

Processo: 1107529
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Paracatu
Responsáveis: Vinícius Biulchi dos Santos, Luis Gustavo Netto Jordão
Procuradores: Mateus de Moura Lima Gomes, OAB/MG 105.880; Wederson Advincula Siqueira, OAB/MG 102.533; Aline Aguiar da Cruz, OAB/MG 166.758; Antônio Danilo Dias Jardim, OAB/MG 152.451; Déborah de Almeida Lopes, OAB/MG 167.886; Ester Assis D'Ávila, OAB/MG 201.575; Fabrício Nascimento Leal Godinho, OAB/MG 97.625; Fernanda de Souza Bittencourt, OAB/MG 144.242; Joseane Aparecida da Silva, OAB/MG 207.479; Lorena Ribeiro de Carvalho Sousa, OAB/MG 168.242; Luiza Távora Oliveira, OAB/MG 192.762; Marcela Louro Laurenti, OAB/MG 159.278; Marina Cristina Rios Silveira de Oliveira, OAB/MG 207.350; Murilo de Almeida Reis, OAB/MG 200.778; Natália Titon Murta Fortes, OAB/MG 168.726; Pedro Henrique Rocha Silva Fialho, OAB/MG 147.840; Pedro Macedo Pereira Miras Ferron, OAB/MG 198.376; Ramon Diniz Tocafundo, OAB/MG 121.917; Rayara Christina Araújo Quintão Santos, OAB/MG 194.664; Simão da Cunha Pereira Filho, OAB/MG 100.813
MPC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 10/2/2022

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS. AUSÊNCIA DE HABILITAÇÃO COMPLETA À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS EMPRESAS LICITANTES. IMPROCEDÊNCIA. ESTABELECIMENTO DE PERCENTUAL MÁXIMO DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO MENSAL A SER PAGO SOBRE A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. SUPOSTA INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES DE DIREITO PRIVADO. EQUÍVOCO INTERPRETATIVO POR PARTE DA EMPRESA DENUNCIANTE. IMPROCEDÊNCIA.

1. A comprovação da qualificação econômico-financeira no procedimento do pregão poderá ser aferida por meio de documentos hábeis a assegurar, com certo grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens adquiridos e os serviços contratados, em razão da referida modalidade licitatória caracterizar-se por procedimentos simples, menos formalistas e objetos menos complexos.
2. A fixação de taxas máximas de administração não encontra vedação legal e, no caso dos autos, encontra pertinência ao tipo de licitação deflagrado pela Administração Pública.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente, na esteira dos entendimentos elencados pela Unidade Técnica, e ratificados pelo Ministério Público de Contas, os apontamentos de irregularidade da

denúncia formulados em face do Pregão Presencial n. 4/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Paracatu, nos termos da fundamentação desta decisão;

- II)** determinar a intimação dos interessados pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- III)** determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de fevereiro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 10/2/2022

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de suspensão liminar, apresentada por Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., em face do Pregão Presencial n. 4/2021, deflagrado pelo Município de Paracatu, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, visando o registro de preços para futura e eventual contratação de serviços de gerenciamento da frota de veículos lotados na Secretara Municipal de Saúde.

Consoante o exposto na exordial (peça n. 2, código do arquivo n. 2514204), a denunciante apontou, em síntese, que o edital do certame não exigiu qualificação econômico-financeira completa, nos termos estabelecidos pelo art. 31 da Lei n. 8.666/1993; e que a fixação de taxa máxima de administração de serviços prevista no item 6.1.3 do edital afronta o artigo 170, VI, da Constituição da República, sendo uma forma de a Administração Pública limitar e interferir na relação comercial de direito.

Ademais, a denunciante alegou que a referida limitação prejudicará o caráter competitivo do certame, por entender que, a partir das condições constantes no edital, possíveis licitantes desistiriam de comparecer na sessão pública, fazendo com que ele seja fracassado.

A denúncia foi recebida e autuada em 20/8/2021 (peça n. 4, código de arquivo n. 2515019), sendo distribuída à relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio (peça n. 5, código de arquivo n. 2515020).

Em despacho de peça n. 6, código de arquivo n. 2516686, o então relator determinou a conversão dos autos em diligência, por entender que o pleito cautelar deveria ser analisado após estabelecido o contraditório. Assim, determinou a intimação do secretário municipal de saúde Sr. Vinícius Biulchi dos Santos e do superintendente de licitação e contrato Sr. Luiz Gustavo Netto Jordão, para apresentarem cópia dos autos do Pregão Presencial n. 4/2021, atualizado e acompanhado de todos os documentos de suas fases interna e externa, inclusive contrato, caso houvesse, bem como apresentassem justificativas que entendessem pertinentes acerca dos fatos denunciados.

Em seguida, foi encaminhada a documentação de peças 10 a 23, dentre elas o Termo de Adjudicação e Homologação, datados de 24/8/2021 (fls. 45/48 da peça n. 13, código do arquivo n. 2520201).

Assim, o relator à época rejeitou a liminar, por entender não estar presente um dos requisitos da cautelar, qual seja, o *periculum in mora* (peça n. 25, código de arquivo n. 2522649).

Instada a se manifestar, em exame inicial, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM concluiu pela regularidade do edital e pela improcedência da denúncia, bem como pela extinção do processo com resolução do mérito e arquivamento dos autos (peça n. 31, código de arquivo n. 2557081).

Consta, às peças n. 33 e 34, documentação encaminhada para atualização do cadastro de procuradores.

Ato contínuo, os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 26/11/2021, consoante Termo de Redistribuição (peça n. 36, código de arquivo n. 2606960).

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação, peça n. 37, código de arquivo n. 2623704, este corroborou com o entendimento da Unidade Técnica e opinou pela

improcedência da denúncia e extinção do feito com julgamento do mérito e o consequente arquivamento dos autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Ausência de exigência editalícia de comprovação econômico-financeira mediante a apresentação de balanço patrimonial

A denunciante aduz, em síntese, que o item 7.3.1 do edital não exigiu a qualificação econômico-financeira completa, devendo a comprovação da boa situação financeira das empresas licitantes ser demonstrada por meio de apresentação do balanço patrimonial e certidão negativa de falência, por força dos art. 37 da Constituição da República e do art. 31 da Lei n. 8.666/1993 e do Decreto Federal n. 10.024/2019.

Em exame inicial, a Unidade Técnica entendeu constarem no edital os requisitos de qualificação-econômica necessários ao certame, não havendo que se falar em ausência e/ou necessidade de complementação de documentos, haja vista caber à Administração Pública a escolha dos critérios necessários à avaliação da qualificação econômico-financeira. Assim, concluiu pela improcedência do apontamento de irregularidade (peça n. 31, código do arquivo n. 2557081).

Com o intuito de resguardar a devida pertinência entre as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira e a complexidade dos serviços demandados, o art. 37, XXI, da Constituição da República determina que somente serão permitidas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Ademais, o art. 31, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 estabelece que a capacidade financeira a ser comprovada pelos licitantes deve estar diretamente relacionada à possibilidade da satisfação dos compromissos assumidos por ele.

Destaque-se que a qualificação econômico-financeira é condição para a tutela da segurança da contratação, cujo objetivo principal é salvaguardar a Administração Pública em relação a empresas que não apresentem capacidade para concluir o objeto da obrigação. Constitui, assim, requisito de habilitação que os gestores públicos estão autorizados a exigir em licitações na modalidade pregão, em razão do estabelecido no art. 4º, XIII, da Lei n. 10.520/2001, *verbis*:

Art. 4º - A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Embora o mencionado dispositivo legal não estabeleça pormenorizadamente os documentos exigidos para tal qualificação, o art. 31 da Lei n. 8.666/1993, aplicável subsidiariamente ao pregão em razão do estabelecido no art. 9º da Lei n. 10.520/2002, determina critérios, índices ou valores econômico-financeiros que podem ser exigidos dos licitantes.

Registre-se, neste ponto, que em razão de a Lei n. 10.520/2002 não estabelecer quais os documentos devem ser exigidos na habilitação econômico-financeira, e, ainda, que tal

modalidade licitatória caracteriza-se pela simplificação dos procedimentos, atrelada sempre à garantia do cumprimento efetivo das obrigações assumidas pelo contratado, diante de objetos sem complexidade podem ser afastadas tais exigências.

Nesse sentido, cito precedente do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão n. 891/2018 – Plenário, prolatado na sessão de 25/4/2018, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro:

6. Como salientado nos pareceres da unidade técnica e do Ministério Público, reproduzidos no relatório que precede este voto, a jurisprudência e a doutrina são razoavelmente consensuais no entendimento de que a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração.

7. Essa obrigação, entretanto, não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos. Em consequência, a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido no sentido de que aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrario sensu, as mais complexas exigirão mais salvaguardas.

Tal manifestação encontra respaldo na doutrina de Joel de Menezes Niebuhr¹, em função de a sistemática de habilitação do pregão ser marcada por sua simplicidade, sendo, portanto, menos formalista, haveria certa discricionariedade dos agentes públicos na escolha dos documentos a serem exigidos:

[...] Soma-se a isso que a Lei nº 10.520 não estabelece, de antemão, quais os documentos a serem exigidos relativamente à habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira, prescrevendo que o edital deve dispor a respeito deles. Ou seja, a Lei nº 10.520/02 roga à discricionariedade da Administração a definição dos documentos prestantes a comprovar tais aspectos da habilitação, pois é ela quem os determina no edital. Com isso, a autoridade competente não está obrigada a exigir no edital todos os documentos listados nos artigos 28, 30 e 31 da Lei nº 8.666/93. Ela tem a competência para filtrar quais os documentos são pertinentes, podendo, por corolário, exigí-los todos, dispensar alguns ou acrescentar outros.

[...]

Portanto, cumpre deixar muito claro que a sistemática de habilitação na modalidade pregão não é a mesma das demais modalidades regidas pela Lei nº 8.666/93. No pregão, a sistemática de habilitação é menos formalista, é para ser mais simples, conferindo-se competência aos agentes administrativos para avaliarem com discricionariedade quais os documentos que devem ser exigidos; quais os documentos efetivamente são relevantes e importantes para a configuração, sobretudo, da habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira daqueles que postulam contratar com a Administração Pública.

Noutro giro, quanto aos documentos listados no art. 31 da Lei n. 8.666/1993 ressalto que a qualificação econômico-financeira se limita às hipóteses elencadas no referido artigo, não havendo que se falar em obrigatoriedade de exigência de todos os documentos ali previstos.

Nesse sentido, cito decisão proferida por este Tribunal nos autos da Denúncia n. 1041589, de relatoria do conselheiro substituto Victor Meyer:

2. A lei só permite as exigências de qualificação técnica e econômicas nas licitações para as contratações públicas quando indispensáveis à garantia do cumprimento das

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. 3ª. ed. Curitiba: Zênite Editora, 2005. p. 114-115.

obrigações, conforme preceitua o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República. Fora de tais hipóteses, a administração está autorizada a dispensar exigências excessivas para fins de habilitação.

Ademais, decisão também proferida por este Tribunal nos autos da Denúncia n. 1095087, de relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio:

O estabelecimento de exigências relativas à habilitação das empresas interessadas encontra-se no âmbito da discricionariedade do gestor público, que analisará a oportunidade e conveniência da Administração, considerando a complexidade de cada caso.

Diante do exposto, na esteira do exame elaborado pela Unidade Técnica, julgo improcedente o apontamento de irregularidade relativo à ausência de exigência completa de qualificação econômico-financeira das empresas, uma vez que a exigência de documentação relativa à referida qualificação é uma decisão discricionária da Administração Pública, em especial nas licitações efetuadas na modalidade pregão, considerando a ausência de previsão a respeito na Lei n. 10.520/2002.

2. Estabelecimento de percentual máximo da taxa de administração mensal a ser pago sobre a prestação dos serviços, incidente sobre o montante mensal total de gastos do município, e suposta interferência nas relações de direito privado

Conforme relatado, a denunciante apontou que a Prefeitura de Paracatu, ao estabelecer o limite máximo de 6% para a taxa de administração estaria extrapolando seu campo de atuação e interferindo de forma negativa na relação privada constituída entre a contratada e a rede credenciada. Nesse sentido, questionou o disposto no item 6.1.3 do termo de referência do edital do Pregão Presencial n. 4/2021, cujo conteúdo colaciono a seguir:

6.1.3. A proposta deverá conter indicação e descrição detalhada das características do objeto da presente licitação em rigorosa conformidade com as especificações do Edital e seus Anexos, especialmente a TAXA DE ADMINISTRAÇÃO, expressa em percentual (%), com no máximo duas casas decimais após a vírgula, podendo ser igual à zero, ADMITINDO-SE TAXA NEGATIVA, não sendo aceitas propostas alternativas, levando-se em consideração que a taxa de credenciamento, não poderá ser superior a 6% (seis) por cento, sendo inclusos neste percentual: taxa de administração e manutenção do aplicativo.

A Unidade Técnica, em manifestação inicial, entendeu pela improcedência total do apontamento, porquanto a fixação de taxas máximas aceitáveis na licitação mostrou-se compatível com o certame deflagrado pela administração municipal. Nesse sentido, destacou o seguinte:

O critério de aceitabilidade das propostas baseado na menor taxa de administração é compatível com a licitação do tipo menor preço, na medida em que o percentual da taxa incide sobre a base de cálculo do preço ofertado pelo licitante.

Da forma como previsto no ato convocatório, verifica-se a observância das normas pertinentes a matéria e que tais previsões não caracterizam interferência da Administração Pública nas relações de direito privado, conforme alegado pela denunciante.

Demais disso, é importante informar que mesmo atacando as normas do procedimento licitatório em questão, a denunciante sagrou-se vencedora do certame.

Ante o exposto, considera-se que a fixação de taxas máximas aceitáveis na licitação é compatível com a licitação deflagrada pela Administração. Reitera-se, ainda, que não foram vedadas taxas iguais a zero ou de valores negativos, mas tão somente impôs-se limite máximo aos percentuais adotados.

Compulsando a documentação apresentada pela denunciante, notadamente o item 6 do instrumento convocatório – Das propostas –, constatei que a administração municipal apenas previu o percentual máximo da taxa de administração em 6%, além de não ter vedado a apresentação de taxa zero ou negativa.

Desse modo, não há que se falar em exigência ilegal ou restritiva, isto porque o critério de aceitabilidade das propostas baseado na menor taxa de administração é compatível com a licitação do tipo menor preço, na medida em que o percentual da taxa incide sobre a base de cálculo do preço ofertado pelo licitante.

Ademais, o percentual estabelecido visa nortear o pregoeiro no julgamento das propostas e garantir a exequibilidade da execução contratual. Isso porque, embora a taxa de administração negativa seja amplamente permitida pela jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União – TCU, não se pode olvidar que, a partir de certo patamar, a própria liquidez e a solvência da empresa administradora contratada poderiam ser prejudicadas.

Nesse sentido, compartilho precedente do TCU, *in verbis*:

Em licitações para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, não se deve proibir o oferecimento de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa. Entretanto, em cada caso, deve ser avaliado se a proposta com taxa de administração negativa ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital. (Acórdão 2004/2018- Primeira Câmara, relator ministro Walton Alencar Rodrigues, sessão do dia 13/3/2018).

Por outro lado, ao contrário da fixação de taxas mínimas de administração em edital de licitação, não há dispositivos na lei de licitações que vedam a fixação de taxa máxima de administração de serviços no instrumento convocatório.

Destaco que, no julgamento do Recurso Especial n. 1840113-CE, ao analisar a legalidade da estipulação em instrumento convocatório pela Administração Pública de taxa de administração mínima e/ou zero nas licitações, o Supremo Tribunal Federal asseverou o seguinte:

A taxa de administração, expressa geralmente por um índice percentual, configura-se como toda e qualquer vantagem ou utilidade que se possa auferir da execução de um contrato. Nesse sentido aproxima-se em muito do conceito privado de "lucrum" (ganho, provento, vantagem), ou, no dizer de SILVA', "proveito, ganho, interesse, resultado, benefício, vantagem, utilidade", ou mais extensamente:

[...].

De um modo ou outro, sua sistemática de incidência é bastante simples. Principalmente, nos procedimentos licitatórios, em que os ofertantes juntam planilhas de composição de preços: a licitante apresenta tudo aquilo que compõe os seus custos, somando salários, vantagens decorrentes de leis e normas trabalhistas; outras espécies de remuneração; encargos e emolumentos; tributos devidos pela execução do objeto contratual; materiais descartáveis, perecíveis ou com necessidade de reposição; enfim, todas as formas de suas despesas. Sobre esse montante, que estará sobre sua responsabilidade, aplica um percentual (leia-se: taxa de administração) que acha gratificante o bastante para que consiga executar o objeto contratual dentro da melhor expectativa, sob penas de lei. O valor final será exatamente o quanto se repassa à Empresa que, após custear suas despesas e cumprir suas obrigações, auferir seu justo lucro.

Nesse contexto, mostra-se razoável a estipulação de taxa máxima de administração, tendo em vista que ela incidirá indiretamente no preço a ser pago pelo ente público quanto aos serviços contratados.

Assim, *in casu*, entendo que a referida exigência não representa limitação ao direito de livre negociação entre a futura contratada e os postos credenciados, mas, em verdade, ao valor máximo que o Executivo Municipal de Paracatu estaria disposto a pagar à empresa contratada.

Dessa forma, na esteira do estudo inicial elaborado pela Unidade Técnica, tendo em vista que a previsão contida no item 6.3.1 não afronta a lei e nem a jurisprudência desta Corte de Contas, julgo improcedente o apontamento de irregularidade.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, na esteira dos entendimentos elencados pela Unidade Técnica, ratificados pelo Ministério Público de Contas, voto pela improcedência dos apontamentos de irregularidade da denúncia formulados em face do Pregão Presencial n. 4/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Paracatu, nos termos da fundamentação.

Intimem-se os interessados pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *