



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

PROCESSO Nº - 817754/19

ASSUNTO - REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ENTIDADE - ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO - LUIZ AUGUSTO MORO BIENTINEZ, MARCOS ADRIANO FERREIRA FRUET, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA

PROCURADOR -

DESPACHO - 6/20 – GCFAMG

I. CONTEXTUALIZAÇÃO PROCESSUAL

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93 apresentada pelo Deputado Estadual Soldado Fruet, em face do Estado do Paraná, apontando possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 389/2019, que tem por objeto o registro de preços, por período de 12 meses, para futura e eventual contratação do serviço contínuo de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Paraná, no valor global de R\$ 147.888.904,00 (cento e quarenta e sete milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, novecentos e quatro reais).
2. A representação foi distribuída em 05/12/2019.
 - 2.1. Pelo Despacho 1258, de 06/12/19, foi solicitada manifestação preliminar do órgão licitante.
 - 2.2. Em 10/12/19, foram apresentadas as informações preliminares pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência.
 - 2.3. Por intermédio do Despacho 1332, de 19/12/19, entendendo esse Relator a necessidade de complementação das informações, uma vez que os Representados *'não apresentaram quaisquer documentos ou elementos fáticos para comprovar que os preços contidos no Edital, tanto para mão de obra quanto para desconto mínimos sobre peças, são efetivamente condizentes com os praticados no mercado; e que foram realizados através de uma ampla e minuciosa pesquisa de preços, visando aferir exatamente os preços praticados, excluindo os valores não condizentes e que possam causar distorções na formação dos preços da contratação.*
 - 2.4. Concedeu-se, no mesmo despacho, o prazo improrrogável até o dia 06/01/2020, tendo em vista o recesso legal desta Corte de Contas de 20/12/19 a 06/01/20 e a licitação em novo prazo designado pela Administração Pública, para o dia 07/01/20.
3. Necessária essa contextualização fática para a apreciação, em juízo sumário, da concessão ou não de medida cautelar, em razão das interrupções de prazos, seja para a concessão de informações, seja em decorrência de suspensão realizada unilateralmente pela SEAP e, também, pelo curto espaço de tempo para a análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

mais detalhada dos fatos e detalhes que envolvem a licitação e contratação pretendida.

II. FUNDAMENTOS DA REPRESENTAÇÃO

4. O Representante alega que o valor de R\$ 147.888.904,00 se refere a um contrato de 24 meses, mas o item 1.1.4.2 do termo de referência aponta que a média histórica anual de despesas com a manutenção de frota oficial, estimada em 18.000 unidades, é de R\$ 50.000.000,00.
 - 4.1. Que verifica-se um aumento injustificado anual do objeto licitado de 47,8%;
 - 4.2. que não houve qualquer alteração substancial para ensejar tal majoração, pois a frota municipal não aumentou na mesma proporção, passando de 15.500 em janeiro de 2015, quando foi contratada a empresa JMK Serviços, para os atuais 18.000, um crescimento da ordem de 16%;
 - 4.3. que foram realizados expressivos reajustes nos custos de mão de obra em relação à licitação anterior;
 - 4.4. que os descontos para peças restou inferior à licitação anterior;
 - 4.5. que número de veículos nos anexos 1.4 a 1.8 do Edital é de 17.554, inferior ao previsto no Edital, de 18.000 unidades;
 - 4.6. que o Representante é Presidente da CPI que investigou irregularidades no contrato de manutenção da frota oficial do Estado, formalizado com a empresa JMK Serviços, estando em fase de finalização, ocasião onde serão apresentados recomendações à Secretaria de Administração, a fim de evitar situações que gerem prejuízos ao erário.
 - 4.7. Adiciona, ainda, em seu pedido de cautelar, a necessidade de serem observadas ou avaliadas as recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito em relação às irregularidades e controles da execução contratual.
5. Foi solicitada, ainda, em caráter cautelar, a suspensão do certame licitacional, para que sejam evitados danos ao erário estadual, face às irregularidades apontadas. uma vez que apontam aumento injustificado do valor máximo do edital, em relação à última contratação, razão pela qual o *fumus boi juris periculum in mora* restariam configurados.
6. Apresenta, ainda, em sua representação, tabelas ilustrativas dos aumentos percentuais dos valores de mão de obra estimados e dos descontos sobre peças, além do quantitativo comparativo de parte dos dados utilizados no termo de referência, de forma a subsidiar o seu pedido perante esta Corte de Contas.

III. DA NATUREZA SUMÁRIA DE COGNIÇÃO

7. Importa realçar, também como premissa desta decisão sobre o pedido de cautelar suspensiva do certame, que o juízo emitido neste despacho reveste-se de uma avaliação preliminar, sumária, em que os pontos fundamentais necessários à caracterização dos dois requisitos (aparência do bom direito e perigo de dano), é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

realizada com as informações apresentadas também em caráter superficial e inicial, não exauriente do mérito do pedido.

8. De igual sorte, nesta avaliação preliminar deve-se levar em conta o contexto fático e temporal para a avaliação dos fundamentos e dados obtidos na fase de instrução preliminar, que impedem um maior aprofundamento dos detalhes e fatos até então colhidos por esta Relatoria e oferecidos pelo Estado do Paraná.
9. Para a caracterização do *periculum in mora*, ou perigo de dano, deve-se avaliar não só os danos diretos ou indiretos ao erário, mas também aos interesses públicos e princípios de Administração Pública, incluindo-se aí, o perigo de dano reverso, ou seja, eventuais danos decorrentes da suspensão da licitação em confronto com os demais valores materiais e imateriais apontados como supostamente afrontados e com dano de difícil reparação.

IV - DO CONTEXTO CONTRATUAL E FÁTICO CONTEMPORÂNEO

10. É do conhecimento geral a existência de contrato de manutenção da frota estadual, firmado no início de 2015, que foi objeto de várias medidas administrativas e judiciais, mantido até a rescisão unilateral e motivada do Estado do Paraná, com a empresa JMK.
 - 10.1. Também é fato incontroverso a contratação, por dispensa de licitação, face a urgência decorrente da rescisão do referido contrato, precedida de chamamento público, para a não interrupção dos indispensáveis serviços de manutenção da frota pública, com a empresa MAXIFROTA, pelo prazo de 180 dias.
11. Neste contexto é que a análise deste Relator, em juízo sumário, será pautada, utilizando não só as regras e motivação do termo de referência da licitação em exame, mas também, os instrumentos contratuais firmados pelo Estado do Paraná, com os mesmos objetos e suas condições contratuais, além de outras regras e fundamentos inerentes ao tipo contratual e experiências anteriores do controle externo exercido por esta Corte de Contas.
12. Como se demonstrará adiante, ressalta este Conselheiro Relator, as medidas adotadas pela atual Administração Pública Estadual, notadamente a SEAP, responsável pela contratação pretendida, lastreadas em experiência anterior na execução dos contratos até então firmados e em vigor, promoveu sensíveis modificações na estrutura de execução e controle dos serviços a serem executados.
 - 12.1. Com base em deficiências de controle na execução do contrato mantido com a empresa JMK então rescindido, seja na formulação das regras editalícias e contratuais, seja na deficiência de mecanismos e estrutura orgânica por parte do Poder Público contratante, procurou-se, na presente licitação e no contrato emergencial, sanar ou evitar eventuais problemas na execução contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

- 12.2. Não se está a afirmar, neste momento, sobre as questões judiciais ou administrativas ainda não julgadas por parte dos poderes públicos competentes, mas tão somente confrontando, sumariamente, as inovações no novo contrato pretendido nesta licitação, com os modelos anteriores, inclusive o sistema mantido pelo Estado do Paraná até 2014.
13. Também ressalta-se a preocupação da Administração Pública, lançada no termo de referência e nas informações prestadas, de evitar eventuais problemas com eficiência e economicidade, que, em sua motivação, reside também nos possíveis prejuízos à eficiência e efetividade da prestação de serviços, que a forma anterior de remuneração dos serviços poderia causar à execução contratual, até porque, o contrato firmado em 2015, também se mostrava de modelagem inédita no âmbito do Estado do Paraná.
14. A metodologia pretendida nesta licitação difere em parte da utilizada na licitação anterior, Pregão Presencial nº 44/2014, que, apesar de também prever a realização de orçamentos pelas oficinas credenciadas, o critério de disputa foi o de melhor índice, que considerava o preço ofertado sobre peças, mão de obra e taxa de administração.
- 14.1. Assim, na licitação anterior a Administração estabeleceu os **valores máximos** para os itens que compunham a fórmula do Edital e, a partir disso, os **licitantes ofertaram desconto sobre valores** estabelecidos, tanto para peças, mão de obra e taxa de administração.
- 14.2. Na presente licitação, a Administração optou em estabelecer como **critério de disputa exclusivamente a taxa de administração cobrada pela empresa gestora do sistema de manutenção**, por entender que este é o único serviço que a futura contratada possui gerência, ficando os preços de mão de obra e peças fora da área de sua atuação, sendo a quantificação destes preços de exclusividade das oficinas credenciadas.
- 14.3. *A Administração optou em estabelecer como critério de disputa, exclusivamente, a taxa de administração cobrada pela empresa gestora do sistema de manutenção. Essa decisão baseia-se na assunção de que, desse modo, as licitantes possuem maior domínio sobre os custos envolvidos no gerenciamento da manutenção, como desenvolvimento e customização do sistema informatizado, despesas com credenciamento de estabelecimento, custos de manutenção de sua equipe técnica e demais infraestrutura necessária.*
- 14.4. Por outro lado, as gerenciadoras do sistema informatizado não detêm, necessariamente, domínio sobre os custos dos estabelecimentos credenciados, que implicam a precificação da mão de obra hora/homem, bem como pelos descontos concedidos para o fornecimento de peças.
- 14.5. Dessa forma, a Administração entende que compete à futura contratada apenas definir o valor da taxa de administração, pois os preços de mão de obra e de peças serão, definitivamente, cobrados de maneira diferenciada pelos diversos estabelecimentos credenciados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

15. Os Representados também informam que foram implementadas melhorias no presente Edital que visam ampliar o controle e a execução contratual, passando a incluir diversos mecanismos de controle e fiscalização, a serem exercidos tanto pelo DETO quanto pelos órgãos e entidades contratantes, conforme listados na pg. 06 da peça nº 08 destes autos;

15.1 Demonstraram também que a SEAP está planejando a contratação de serviços de fiscalização e auditoria dos processos de manutenção de veículos oficiais, em razão da necessidade de o Estado acompanhar a qualidade dos serviços contratados, bem como de implementar controles mais efetivos sobre a aplicação dos recursos públicos nos veículos oficiais, tendo em vista o tamanho da frota oficial do Estado e a média dos serviços executados nos estabelecimentos credenciados, de aproximadamente 3.500 ordens de serviços mensais, de modo variado e em diversos estabelecimentos.

V – DA ANÁLISE DO FUMUS BONI JURIS

16. Afasto, como motivo para a concessão da cautelar, a alegação sobre a majoração do valor estimado para a contratação, não só por se tratar de estimativa, para 51 órgãos ou entidades participantes, uma vez que se trata de Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços, podendo tal valor não se concretizar, a exemplo do contrato emergencial, atualmente em vigência, do qual decorreu 80% do prazo de vigência, mas somente 70,22% do valor inicialmente estimado foi efetivamente executado.

16.1. Os valores máximos fixados no Edital ficaram bem próximos da inflação do período, considerando que o contrato anterior, firmado em dezembro de 2014, teve um custo anual de R\$ 55.069.300,00; que, projetado este custo para 24 meses, tal valor seria de R\$ 110.138.600,00; que o IPCA acumulado de dez/2014 a dez/2019 é de 30,5661%, resultando no valor atualizado de R\$ 143.803.659,35, ou seja, bem próximo do valor previsto no atual Edital, de R\$ 147.888.904,00, o que representa uma variação de somente 2,84%, conforme tabelas constantes na pg. 04 da peça nº 08 destes autos.

16.2. Tais montantes de mão de obra e peças se referem a valores máximos a serem pagos pela Administração, pois a sistemática de contratação prevista no Edital prevê a apresentação de cotação de orçamentos de, no mínimo, três oficinas credenciadas, o que pode diminuir os valores a cada contratação, conforme alegaram os Representantes e conforme expresso no Termo de Referência do Edital, nos seguintes termos:

“8.4.2.1. O sistema da Contratada deve obrigatoriamente possibilitar a rotatividade entre os credenciados, para que todos participem do processo de orçamentação e execução da manutenção, de modo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

que o estabelecimento credenciado que realizou a última manutenção em veículos da frota oficial seja apresentado para nova cotação ao final da lista e assim sucessivamente, respeitando à distância de até 30 (trinta) Km.

[...]

8.4.2.2.1. Para autorização da manutenção a Contratada por meio de sua Rede Credenciada, deverá disponibilizar no mínimo mais 02 (duas) ou cotações, igualmente cumprindo os critérios da distância e rotatividade entre estabelecimentos credenciados, em até 01 (um) dia útil após a disponibilização do primeiro orçamento, ressalvado os casos excepcionais, para análise e aprovação do Órgão/Entidade Contratante.

8.4.2.2.1.1. O Sistema de Gestão da Manutenção deve permitir que a descrição de peças e serviços constantes no primeiro orçamento sirva de base para as demais cotações, sendo contudo, vedado a qualquer estabelecimento credenciado participante ter conhecimento dos valores apresentados nas demais cotações.

[...]

8.4.2.2.3. Os estabelecimentos credenciados deverão enviar à Contratada por meio do Sistema de Gestão da Manutenção os orçamentos/cotações, devendo aplicar percentual de desconto igual ou superior aos estabelecidos nos itens 9.1.3. e 9.1.4., e tempo de execução do serviço igual ou inferiores aos constantes nas Tabelas Referenciais de Tempos de Serviço Padrão (Tabela Tempária) emitidas pelas montadoras/fabricantes, ou outro instrumento técnico similar, usualmente praticados na iniciativa privada e reconhecido nacionalmente (Exemplo: Cesvi/Orion, Cilia, Audatex, Tempário, etc.), ou ainda, fixado por órgão oficial.

8.4.2.2.4. O Órgão/Entidade Contratante poderá solicitar a elaboração de orçamentos adicionais aos demais estabelecimentos credenciados no raio de 30 Km, sem restrição à quantidade, devendo o sistema permitir o registro dessas cotações.

8.4.2.2.5. A Rede Credenciada, quando da elaboração do orçamento, poderá aplicar percentual de desconto sobre peça superior ao estabelecido no contrato, devendo este ser repassado integralmente pela Contratada ao Órgão/Entidade Contratante.

[...]

9.1.2 Os valores dos serviços da Rede Credenciada para remuneração da hora/homem, serão praticados conforme conveniência do estabelecimento credenciado, não podendo, contudo, ser superiores aos praticados para outros clientes pessoas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

físicas ou jurídica no varejo, estando limitados aos preços máximos estabelecidos pela Administração:

VALOR DA HORA/HOMEM				
Motocicletas	Leve/médio	Pesado	Equipamento	Embarcações e similares
R\$ 44,00	R\$ 92,00	R\$ 134,00	R\$ 156,00	R\$ 200,00

9.1.3. Na execução do contrato o vencedor do certame, por meio de sua rede de estabelecimentos credenciados, deve apresentar o percentual mínimo de 09% (nove por cento) de desconto para peças de reposição genuínas/legítimas, revendidos exclusivamente na rede de concessionárias, parametrizado pelos valores apostos e vigentes nas Tabelas Referenciais de Preços de Peças emitidas pelas montadoras/fabricantes, ou outro instrumento técnico similar, usualmente praticados na iniciativa privada e reconhecido nacionalmente (Exemplo: Cesvi/Orion, Cília, Audatex, Tempário, etc.), ou ainda, fixado por órgão oficial.

9.1.4. Na execução do contrato o vencedor do certame, por meio de sua rede de estabelecimentos credenciados, deve apresentar o percentual mínimo de 18% (dezoito por cento) de desconto para peças de Reposição – Original Fornecedor da Montadora/Outros Fabricantes, parametrizado pelos valores apostos e vigentes nas Tabelas Referenciais de Preços de Peças emitidas pelas montadoras/fabricantes, ou outro instrumento técnico similar, usualmente praticados na iniciativa privada e reconhecido nacionalmente (Exemplo: Cesvi/Orion, Cília, Audatex, Tempário, etc.), ou ainda, fixado por órgão oficial.

9.1.5. Os percentuais estabelecidos nos itens 9.1.3. e 9.1.4. são mínimos, não havendo óbice para que o estabelecimento credenciado ofereça descontos com percentuais superiores.”¹

16.3. Os Representados também informam que no contrato anterior a quantidade estimada de veículos da frota do Estado era de 15.500, enquanto a estimativa atual é de 17.554 veículos, o que representa um custo médio por veículo do contrato anterior de R\$ 9.277,65, enquanto para o atual Edital tal custo médio é de R\$ 8.424,80, o que representa um valor menor ao contratado anteriormente, conforme quadro constante na pg. 05 da peça 08 destes autos.

16.4. Quanto ao quantitativo de veículos, os Representados informam que se trata de numeração estimada, sendo a diferença de 17.554 para 18.000 veículos mero arredondamento, uma vez que não se está contratando a prestação de serviços para um número fixo, mas para um quantitativo previsto e não estático, tendo em vista eventuais acréscimos da frota estadual.

¹ Pg. 226 da peça 24 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

17. Quanto à ausência de fixação no Edital dos valores de mão de obra para os serviços a serem prestados por concessionárias, nos termos do item 9.1.2.1. do Termo de Referência, também verifico, em cognição sumária, a apresentação de justificativas e elementos suficientes para a não caracterização de *fumus boni juris*.

17.1. Conforme alegaram os Representados, as montadoras exigem que os veículos realizem as revisões somente em concessionárias autorizadas para que não percam as suas respectivas garantias. Cada concessionária possui um cronograma de revisões estabelecida pelos fabricantes, em que diversos itens são revisados de acordo com a quilometragem ou tempo de uso dos veículos.

17.2. O preço de tais revisões também é predeterminado pelos fabricantes, conforme tabela constante na pg. 13 da peça nº 13 destes autos, além de que também haverá a necessidade de realização de orçamentos comparativos pelas concessionárias de mesma marca, sendo aprovado aquele que apresentar menor preço, e **que deverão ofertar preços iguais ou inferiores aos praticados para outras pessoas físicas e jurídicas, conforme dispositivos do Edital acima citados.**

17.3. Também acato as justificativas apresentadas pelos Representados quanto à não contratação conjunta de aquisição e veículos novos com a prestação de serviços de revisão nas concessionárias, que poderia, em tese, trazer descontos na prestação destes serviços, pois poderia haver “restrição da competitividade nas licitações, pelas empresas que atuam em mercados diferentes, com estrutura de negócios distintos – dando direcionamento às empresas que possuem maior número de credenciadas nas principais regiões do Estado”², além de contrariar o art. 23, §1º, da Lei de Licitações e a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

“Art. 23. [...]

§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

[...]

Súmula n.º 247 do TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para as

² Pg. 14 da peça 13 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

contratações de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

18. Restam, pois, a serem analisadas para efeito de análise do *fumus boni juris*, ou a verossimilhança dos motivos apresentados na representação com o direito apontado como violado, **duas** questões fundamentais, quais sejam, as **diferenças** entre os **descontos mínimos sobre preços de peças originais** e o **valor máximo** fixado para o **valor da hora do serviço** a ser prestado pela rede credenciada, quando comparados com o contrato anterior.

18.1. Como salientado anteriormente, as premissas que adotamos para a verificação destas supostas irregularidades, se baseiam no termo de referência da atual licitação, nos valores utilizados no planejamento e licitação anterior, no contrato emergencial firmado e em vigo, bem como, nos valores e percentuais praticados no sistema de manutenção de veículos (SMV) mantido até o final de 2014 pelo Estado do Paraná.

19. Através do Despacho nº 1332/193, verificou-se que os Representados não apresentaram informações suficientes quanto à formação dos preços de mão de obra do Edital e quanto à formação do percentual dos valores mínimos de desconto de peças, razão pela qual foi determinada a realização de intimação da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência para que apresentassem novas justificativas e comprovações.

20. Os Representados argumentaram e ofereceram documentos para justificar o valor máximo do objeto licitado, que foi obtido através de pesquisa de mercado realizada em cerca de 100 (cem) estabelecimentos comerciais, dos quais 57 (cinquenta e sete) apresentaram orçamentos, sendo excluídas as cotações que se distanciavam da média de valores, a fim de evitar distorções no resultado, inclusive com a apresentação de todo o processo administrativo da fase interna da licitação, conforme peças nº 14 a 25 destes autos.

20.1. Conforme quadro constante na pg. 03 da peça nº 13, além dos documentos constantes na fase interna da licitação, os Representados demonstraram que realizaram pesquisa de mercado em estabelecimentos comerciais de diversos municípios, a fim de aferir os valores praticados para mão de obra hora/homem, inclusive desconsiderando os valores que poderiam distorcer a média.

³ Peça 10 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

- 20.2. O mesmo ocorreu para se obter o desconto mínimo sobre peças, conforme quadro constante na pg. 06 da peça, sendo desconsiderados todos os descontos que estavam fora da média praticada, a fim de se obter uma média condizente com o mercado para fins de aplicar descontos mínimos sobre “Tabelas Referenciais de Tempos de Serviço Padrão (Tabela Tempária) emitidas pelas montadoras/fabricantes, ou outro instrumento técnico similar, usualmente praticados na iniciativa privada e reconhecido nacionalmente (Exemplo: Cesvi/Orion, Cilia, Audatex, Tempário, etc.), ou ainda, fixado por órgão oficial”⁴.
- 20.3. Conforme acima já exposto, os serviços decorrentes do futuro contrato serão precedidos de, no mínimo, três orçamentos dos estabelecimentos credenciados, com a ordem de serviço autorizada pelo órgão ou entidade solicitante; inclusive, os valores das peças e serviços da rede credenciada devem ser iguais ou inferiores aos praticados para outros clientes, pessoas físicas ou jurídicas, e os percentuais mínimos de 9% de desconto para peças de reposição revendidas exclusivamente na rede de concessionárias e 18% de desconto para peças de reposição, parametrizados pelos valores apostos e vigentes nas Tabelas Referenciais de Preços de Peças emitidas pelas montadoras/fabricantes, ou outro instrumento técnico similar.
21. No despacho solicitando informações e documentos adicionais, buscou esta Relatoria:
- 21.1. justificativas e elementos suficientes para a formação de preços do Edital, tanto de mão de obra quanto de desconto sobre peças, devendo demonstrar, pormenorizadamente, a realização de ampla pesquisa de preços, que tenha apontado os preços efetivamente condizentes com os praticados no mercado, com a devida exclusão dos valores não condizentes e que possam causar distorções na formação dos preços da contratação;
- 21.2. tabela comparativa dos valores de mão de obra e de descontos mínimos sobre peças constantes no presente Edital com os valores e descontos mínimos praticados nos contratos anteriores, inclusive com o atual contrato emergencial, e justificar devidamente a sua variação.
22. Examina-se, portanto, sob a ótica destas informações solicitadas, principalmente em relação à ampla pesquisa de preços e referenciais outros utilizados, ou seja, se foram utilizados os critérios que tornassem ampla a base referencial.
- 22.1. Nas licitações, principalmente nas de grande porte, como no presente caso, **não basta uma simples realização de pesquisa de mercado, de modo formal, mas uma pesquisa que reflita exatamente os preços praticados pelo mercado**, excluindo-se os valores que estejam fora da média praticada, a fim de evitar distorções

⁴ Pg. 227 da peça 24 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

na média de preços a ser obtida pela Administração Pública, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União, citado por Marçal Justen Filho, nos seguintes termos:

“18. Historicamente, o TCU sempre defendeu que as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em uma ‘cesta de preços aceitáveis’. Nessa linha, os Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário. (...) o Acórdão 2.943/2013 – Plenário consolidou que não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado. Todo esse esforço do TCU culminou na edição da IN-SLTI/MPOG 5/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral” (Acórdão 2.637/2015, Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).”⁵

23. Como já mencionado anteriormente, a pesquisa de preços que entende o Representado como ampla, foi obtida através de formulário encaminhado a 100 (cem) estabelecimentos comerciais, dos quais 57 (cinquenta e sete) apresentaram orçamentos, conforme peças n. 14 a 25 dos autos, sendo que os preços médios obtidos mostraram-se muito superiores aos praticados, seja em valor nominais, seja em descontos mínimos sobre peças originais ou alternativas.
24. Lembra-se, neste ponto, que os valores orçados para a licitação realizada em 2014 tiveram como base os preços e descontos praticados pelo Estado do Paraná no sistema anterior (SMV), razão pela qual devem, também, ser considerados na orçamentação de referência à atual estipulação dos valores e condições contratuais.

COMPARATIVO ENTRE CONTRATAÇÕES			
ITEM	PREGÃO PRESENCIAL Nº 044/2014	CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DISPENSA 10126/2019	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 389/2019 Previsto para 07/01/2020
Critério de Disputa	Melhor índice alcançado através de formulação, levando-se em consideração o custo da Taxa de Administração, o percentual de desconto em Mão de Obra, o percentual de desconto em Peças Genuínas/Orientais e o percentual de desconto em Peças Alternativas.	Preço em reais para administração de cada ordem de serviço.	Menor Taxa de Administração , representada por percentual (%) que será aplicado sobre o valor do serviço executado, admitindo-se taxa negativa.
Taxa de Administração :	Por veículo cadastrado/mês Valor Máximo Cotado: R\$ 10,00 Valor Contratado: R\$ 0,10	Por ordem de serviço executada Valor Máximo Cotado: R\$ 35,00 Valor Contratado: R\$ -15,00	Pelo valor do serviço executado Taxa Máxima Cotada: 1,34% Valor Contratado: Conforme Licitação
Data da Cotação realizada com Oficinas	Dezembro/2014	Abril/2019	Setembro/2019
Valor COTADO da Hora Homem	Veículos leves/médios: R\$ 80,00 Veículos pesados: R\$ 100,00 Máquinas e equipamentos: R\$ 120,00	Veículos leves/médios: R\$ 92,00 Veículos pesados: R\$ 131,00 Máquinas e equipamentos: R\$ 151,00 Motocicletas: R\$ 46,00	Veículos leves/médios: R\$ 92,00 Veículos pesados: R\$ 134,00 Máquinas e equipamentos: R\$ 156,00 Motocicletas: R\$ 44,00

⁵ JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei 8.666/93. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 2016. p. 307.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

25. Juntou, ainda, o quadro comparativo dessas diferenças, como segue reproduzido.

COMPARATIVO ENTRE CONTRATAÇÕES			
ITEM	PREGÃO PRESENCIAL Nº 044/2014	CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DISPENSA 10126/2019	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 389/2019 Previsto para 07/01/2020
	Motos, embarcações e similares: R\$ 90,00 Motos, embarcações e similares: R\$ 90,00	Embarcações e similares: R\$ 197,00	Embarcações e similares: R\$ 200,00
Valor CONTRATADO da Hora Homem pós licitação	<u>Resultante da disputa licitatória</u> Veículos leves/médios: R\$ 32,00 Veículos pesados: R\$ 90,00 Máquinas e equipamentos: R\$ 103,20 Motos, embarcações e similares: R\$ 27,00 Motos, embarcações e similares: R\$ 27,00	<u>Estabelecido pela Administração, com base em pesquisa de mercado, realizado consulta a estabelecimentos sediados em diferentes municípios do Estado.</u> Veículos leves/médios: R\$ 92,00 Veículos pesados: R\$ 131,00 Máquinas e equipamentos: R\$ 151,00 Motocicletas: R\$ 46,00 Embarcações e similares: R\$ 197,00	<u>Estabelecido pela Administração, com base em pesquisa de mercado, realizado consulta a estabelecimentos sediados em diferentes municípios do Estado.</u> Veículos leves/médios: R\$ 92,00 Veículos pesados: R\$ 134,00 Máquinas e equipamentos: R\$ 156,00 Motocicletas: R\$ 44,00 Embarcações e similares: R\$ 200,00
Desconto mínimo sobre peças	Peças Genuínas/Originais: 13% Peças Alternativas: 36% *Aplicado sobre peças genuínas ou originais	Peças Genuínas/Originais*: 12% Peças Alternativas: 19% *Aplicado sobre peças genuínas ou originais, sob risco do fornecimento	Peças Genuínas*: 9% Peças de Reposição Original: 18% *desconto exclusivo para peças adquiridas em concessionárias, mediante comprovação por meio da apresentação da Nota Fiscal de compra pelo estabelecimento.
Número Mínimo de Estabelecimentos Credenciados	Leves, médios, pesados: 210 Máquinas e equipamentos: 10	Leves, médios, pesados: 324 Máquinas, equipamentos e embarcações: 30	Leves, médios, pesados: 494 Máquinas, equipamentos e embarcações: 30
Órgãos Participantes	52	45	50
Quantitativo de veículos	15.500	18.000	17.554 (18.000)
Prazo Contratual	12 meses	180 dias	24 meses
Valor Estimado da Contratação	R\$ 56.015.530,00	R\$ 38.657.957,20	R\$ 147.888.904,00

26. Antes de entrar propriamente no exame da eficácia do modelo de pesquisa de preço adotado no presente processo licitatório sob a ótica da sua amplitude, de forma a refletir o real preço de mercado, importante destacar a existência de inúmeras regras novas de execução e controle contratual, que buscam não só evitar problemas anteriormente observados de controle administrativo e gerencial, mas principalmente **estabelecer mecanismos de garantia de cumprimento dos limites remuneratórios**.

26.1. De qualquer forma, independentemente dessas novas regras serem efetivas ou merecedoras de novos ajustes, destaca-se que tal aspecto escapa ao âmbito desta representação, cabendo a esta Corte de Contas, neste procedimento ou em atuação dos seus órgãos de fiscalização, avaliar tais mecanismos contratuais.

27. Pois bem, a primeira divergência conceitual entre contratos reside no fato de que o novo modelo excluiu a aquisição de peças alternativas, mantendo apenas peças



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

genuínas ou de reposição original, segundo critério discricionário do poder público contratante, além de não ser objeto desta representação

28. Em uma análise perfunctória, entendo que a pesquisa de preços realizada, mesmo que 57 (cinquenta e sete) de 100 (cem) estabelecimentos tenham respondido, ao verificarmos as respectivas cotações, **não vislumbro, neste momento, a devida amplitude**, na medida em que:

28.1. Em relação aos valores de mão de obra, como por exemplo para o valor/hora de serviços em veículos leve/médio, apenas **13 (treze)** realizaram cotações, sendo destas **6 (seis)** foram descartadas dada a sua discrepância, segundo critério razoável de descarte; em relação a motocicletas, apenas **14 (quatorze)** cotaram, com 5 (cinco) descartes; para veículos pesados **23 (vinte e três)** cotações, com **8 (oito)** descartes; quanto a equipamentos há **5 (cinco)** cotações, com 01 (um) descarte; e embarcações **6 (seis)** cotações.

28.2. Se compararmos os valores contratuais, na fase de referência da licitação de 2014, que reflete os valores médios da hora de serviço, verificamos uma certa correspondência de estimativas.

28.3. Todavia, se comparadas com os valores contratados em 2015, verifica-se uma grande variação, mesmo considerando a defasagem do valor originalmente contratado, que não foram objeto de motivação adequada por não ter sido considerado como um dos parâmetros de pesquisa de preços, contrariando melhor orientação doutrinária e jurisprudencial.

29. Como já demonstrado, não há como considerar, em juízo sumário, como ampla a pesquisa de preços por simples consulta ao mercado, com poucas amostras para cada tipo de serviço segundo a natureza do bem ou veículo. Seria necessário, na avaliação deste Relator, uma maior e diversificada base informacional, com fulcro nas melhores práticas, mas principalmente, em função das sensíveis variações dos preços.

30. Nota-se claramente que mesmo considerando a atualização monetária dos valores praticados pelo contrato firmado em 2015 – cuja recomposição não foi feita pelo Estado do Paraná ao longo daquela execução contratual – a variação do custo do serviço tem sensível majoração.

30.1. Não há, nas informações apresentadas ou no termo de referência, qualquer justificativa objetiva ou motivação para essa desconsideração na avaliação e fixação do preço da hora de serviço sem considerar o valor então praticado pelo poder contratante.

30.2. Também a notória padronização dos valores orçados pelas empresas consultadas seria motivo necessário para um maior aprofundamento dos parâmetros da pesquisa, como a doutrina administrativista tem recomendado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

- 30.3. O argumento de que o valor máximo seria máximo, de modo que as oficinas poderão cobrar valores muito inferiores, bem como a existência de outros limites (como proibição de cobrar mais que o cobrado de outros clientes) **não eliminam a necessidade de ampliar a base referencial e de pesquisa.**
- 30.4. Também não é **garantia de que a rede credenciada efetivamente venha a praticar preços muito inferiores ao teto.**
- 30.5. Por outro lado, não há que se confundir a fase do planejamento (base informacional) da licitação, quando se requer a devida motivação dos critérios utilizados, com a da execução contratual.
- 31.A única argumentação em relação ao tópico em exame consta da última manifestação do Representado, que apresenta de forma objetiva (mas a meu ver improcedente) a mudança do critério de julgamento da proposta (taxa de administração). Esta não é a questão a ser tratada neste tópico, ou seja, a motivação para a desconsideração como parâmetro referencial do preço praticado no contrato anterior e não o critério de julgamento da proposta com fator único.
- 31.1. O outro argumento, em relação a possível inexecuibilidade dos descontos ou valores praticados no contrato anterior, com impacto na qualidade dos serviços e peças utilizadas, ou que poderia ter diminuído o número de estabelecimentos credenciados, colocando em risco a continuidade do contrato, ou, ainda, potencializando o risco de fraudes na execução dos serviços, de forma a compensar os valores ou percentuais mais baixos, encontra ressonância no campo das hipóteses ou possibilidades.
- 31.2. Não estamos a afirmar que não possam ter esses efeitos, mas, em se tratando de critérios de fixação de preços, tais fatos ou consequências deveriam estar devidamente motivados de forma mais objetiva nos estudos que embasaram o termo de referência, com detalhamento das relações de causa e efeito, de forma a não considerar esses valores e percentuais de descontos mínimos.
32. O mesmo raciocínio utilizado por este Relator, na análise dos critérios de fixação de valores da hora de serviço, são utilizados para entender, em análise superficial típica do juízo cautelar, como ineficazes e desmotivadas a fixação dos percentuais mínimos de descontos, sem considerar o que foi efetivamente contratado anteriormente.
- 32.1. Não se está a afirmar, com isso, que seria obrigatório determinado percentual, mas, unicamente, a necessidade da devida motivação e demonstração das diferenças entre as diversas práticas de contratos assemelhados ou com o mesmo objeto.
- Ocorre que essa tem se tornado a pior maneira de estimar o valor da futura contratação, pois em grandes centros três orçamentos não são capazes de retratar a prática de mercado e, não bastasse isso, como o tempo, os fornecedores perceberam que podem manipular (geralmente para cima) os valores cotados que serão empregados como critério de julgamento de suas propostas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

Lembra-se que os fornecedores não têm qualquer obrigação de fornecer essa informação e, ainda que o façam não se vinculam aos preços orçados por ocasião de uma futura licitação.

Ademais, os fornecedores não possuem qualquer interesse em antecipar para a Administração sua estratégia de negócio. Por melhor que seja o preço orçado, isso não garante vantagem alguma na licitação. Pelo contrário, permite aos concorrentes conhecerem a proposta do fornecedor (o processo administrativo no qual esse documento será anexo deve ser público), além de permitir ao pregoeiro argumentos para eventual negociação ao final da fase de lances.

Por essas e outras razões, cada vez menos os fornecedores respondem as solicitações da Administração ou quando o fazem apresentam preços que não correspondem à realidade de mercado.

Em vista desse cenário, dois fatores se revelam imprescindíveis para a qualidade da pesquisa de preços, quais sejam, a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e a ampliação e diversificação das fontes das informações coletadas com o objetivo de definir o valor estimado da contratação.

A experiência tem indicado bons resultados quando a Administração amplia as fontes de pesquisa e, principalmente, realiza a depuração dos valores pesquisados. Ou seja, a Administração deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

A melhora da qualidade da estimativa de preços passa pela consideração, nesse processo, apenas de referências que informem preços aceitáveis, assim entendidos aqueles que não representam claro viés em relação ao contexto de mercado aferido, isto é, que não sejam muito inferiores ao padrão mínimo ou superiores ao referencial máximo identificados para o produto ou serviço.

Assim, parece possível concluir que a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações e a respectiva excelência, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado. (<http://www.zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-com-base-em- apenas-tres-orcamentos-de-fornecedores-nao-funciona/>)

33. A falta de motivação da discriminação e redução da base informacional, em avaliação preliminar, não está adequada ao previsto no art. 9.º do Decreto/PR 4993/16, que assim dispõe:

Art. 9.º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - Preços existentes nos bancos de preços do Sistema GMS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

II - Preços obtidos por outros órgãos ou entidades públicas;

III - Pesquisa com os fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso;

IV - Preços de tabelas oficiais; e

V - Preços constantes de banco de preços e homepages.

§ 1.º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.

§ 2.º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média, mediana ou o menor dos preços obtidos.

§ 3.º A utilização de qualquer dos métodos constantes dos incisos I a IV deste artigo para a obtenção do resultado da pesquisa de preços deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

§ 4.º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5.º Deverá ser observado o intervalo temporal máximo de noventa dias corridos entre a data das cotações e a instauração do procedimento licitatório. Caso seja ultrapassado o referido intervalo temporal máximo, as cotações deverão ser atualizadas.

§ 6.º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços de fornecedores ou prestadores de serviços.

§ 7.º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 8.º O responsável pela pesquisa deverá elaborar mapa de formação de preços que refletirá a pesquisa, a metodologia adotada e o resultado obtido.

§ 9.º Para a licitação na modalidade Convite prevista no inciso III do artigo 37 da Lei Estadual nº 15.608, de 2007 e para a contratação direta prevista no artigo 24 da mesma lei, as cotações de preços e os convites, com a definição do objeto de forma expressa, poderão ser realizadas através do Sistema de Gestão de Materiais Obras e Serviços – GMS/SEAP/DEAM, de forma a encaminhar solicitação de cotação a todas as empresas cadastradas.

34. Em uma rápida pesquisa solicitada ao setor técnico da SEAP, a pedido deste Relator, foram identificadas empresas que apresentaram descontos sobre peças na orçamentação da presente licitação, no total de 36 (trinta e seis), que tinham sua contratação direta pelo sistema SMV, com valores de descontos mínimos **bem inferiores ao cotado nesta fase de referencia da nova licitação**, conforme tabela em anexo o que, por si só, reclamava maior motivação sobre os percentuais médios baseados em amostras de mercado mais restrita.
35. Por estas razões, entendo caracterizada, reprise-se, em cognição sumária, falta de maior aprofundamento e detalhamento da motivação para a fixação dos valores e percentuais a serem aplicados como limites máximos ou mínimos, de forma a reconhecer, **parcialmente**, a existência do primeiro pressuposto para o **deferimento da cautelar** de suspensão do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

VI – DO PERIGO DE DANO REVERSO

36. O outro requisito para a concessão da medida cautelar, como é de sabença geral, reside na existência do perigo de dano aos bens, valores e interesses públicos a serem tutelados para evitar a impossibilidade de reparação.
37. Em primeiro momento, afastado a ocorrência do perigo de dano reverso, diante de eventual término do contrato emergencial, na exata medida em que, poderá o Estado do Paraná, segundo entendimento pacífico nesta Corte de Contas, celebrar outro contrato emergencial, por dispensa de licitação, diante da existência de **novo motivo de fato, alheio à ação ou omissão do Poder Público contratante**, qual seja, eventual concessão de medida cautelar ou outro ato suspensivo por parte desta Corte de Contas ou do Poder Judiciário.
- 37.1. O que se veda são as sucessivas prorrogações contratual de contratos emergencial, quando observado o **mesmo motivo da contratação emergencial**.
- 37.2. Nessa linha de pensar, assegurada está a não interrupção de serviço essencial ao Poder Público, de manutenção de seus veículos, que poderia afetar seus serviços essenciais.
38. Por outro lado, a continuidade do certame licitacional, sem a devida motivação dos fatos aqui considerados como *fumus boni juris*, que poderá ser apresentada ou detalhada a qualquer momento inclusive com possibilidade de revogação da cautelar deferida, certamente implicará em inúmeras dificuldades na eventual revisão dos valores e percentuais, em caráter definitivo, quando do julgamento do *meritum causae*, uma vez já firmado o respectivo contrato.
39. Finalmente, entendo não só caracterizado eventual dano material ao erário, mas principalmente, caso aberta a sessão pública de lances e julgamento, uma vez conhecidas as ofertas, na eventualidade de anulação do procedimento, em julgamento de mérito, implicará em futura licitação, em potencial prejuízo à busca da melhor proposta para a Administração Pública.

VI – DETERMINAÇÕES

40. Face a todo o exposto, determino:
- (i) A cautelar suspensão do Pregão Eletrônico nº 389/2019, do Estado do Paraná, licitação cujo objeto é a contratação de serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Paraná;
- (ii) A imediata comunicação, via e-mail ou telefone, da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, com encaminhamento de cópia do presente despacho, concedendo-se prazo de 48 horas para que seja



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

comprovado, nos presentes autos, o atendimento da medida de urgência ora determinada;

- (iii) A abertura de prazo, a vencer no dia 21 de janeiro de 2020, às 10h00, para a apresentação de novas informações e alegações por parte da SEAP, momento no qual será reavaliada a medida cautelar ora expedida.

GCFAMG em 7 de janeiro de 2020.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Relator