



PROCESSO TC nº 08444/22

Objeto: Licitações e Contratos

Órgão/Entidade: Universidade Estadual da Paraíba

Responsável: Célia Regina Diniz

Relator: Cons. em exerc. Oscar Mamede Santiago Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO
INDIRETA – LICITAÇÕES E CONTRATOS – UNIVERSIDADE
ESTADUAL DA PARAÍBA – Pregão Eletrônico SRP nº 00029/2021.
REGULARIDADE COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÃO.

ACÓRDÃO AC2 – TC – 00188/24

Vistos, relatados e discutidos os autos do Proc. TC 08444/22, que trata da análise do Pregão Eletrônico SRP nº 00029/2021, realizado pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, cujo objeto consiste na prestação de serviços de gerenciamento de frota através de sistema informatizado e integrado, junto a rede de oficinas, postos de combustíveis e centros automotivos credenciados para atender os veículos automotores e máquinas da referida universidade para o abastecimento de combustíveis e seus derivados, bem como a manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos e máquinas, seguida do fornecimento e reposição de peças e acessórios originais, com implantação e operação de sistema informatizado via *web* mediante rede de estabelecimentos credenciados, acordam os Conselheiros integrantes da 2ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, por unanimidade, em:

1. JULGAR PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS do Pregão Eletrônico SRP nº 00029/2021, realizado pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB e do Contrato nº 00384/2022, dele decorrente;
2. RECOMENDAR, à gestão da Universidade Federal da Paraíba, para que observe as normas relativas à licitação e contratos administrativos, evitando, assim, a repetição das irregularidades constatadas nos presentes autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público de Contas junto ao TCE-PB
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – Sala das Sessões da 2ª Câmara

João Pessoa, 20 de fevereiro de 2024



PROCESSO TC nº 08444/22

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da análise do Pregão Eletrônico SRP nº 00029/2021, realizado pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, cujo objeto consiste na prestação de serviços de gerenciamento de frota através de sistema informatizado e integrado, junto a rede de oficinas, postos de combustíveis e centros automotivos credenciados para atender os veículos automotores e máquinas da referida universidade para o abastecimento de combustíveis e seus derivados, bem como a manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos e máquinas, seguida do fornecimento e reposição de peças e acessórios originais, com implantação e operação de sistema informatizado via *web* mediante rede de estabelecimentos credenciados.

A Auditoria desta Corte, em Relatório Inicial de fls. 1687/1696, concluiu pela existência de inconformidades que ensejaram a notificação da autoridade responsável, Sra. Célia Regina Diniz, para apresentação de defesa.

Anexação de defesa através do Doc. TC 109305/22 (fls. 1710/2170).

Anexação do Contrato - Proc. TC 10086/22 (fls. 2178/2216).

Em sede de Relatório de Análise de Defesa às fls. 2218/2230, a Auditoria concluiu pela irregularidade do Pregão Eletrônico SRP nº 00029/2021, da ata de registro de preços e do contrato decorrente.

Ademais, sugeriu nova intimação da Sra. Célia Regina Diniz (reitora) e menciona que as denúncias (Doc. 60585/22 e Doc. 74816/22) apresentadas pela Prime Consultoria foram analisadas no item 1.24 do relatório de fls. 1687/1696 (*in verbis*):

"[...] consta a Denúncia (Doc. 60585/22), juntada às fls. 185/199, apresentada pela Prime Consultoria acerca de suposta irregularidade no item 13.14 do edital do Pregão Eletrônico nº 00029/2021, no qual se exige que a contratada indique preposto, com atendimento presencial, para tratativas com a Administração.

Ocorre que a UEPB reconheceu a falha apontada pelo denunciante e juntou novo edital, às fls. 347/439, com a alteração do dispositivo questionado, razão pela qual o relatório de fls. 441/444 concluiu pela perda do objeto desta denúncia.

Além disso, a Prime Consultoria apresentou uma segunda denúncia (Doc. 74816/22), juntada às fls. 1622/1638, alegando que o item 9 do edital traz exigências demasiadamente excessivas acerca da rede de estabelecimentos credenciados que a contratada deverá dispor. Acusação que foi considerada improcedente pela Auditoria no relatório de fls. 1666/1670, e acompanhada pelo Ministério Público de Contas no Parecer de fls. 1673/1675".



PROCESSO TC nº 08444/22

Defesa encaminhada por meio do Doc. TC 40259/23 (fls. 2237/2343).

Em sede de Relatório de Análise de Defesa às fls. 2353/2364, a Auditoria concluiu pela irregularidade do Pregão Eletrônico SRP nº 00029/2021, da ata de registro de preços e do contrato decorrentes, destacando as seguintes eivas:

- 1. Ausência de informação acerca do critério adotado para estimar a taxa de administração de referência. Além disso, foi obtido um percentual de desconto de 0,01%, que é inferior às taxas consultadas na pesquisa prévia de mercado, portanto, menos vantajoso.*
- 2. Não consta parecer jurídico do procedimento;*
- 3. Vício de origem no critério de julgamento da proposta (menor taxa de administração), pois a real vantajosidade somente poderia ser aferida pela consideração da taxa cobrada aos estabelecimentos credenciados;*
- 4. A cláusula sétima da minuta do contrato, fls. 423, que estabelece que a vigência inicial de 12 (doze) meses poderá ser prorrogada até o limite de 60 (sessenta) meses, é nula de pleno direito, pois o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 trata da hipótese de serviço de natureza continuada, que não é o caso do objeto desta contratação, pois se trata de um contrato "híbrido";*
- 5. Esclarecer como a contratada irá garantir que os preços dos combustíveis da rede credenciada sejam inferiores ao praticado pelo mercado, informando a metodologia e parâmetros que serão utilizados para obter esse valor limite;*
- 6. Esclarecer quais os critérios objetivos serão adotados para a mensuração e avaliação do serviço de gerenciamento, conforme prevê o item 11 do Termo de Referência (fls. 367/369);*
- 7. O item 28 do edital, fls. 403/404, prevê a adesão à ata de registro de preços por órgãos não participantes ("caronas"). Contudo, não constam dos autos justificativa específica para essa possibilidade de adesão tardia, devidamente lastreada em estudo técnico, conforme dispõe o Acórdão 311/2018 do TCU;*
- 8. Consta designação de servidor para exercer a função de gestor e fiscal do contrato conjuntamente (fls. 2208). Contudo, por envolverem atividades específicas e distintas, essas funções devem ser exercidas por pessoas diferentes, em observância ao princípio da segregação de funções;*
- 9. Considerando o cálculo do sobrepreço no item 2.1, referente à estimativa de consumo registrada na ARP nº 0084/2021, chega-se ao sobrepreço contratado de R\$ 32.099,87, referente ao contrato nº 0384/2021 (fls. 2193/2206).*

Solicitado o pronunciamento do Ministério Público junto ao Tribunal, este, por meio de Parecer nº 01618/23 da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira pugnou pelo (a):



PROCESSO TC nº 08444/22

1. **Irregularidade do procedimento licitatório nº 00029/2021**, na modalidade Pregão Eletrônico SRP, promovido pela Universidade Estadual da Paraíba, bem como do Contrato nº 0384/2022 dele decorrente;
2. **Aplicação de multa** à Sra. Célia Regina Diniz, Reitora da Universidade Estadual da Paraíba, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LOTCP/PB - 18/93), observada a devida proporcionalidade, quando dessa aplicação;
3. **Recomendação** à gestão da Universidade Federal da Paraíba, no sentido de conferir estrita observância às normas relativas à licitação e aos contratos administrativos, evitando, assim, a repetição das irregularidades constatadas nos presentes autos;
4. **Remessa dos autos à Auditoria, para fins de análise das despesas decorrentes da contratação em apreço** e eventual quantificação de excesso/sobrepço, considerado o valor efetivamente pago.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Conclusos os autos, verifica-se que remanesceram inconformidades referentes ao procedimento licitatório nº 00029/2021, na modalidade Pregão Eletrônico SRP, promovido pela Universidade Estadual da Paraíba, e ao Contrato nº 0384/2022, dele decorrente, celebrado junto à empresa BAMEX CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL EIRELI.

- **Ausência de informação acerca do critério adotado para estimar a taxa de administração de referência. Além disso, foi obtido um percentual de desconto de 0,01%, que é inferior às taxas consultadas na pesquisa prévia de mercado, portanto, menos vantajoso:**
- **Vício de origem no critério de julgamento da proposta (menor taxa de administração), pois a real vantajosidade somente poderia ser aferida pela consideração da taxa cobrada aos estabelecimentos credenciados:**

A defendente alegou às fls. 2239/2240 (*in verbis*):

"Com relação aos elementos que subsidiaram a elaboração do mapa comparativo de preços, o setor técnico responsável informou que os preços constantes do mapa foram obtidos através de pesquisa em atas de registros de preços de outros entes públicos, estando os documentos (atas) que serviram de base para edição do documento indicados no próprio mapa (atas utilizadas como parâmetro juntadas na primeira oportunidade de defesa concedida à UEPB).

[...]



PROCESSO TC nº 08444/22

Diante disto, parece-nos clara a existência de significativa dificuldade em captar os preços de mercado na contratação deste gênero de serviço, seja em virtude dos diferentes modelos de contratação, seja em razão dos diferentes critérios de julgamentos adotados pelos entes públicos, seja, ainda, em razão de alta flutuação de preços de acordo com a região e o momento pesquisados.

Por fim, cumpre o registro de que não foi fixado em Edital o preço máximo aceitável (no caso, o menor desconto aceitável), não tendo a pregoeira responsável desclassificado nenhuma proposta com base neste critério."

A Auditoria, por sua vez, manteve a irregularidade visto que não foi informado qual foi o critério e a taxa de administração adotados como referência na licitação, tampouco houve a justificativa da homologação de um percentual de desconto de 0,01%.

O *Parquet* menciona a ausência de efetiva comprovação de que a adoção do gerenciamento garante mais eficiência e economicidade e a comprovação da efetiva vantajosidade para a administração, mediante a demonstração de que o critério de julgamento é capaz de propiciar a contratação mais vantajosa.

É preciso destacar, ainda, que a contratação analisada considerou dois objetos distintos no gerenciamento de frota: combustíveis e manutenção/repares de veículos.

No que concerne ao critério de julgamento da melhor proposta, a Auditoria expôs que este deve considerar, também, a taxa que será cobrada pela gerenciadora aos estabelecimentos credenciados e não somente a taxa de administração.

Contudo, menciona-se que há precedente neste TCE/PB, consoante se depreende do Proc. 19707/18, no sentido de não se adotar posição impedindo a utilização da taxa de administração como critério de seleção (fls. 2569/2570 do Proc. TC 19707/18).

Cumprido destacar, ainda, que o Ministério Público de Contas, em Parecer exarado no âmbito do Proc. 19707/18, fez as seguintes considerações acerca da demonstração da vantajosidade desse tipo de contratação (fl. 2561 do Proc. 19707/18 - *in verbis*):

"[...] no Relatório de fls. 1417/1487 a Auditoria chegou a tecer algumas considerações de como poderia ter sido demonstrada a economicidade da contratação:

"Para uma análise de economicidade, seria necessário que houvesse um estudo comparativo dos gastos realizados nos anos de 2017, 2018 e 2019 com os exercícios anteriores ao gerenciamento de frota (quando era adotado o modelo de posto único), de maneira que se expusesse os ganhos obtidos com a adoção do modelo de gerenciamento de frota de combustíveis" (fl. 1441).



PROCESSO TC nº 08444/22

Especificamente sobre esse ponto, entende este MPC que, apesar da falta desse comparativo, isso não deveria por si só inviabilizar a adoção do modelo pela Administração. Isso porque o modelo já existe há algum tempo, vem sendo reconhecido por outros órgãos de controle – inclusive o TCU – como válido e, para que essa comparação fosse realizada de modo mais preciso, ao menos uma primeira tentativa de implantação do modelo deveria ser admitida, para que a comparação fosse mais realista”.

- **Não consta parecer jurídico do procedimento:**

A defendente alega que não existe obrigatoriedade legal do parecer jurídico após o procedimento e antes da homologação, pois o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 prevê tão somente a obrigatoriedade de análise das minutas de edital e contratos.

No entanto, como bem pontua a Auditoria, o parecer do procedimento é exigido pelo art. 38, inc. VI, da Lei nº 8.666/93.

In casu, depreende-se dos autos que, na fase interna do procedimento licitatório, houve o parecer jurídico da Procuradoria da UEPB (fls. 717/720).

Cabível, pois, a emissão de recomendação com vistas a evitar a reincidência da presente inconformidade em procedimentos futuros.

- **A cláusula sétima da minuta do contrato, fls. 423, que estabelece que a vigência inicial de 12 (doze) meses poderá ser prorrogada até o limite de 60 (sessenta) meses, é nula de pleno direito, pois o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 trata da hipótese de serviço de natureza continuada, que não é o caso do objeto desta contratação, pois se trata de um contrato “híbrido”:**

A defendente alega que a doutrina chancela a viabilidade da prorrogação e sustenta ser prática comum realizada por outros órgãos públicos.

A Auditoria, por sua vez, informa que, por mais que existam entendimentos em sentido diverso, a licitação em análise também trata do fornecimento de bem de consumo (combustíveis), com a gerenciadora atuando como intermediária nesta relação de pagamentos.

Assim, o raciocínio é que não se pode prorrogar estes contratos para além do limite anual, pois a hipótese do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 é aplicável somente a0 serviços.

No entanto, data vênua o exposto pela Auditoria, entendo, a teor do que foi decidido por meio do Acórdão APL TC 00599/23 (Proc. TC 19707/18), que a possibilidade de prorrogação



PROCESSO TC nº 08444/22

contratual é permitida, visto que o elemento principal de atuação da contratada justifica o tratamento do objeto como serviço.

- **Esclarecer como a contratada irá garantir que os preços dos combustíveis da rede credenciada sejam inferiores ao praticado pelo mercado, informando a metodologia e parâmetros que serão utilizados para obter esse valor limite:**

A defendente alega que a adoção do modelo de gerenciamento seria a forma mais adequada para garantir a eficiência e transparência da contratação, permitindo a fiscalização mais efetiva dos preços (através de cotações na rede credenciada) e a fiscalização individualizada dos veículos para os quais o serviço é prestado.

Além disso, informa que, conforme consta na manifestação da Bamex dirigida à UEPB, às fls. 2131/2132, é disponibilizada uma maquineta (POS) onde o posto credenciado indica o preço dos combustíveis daquele dia, permitindo que o usuário, antes do primeiro abastecimento, consulte a plataforma de gestão e verifique os preços praticados pela rede credenciada.

Data vênua o exposto pela Auditoria, que menciona que a ferramenta de gestão disponibilizada pela empresa não garante que o menor preço diário ofertado será compatível com o praticado pelo mercado, acolho as alegações apresentadas pela Defesa.

- **Esclarecer quais os critérios objetivos serão adotados para a mensuração e avaliação do serviço de gerenciamento, conforme prevê o item 11 do Termo de Referência (fls. 367/369):**

A defendente alega que a minuta do contrato previu a figura do fiscal de contrato, a necessidade de manutenção da amplitude da rede credenciada pela empresa gerenciadora, a obrigação de relatórios mensais detalhados para o acompanhamento do adequado fornecimento do objeto contratado, e a fixação de metodologia para o acompanhamento do adequado cumprimento do contrato pelo agente público responsável.

Além disso, sustenta que as previsões editalícias e no termo de referência são fundamentais para dar segurança jurídica sobre os atos de fiscalização do contrato, ao fixarem previamente os parâmetros e instrumentos de controle sobre a execução contratual.

No caso de situações como a realização de reparos ou reposições de peças inadequadas nos veículos ou o abastecimento com combustível inadequado ou a disponibilização de rede credenciada insuficiente ou inadequada, uma intercorrência seria reportada pelos motoristas dos veículos da UEPB ou pelo chefe do setor de transporte, gerando a abertura do devido processo administrativo para eventual aplicação de penalidade a empresa contratada.



PROCESSO TC nº 08444/22

Por fim, destaca que, cumpridos quatro meses de contrato, não houve qualquer intercorrência, consoante informado pelo fiscal do contrato em relatório circunstancial de contrato administrativo.

Novamente, data vênua o exposto pela Auditoria, acolho as alegações apresentadas pela Defesa.

- O item 28 do edital, fls. 403/404, prevê a adesão à ata de registro de preços por órgãos não participantes ("caronas"). Contudo, não constam dos autos justificativa específica para essa possibilidade de adesão tardia, devidamente lastreada em estudo técnico, conforme dispõe o Acórdão 311/2018 do TCU:**

A defesa reconhece o equívoco tendo em vista que, apesar de haver previsão de adesão à ata de registro de preços por órgãos não participantes ("caronas"), inexistente justificativa técnica específica para possibilitar a adesão tardia.

Cabível, pois, a emissão de recomendação com vistas a evitar a reincidência da inconformidade em análise em procedimentos futuros.

- Consta designação de servidor para exercer a função de gestor e fiscal do contrato conjuntamente (fls. 2208). Contudo, por envolverem atividades específicas e distintas, essas funções devem ser exercidas por pessoas diferentes, em observância ao princípio da segregação de funções:**

A presente inconformidade enseja a emissão de recomendação com vistas a evitar a sua reincidência em procedimentos futuros.

- Considerando o cálculo do sobrepreço no item 2.1, referente à estimativa de consumo registrada na ARP nº 0084/2021, chega-se ao sobrepreço contratado de R\$ 32.099,87, referente ao contrato nº 0384/2021 (fls. 2193/2206):**

Compulsando-se os autos, depreende-se, à fl. 2228, que o suposto sobrepreço apurado pela Auditoria decorre do valor da taxa de administração aplicada no presente contrato, no valor de 0,01%, em comparação ao valor médio constante no mapa comparativo de preços, à fl. 721.

Contrato nº 0384/2022						
Item	Valor estimado	Taxa média	Taxa	Desconto	Desconto	Sobrepreço
	Contrato	pesquisada	homologada	pesquisado (A)	contratado (B)	(A-B)
1 - abastecimento	R\$ 273.879,73	-3,88%	-0,01%	R\$ 10.626,53	R\$ 27,39	R\$ 10.599,15
2 - manutenção	R\$ 192.142,34	-11,20%	-0,01%	R\$ 21.519,94	R\$ 19,21	R\$ 21.500,73
					Total	R\$ 32.099,87

PROCESSO TC nº 08444/22

Sendo assim, para o item 1 – abastecimento, a taxa média pesquisada foi de -3,88%, enquanto a taxa homologada correspondeu a -0,01% (valor do desconto).

Para o item 2 – manutenção, a taxa média pesquisada foi de -11,20%, enquanto a taxa homologada correspondeu a -0,01% (valor do desconto).

Quanto a este ponto, a defendente expôs (*in verbis*):

"Com efeito, nos parece inviável indicar a existência de sobrepreço sem analisar o gasto efetivamente realizado, sem verificar se a despesa final (considerando o serviço e o desconto fornecido pela empresa gerenciadora) foram superiores ou não a realidade de mercado, sendo igualmente inviável presumir-se a existência de sobrepreço, com base apenas nos percentuais de desconto captados no mapa comparativo de preços, dando-se primazia aos preços captados na pesquisa, em detrimento dos preços efetivamente alcançados no procedimento licitatório.

[...]

Como vemos, a única presunção que se pode entender como legítima é a de que os preços alcançados no processo licitatório refletem a realidade de mercado no tempo em que realizada a licitação e no lugar em que será prestado o objeto contratado, não sendo viável falar-se em sobrepreço com base em presunção contrária ao resultado do processo licitatório, até mesmo porque não se pode obrigar as empresas, cujos preços foram captados na pesquisa, a oferecer propostas".

De fato, data vênua o exposto pela Auditoria, entendo que a suposta indicação de sobrepreço não merece prosperar levando-se em conta como parâmetro tão somente o valor da taxa de administração aplicado no presente caso.

Por fim, trago à baila posicionamento exarado pelo *Parquet* no âmbito do Proc. TC 19707/18 – fl. 2569 (*in verbis*):

[...]

"Logo, a comparação de taxas sem indicação de parâmetros de base não assegura contratações necessariamente vantajosas".

Ante o exposto, voto pelo (a):

1. REGULARIDADE COM RESSALVAS do Pregão Eletrônico SRP nº 00029/2021, realizado pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB e do Contrato nº 00384/2022, dele decorrente;



PROCESSO TC nº 08444/22

2. RECOMENDAÇÃO, à gestão da Universidade Federal da Paraíba, para que observe as normas relativas à licitação e contratos administrativos, evitando, assim, a repetição das irregularidades constatadas nos presentes autos.

É o voto.

Assinado 27 de Fevereiro de 2024 às 15:16



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE

Assinado 27 de Fevereiro de 2024 às 12:51



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**

RELATOR

Assinado 28 de Fevereiro de 2024 às 15:21



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Manoel Antônio dos Santos Neto

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO