendo ser substituído por outro que garanta a vantajosidade da disputa;

III - FIXAR o prazo de até 5 (cinco) dias, contados a partir da notificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

dos responsáveis mencionados no item I, desta Decisão, que comprovem a este Tribunal de Contas a suspensão das demais fases do Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2022, com a efetiva publicação na imprensa oficial, sob pena de aplicação de multa, na forma prevista no art. 55, Inciso IV da Lei Complementar n. 154, de 1996;

75. Conforme item 3.1 deste relatório, o Pregão Eletrônico n. 16/2022 encontra-se suspenso, **considerando-se, assim, cumpridas as referidas determinações.**

5. DA NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA

76. Considerando as irregularidades indicadas ao longo desta análise, principalmente quanto ao item 3.4, esta unidade técnica entende que há fumaça de bom direito e risco de ineficácia da decisão final (perigo da demora), o que justifica a manutenção da tutela inibitória concedida pela Corte na Decisão Monocrática n. 0032/2022-GCWCS (ID 1174255), até nova decisão deste Tribunal.

77. Importante destacar que se trata de serviço que não pode sofrer solução de continuidade e, assim, necessária atenção e urgência por parte da administração para adequação do edital.

6. CONCLUSÃO

78. Encerrada a análise preliminar da representação interposta pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA., conclui-se pela **existência, em tese, das seguintes irregularidades e responsabilidades:**

6.1 De responsabilidade do Senhor Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da CPL, CPF: 896.739.052-15, por:

a. Elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022 (ID 168016, pág. 52) com vedação absoluta de repasse de custos da contratada para a rede credenciada (taxa secundária), em desacordo com o art. 170, IV da Constituição Federal¹⁴, bem como com o art. 3º, inciso I, da Lei 8.666/93, conforme abordado nos tópicos 3.3 e 3.5;

b. Elaborar o edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022 (ID 1168016, pág.52) com adoção inadequada da menor taxa de administração como único critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular, em desacordo com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da CF/88 e com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração previsto no art. 3º da Lei n. 8666/93, conforme abordado

¹⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

nos tópicos 3.4 e 3.5;

6.2 De responsabilidade da Senhora Bruna Hellen Kotarski, Secretária Geral de Governo e Administração, CPF: 014.143.252-74, por:

a. Elaborar o termo de referência do Pregão Eletrônico n.16/2022 (ID 1168016, pág. 63) com adoção inadequada da menor taxa de administração como único critério de julgamento em licitação que se tem por objeto o serviço de manutenção veicular, em desacordo com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da CF/88 e com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração previsto no art.3 da Lei n. 8666/93.), conforme abordado nos tópicos 3.3 e 3.5.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

79. Propõe-se ao conselheiro relator:

a. **determinar a audiência** dos agentes elencados no item 6 deste relatório, para que, no prazo legal, querendo, apresentem **razões de justificativas** acerca dos fatos que lhes são imputados, que poderão ser instruídas com documentação de suporte hábil a afastar as irregularidades apontadas na conclusão deste relatório;

b. **manter a tutela inibitória** concedida pela Corte na Decisão Monocrática n. 0032/2022-GCWCS (ID 1174255), que ordenou a suspensão do certame regido pelo edital do Pregão Eletrônico n. 16/2022, até nova decisão desta Corte de Contas.

Porto Velho/RO, 13 de junho de 2022.

RAMON SUASSUNA DOS SANTOS

Auditor de Controle Externo
Matrícula 547

Supervisão Colaborativa:

KARINE MEDEIROS OTTO

Auditora de Controle Externo – Matrícula 556
Coordenadora Adjunta de Instruções Preliminares

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS

Auditora de Controle Externo - Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Em, 13 de Junho de 2022



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7

Em, 13 de Junho de 2022



RAMON SUASSUNA DOS SANTOS
Mat. 547
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO