

Processo: 1120184
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Ponte Nova
Responsáveis: Rafael dos Santos Colombari, Néria Maria Moutinho Soares, José Geraldo Cremonezi Júnior
Procuradores: Ana Laura Loayza da Silva - OAB/SP 448.752, Mateus Barbosa Couto - OAB/SP 463.494, Mateus Cafundó Almeida - OAB/SP 395.031, Rayza Figueiredo Monteiro - OAB/SP 442.213, Renato Lopes OAB/SP 406.595-B, Ricardo Jordão Santos - OAB/SP 454.451, Tiago dos Reis Magoga - OAB/SP 283.834, Vinícius Eduardo Baldan Negro - OAB/SP 450.936
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 24/10/2023

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIAS EXCESSIVAS PELA ADMINISTRAÇÃO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DO MENOR PERCENTUAL DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO CONJUGADO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS EM QUE SERÁ O VENCEDOR A EMPRESA GERENCIADORA QUE OFERECER O MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE O VALOR DA HORA/HOMEM (MÃO DE OBRA) FIXADO PELO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. AMPLA PESQUISA DE MERCADO. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO À AMPLA COMPETITIVIDADE DO CERTAME OU DIRECIONAMENTO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Nos casos de contratação de empresa para gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos, há dois serviços distintos sendo licitados em uma mesma ocasião: o gerenciamento e o abastecimento/manutenção veicular e, assim, a competitividade deverá incidir sobre ambos.
2. O critério de julgamento do menor percentual de taxa de administração, tratando-se de contratação de serviço de gerenciamento e manutenção da frota, nem sempre importará na melhor contratação, uma vez que, utilizando-se apenas este critério, estaria sendo escolhida somente a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros de preços, a aquisição de peças e outros serviços que serão contratados.
3. É amplamente aceito pela jurisprudência desta Corte de Contas a taxa de administração negativa para serviços de administração e gerenciamento de frota.
4. Verificado que não houve vedação à oferta de taxa de administração negativa, nem mesmo a adoção de teto de desconto, mas sim a fixação de parâmetro mínimo a ser observado, deve ser afastado o apontamento de irregularidade relativo à pretensa fixação de taxa máxima de desconto.

5. Diante da complexidade do sistema de gerenciamento e manutenção de frota, é admissível o critério de julgamento das propostas em que será vencedora a empresa gerenciadora que oferecer o maior percentual de desconto sobre o valor da hora/homem (mão de obra) fixado pelo instrumento convocatório, desde que precedido de ampla pesquisa de mercado.
6. A exigência de apresentação e indicação, após a assinatura do contrato, da relação de profissionais da equipe da empresa gerenciadora acompanhada do *curriculum vitae* de cada um deles, bem como da comprovação do vínculo com a contratada e da experiência anterior, não se configura como indevida interferência na atividade privada da empresa contratada e não se constitui em informações sigilosas.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar improcedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia, formulada em face do Processo Licitatório n. 101/2022, Pregão Eletrônico n. 68/2022, promovido pelo Município de Ponte Nova pelas razões expostas na fundamentação desta decisão;
- II) determinar a comunicação à denunciante e a intimação dos interessados, bem como dos seus advogados constituídos, pelo Diário Oficial de Contas – DOC;
- III) determinar a intimação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental;
- IV) determinar, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de outubro de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

AGOSTINHO PATRUS
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 24/10/2023

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de suspensão liminar, formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. em face de possíveis irregularidades no âmbito do Processo Licitatório n. 101/2022, Pregão Eletrônico n. 068/2022, elaborado pelo Município de Ponte Nova, cujo objeto consiste no “registro de preços para futura e eventual contratação de serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos das secretarias municipais da Prefeitura Municipal de Ponte Nova, conforme indicado na relação de veículos e equipamentos anexo, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos”.

A denunciante alegou restrições ao caráter competitivo do certame e apontou as seguintes irregularidades: (i) subjetividade do modelo de disputa adotado; (ii) ilegalidade na fixação de valores máximos referente a mão de obra/hora homem trabalhada; (iii) exigência de serviços incompatíveis com o gerenciamento de frota e manutenção veicular; (iv) irregularidade no item 5.10.5.1 do Termo de Referência e em outros por exigirem documentos e informações sigilosas, alheios ao contrato público.

A documentação foi recebida como denúncia e autuada neste Tribunal em 11/7/2022 (peça n. 5), sendo distribuída à relatoria do então Conselheiro em exercício Adonias Monteiro no mesmo dia, conforme termo de distribuição disponível à peça n. 6. Registro que, conforme informações prestadas pela denunciante e constantes do edital, a abertura do certame ocorreu no dia 13/7/2022 às 9h (peça n. 3).

Por meio de despacho de peça n. 7, foi determinado, previamente à análise do pleito cautelar, a intimação do Sr. Rafael dos Santos Colombari, chefe do Departamento de Frotas e signatário do termo de referência, Sra. Néria Maria Moutinho Soares, chefe do Departamento de Supervisão de Compras e Processos Licitatórios e signatária do edital, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, pregoeiro e signatário do edital, para apresentarem documentação relativa ao certame, bem como quaisquer esclarecimentos que entendessem necessários.

Devidamente intimados, os gestores encaminharam documentação às peças n. 13/16.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel para que se manifestasse sobre a matéria, esta opinou pela improcedência dos apontamentos da denúncia, à peça n. 20, uma vez que constatou a regularidade do certame.

O então Relator, assim, por não vislumbrar, em juízo inicial, a plausibilidade jurídica no que se refere aos apontamentos da denúncia e à míngua de demonstração de efetivo prejuízo ao interesse público ou ao erário, indeferiu o pleito cautelar (peça n. 22).

Os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 2/2/2023, conforme peça n. 29.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, em parecer de peça n. 31, corroborou com o entendimento da Unidade Técnica e opinou pela improcedência dos apontamentos da denúncia, com consequente extinção do processo com resolução de mérito e arquivamento dos autos, nos termos dos art. 196, §2º, e 176, I, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Subjetividade contida no modelo de disputa adotado – desconto sobre taxa de administração e irregularidade da taxa negativa de administração

A denunciante insurgiu-se contra o edital do Processo Licitatório n. 101/2022, Pregão Eletrônico n. 68/2022, promovido pelo Município de Ponte Nova, por entender desvantajoso para a Administração o modelo de cálculo adotado, uma vez que a tabela a qual seria aplicada o desconto poderia ser manipulada, já que a Taxa de Administração está aberta para lances (item 1.3, 1.3.1 e 6 do Edital¹). Afirma, assim, que o ideal seria o desconto ser aplicado apenas no preço das peças e dos serviços. Apontou, ainda, irregularidade na aplicação de taxa de administração negativa.

Acerca desta suposta irregularidade, os denunciados alegaram que não há vedação legal de proposta zero ou negativa, tendo citado decisão desta Corte de Contas, nos autos do Processo n. 911634, e o tema repetitivo n. 1038 do Superior Tribunal de Justiça.

A Cfel, em sua análise à peça n. 20, entendeu pela improcedência do referido apontamento. Acatando as razões de defesa, constatou que se mostra razoável a estipulação de taxa de administração referencial, além dos valores médios de desconto aplicáveis a cada uma das variáveis que irão compor o preço final e que, portanto, não haveria transgressão a norma legal.

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Unidade Técnica, opinando pela improcedência da denúncia e consequente arquivamento dos autos.

Com efeito, ao contrário do aduzido na exordial, não vislumbrei, com a devida vênua aos argumentos lançados pela denunciante, exigência excessiva quanto à condição estabelecida pela Administração, pois nos casos da contratação do gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos há, basicamente, dois serviços distintos sendo licitados em uma mesma ocasião: o gerenciamento e abastecimento/manutenção veicular.

Assim, entendo que a competitividade deverá incidir sobre ambos, o que repele a argumentação da denunciante de que o “ideal seria o desconto ser aplicado apenas no preço das peças e dos serviços”, pois a utilização do critério “menor taxa de administração” deve ser conjugado com os descontos dos demais serviços pretendidos, nos termos da Consulta n. 1066820, respondida em sessão plenária do dia 3/6/2020, de Relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

O fato de se tratar de decisão discricionária não desincumbe o administrador público da justificativa técnica da contratação, na qual deverá demonstrar, além de todos os requisitos habituais, os elementos que indiquem a vantajosidade do modelo adotado.

¹ 1.DO OBJETO

1.3. O critério de julgamento adotado será o MENOR PREÇO, obtido através do MAIOR DESCONTO (MAIOR DESCONTO RESULTANTE), conforme detalhado no Anexo I-C do termo de referência. 1.3.1. A adoção de critério de julgamento somente pela taxa de administração, deixava a administração exposta aos riscos de cobrança de valores ocultos pelas contratadas, não servindo de parâmetro para a apuração da proposta mais vantajosa para a administração. Desta forma, utilizando o critério de julgamento “Maior Desconto Resultante”, são calculados a taxa de administração e descontos sobre o valor das peças, dos serviços e serviços de reboque/guincho. Os preços de peças são provenientes das tabelas das montadoras/fabricantes, de maneira que não se justificou definir seus preços máximos. Já para os preços de mão de obra (hora/homem) e serviços de reboque/guincho, e taxa de administração, por não haver padrão de mercado, foi realizada extensa pesquisa de mercado com empresas do ramo e preços praticados na administração pública, de forma a se obter seus preços de referência, estipulando os valores máximos para hora/homem de serviços mecânicos, e o percentual da taxa de administração e serviços de guincho, conforme previsto na Planilha de Cálculo de Desconto Resultante.

[...]

6. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA 6.1. O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos: 6.1.1. Valor do desconto resultante.

Torna-se imprescindível, neste caso, que o procedimento licitatório seja instruído com estudos técnicos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas que expressem as vantagens operacionais e o aprimoramento ocasionado pela adoção do modelo de gestão de frota, tais como, o ganho de qualidade de gestão, a padronização dos serviços prestados, a agilidade no atendimento das demandas, a pronta disponibilidade dos veículos oficiais em condições de trafegabilidade e a redução do uso de suprimentos de fundos.

Para se formar a convicção de que a quarteirização poderá proporcionar benefícios para a Administração em relação aos modelos mais tradicionais, é necessária também uma análise aprofundada dos custos a serem incorridos pela entidade, que considere os custos explícitos do novo modelo e o custo de oportunidade referente à mudança da forma de gestão. Ou seja, **deve-se investigar quais custos deixarão de existir e quais custos passarão a ser suportados pela Administração com a troca dos sistemas de prestação de serviços.**

Desse modo, durante a fase de planejamento da contratação, é imperioso que o gestor público demonstre quais custos são incorporados pela quarteirização do serviço – com pessoal operacional, manutenção de instalações e de infraestrutura – e quais as demais despesas que, supostamente, não mais existiriam ou que seriam reduzidas com a adoção do novo modelo, como, por exemplo, o consumo de combustível com o deslocamento dos veículos para abastecimento em posto próprio centralizado.

Sem um estudo adequado não é possível assegurar que a quarteirização proporcionará, efetivamente, maior economicidade para a Administração. Mesmo que propicie mais facilidade e elimine custos e inconveniências, com o novo sistema há tendência de perda da economia de escala na aquisição de maior volume de combustível de um mesmo fornecedor, substituída pela obtenção ao preço do varejo, o que torna indispensável a quantificação dos respectivos custos.

[...]

Desta feita, importante observar que, como na contratação pelo novo modelo há dois serviços distintos sendo licitados em uma mesma ocasião (gerenciamento e abastecimento/manutenção veicular), a competitividade deverá incidir sobre ambos, o que repele a utilização do critério “menor taxa de administração” como única forma de seleção de propostas, pelo simples fato de que, nesse caso, somente a melhor proposta para o gerenciamento estaria sendo eleita, ficando sem parâmetros os demais serviços pretendidos.

A ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços deixa indefinido o valor a ser pago pela Administração durante a execução do ajuste e impede a apuração da vantajosidade da proposta contratada.

[...]

Destarte, a existência de pressupostos de competitividade tanto para o serviço de gerenciamento quanto para os demais prestados viabilizará a obtenção da proposta mais vantajosa em sua integralidade, na medida em que contemplará o objeto contratual como um todo. Dentre os critérios de julgamento de proposta que permitem o alcance da competitividade frente aos outros serviços licitados pode-se mencionar: o “maior percentual de desconto” sobre os valores das peças e combustíveis ou o “menor valor de mão de obra (hora/homem)” para os serviços de manutenção. (Destaquei)

Assim, tal como ponderado na consulta colacionada, a utilização do critério “menor taxa de administração” não deve ser a única, devendo incidir o pressuposto da competitividade tanto para o serviço de gerenciamento quanto para os demais prestados, pois assim se viabilizará a obtenção da proposta mais vantajosa em sua integralidade, na medida em que contemplará o objeto contratual como um todo. Seguindo tal análise, colaciono, ainda, a decisão deste Tribunal nos autos da Denúncia n. 1092538, de Relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, sessão da 2ª Câmara do dia 4/3/2021:

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

Quanto a taxa de administração negativa, há ampla aceitação na jurisprudência desta Corte², uma vez que sua permissão propicia a obtenção de proposta mais vantajosa pela Administração Pública e, por conseguinte, enseja economia aos cofres públicos – não se podendo olvidar que, a partir de certo patamar, a própria liquidez e a solvência da empresa administradora contratada poderiam ser prejudicadas e devem ser examinados no caso concreto.

Nesse sentido, cito, como precedentes, a Denúncia n. 1112616, de Relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, julgada em 15/9/2022; a Denúncia n. 1053877, também de Relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, julgada em 5/8/2021; e a Denúncia n. 1120086, de Relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, julgada em 20/10/2022; nas quais esta Corte de Contas proferiu entendimento de que é lícita e não deve ser proibida a fixação de taxa de administração negativa em editais de procedimentos licitatórios desta mesma natureza.

Portanto, em consonância com o estudo elaborado pela Unidade Técnica e com o parecer exarado pelo Ministério Público de Contas, não vislumbro irregularidade neste ponto, motivo pelo qual voto pela improcedência do presente apontamento.

2. Fixação de valores para mão de obra/hora homem trabalhada

A denunciante alegou que seria ilegal a fixação editalícia de valores máximos para a mão de obra, pois se faz necessário o acompanhamento dinâmico dos preços praticados no mercado de autopeças, bem como para os serviços empregados.

Em sede de defesa, os gestores afirmaram que a fixação de preço da mão de obra/hora homem trabalhada visa aferir a vantajosidade do preço para a Administração, e que a ausência desta fixação poderia acarretar prejuízo à administração. Aduziram, ainda, que os valores foram determinados por meio de ampla pesquisa de preços no mercado.

Acerca do referido apontamento, a Cfel, à peça n. 20, concluiu que foi realizado estudo suficiente no que tange à determinação dos valores parâmetros, *verbis*:

² DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. PREFEITURA MUNICIPAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA POSSÍVEIS E FUTURAS CONTRATAÇÕES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E CONTROLE DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS E MÁQUINAS DO MUNICÍPIO. VEDAÇÃO À OFERTA DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. IRREGULARIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. 1. Este Tribunal tem entendimento de que, nos certames que abrangem taxas de administração, é permitida a previsão de ofertas de taxas iguais a zero e também de taxas negativas, isso porque a apresentação de ofertas de taxa de administração de valor negativo, por si só, não torna as propostas inexequíveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos. 2. A taxa de desconto negativa é de interesse da própria Administração Pública, ensejando a redução de gastos, de forma que a sua vedação, de plano, pode restringir o caráter competitivo do certame, impedindo a apresentação de proposta mais vantajosa para o ente público. (DENÚNCIA n. 1141515. Rel. CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA. Sessão da 2ª câmara, do dia 21/03/2023.)

Com efeito, consta registro, na peça 15, das seguintes coletas:

- fl. 9, cotação de preços para mão de obra de manutenção de motos (Caxias do Sul RS);
- fl. 11, cotação para mão de obra serviços mecânica em geral Ibertyoga MG;
- fl. 17, cotação de preços de mão de obra praticados pela Prefeitura de Nazaré;
- fl. 19, cotação de preços de mão de obra praticados em Jacutinga MG;
- fl. 37, cotação de preços de mão de obra junto à empresa Minas Auto Peças de Jacutinga;
- fl. 39, cotação de preços de mão de obra junto à empresa JN Usinagem, empresa de Jacutinga;
- fl. 40, cotação de preços de mão de obra junto à empresa Luiz Vaz Parreira Mecânica - ME, de Jacutinga.

O mapa de pesquisa de preços de fl. 123 condensa a pesquisa e fornece uma média do preço estimado, que foi transportado para o edital como referência tanto para licitantes, quanto para balizar o julgamento da Administração.

Coletados ainda os valores para desconto em taxa de administração coletados junto a fornecedores de serviços, outras prefeituras, órgãos estaduais, neste Tribunal de Contas, órgãos federais, incluindo contratos firmados na administração pública com a própria Denunciante, bem como junto à gerenciadoras de frotas de veículos (fl. 129/250 da peça 16).

E assim se chegou a compor o Anexo I - C do Termo de Referência do edital com os valores máximos de preço que a Prefeitura se dispunha a pagar pela hora/homem - mão de obra, uma das variáveis na elaboração do cálculo da taxa de desconto (fl. 82 da peça 16):

[...]

De acordo com o arrazoado desenvolvido no item 3.1 deste Relatório, verifica-se que a Administração se preocupou, além de meramente estabelecer critério de menor preço pelo maior desconto na taxa administrativa, em fixar valores máximos aceitáveis para cada uma das variáveis a serem consideradas para o estabelecimento do desconto máximo, e o fez por meio de pesquisa de mercado específica para cada uma daquelas variáveis.

O Órgão Ministerial, por sua vez, corroborou o exame técnico, e opinou para que se afastasse a referida irregularidade.

Na mesma linha do estudo elaborado pela Cfel e nos termos da manifestação ministerial, entendo que a fixação de descontos mínimos para o preço da mão de obra/hora/homem trabalhada, da forma como foi realizada no Processo Licitatório n. 101/2022, Pregão Eletrônico n. 68/2022³, está em conformidade com a legislação vigente e jurisprudência desta Corte. Isso porque, é possível verificar que não houve vedação à oferta de taxa de administração negativa, nem mesmo a adoção de teto de desconto, mas sim a fixação de parâmetro mínimo a ser observado, valor balizado em pesquisas de mercado, nos termos da decisão da 1ª Câmara

³ 1.5.1.1. O preço de **referência** foi definido através do cálculo do valor médio dos preços coletados em pesquisa de preços de mercado, junto às empresas do ramo do objeto licitado e preços praticados na administração pública, conforme detalhado abaixo:

Preço Peças Genuínas – Desconto Percentual Mínimo	0,88%
Preço Peças Originais – Desconto Percentual Mínimo	6,38%
Preço Peças 1ª Linha – Desconto Percentual Mínimo	10,13%
Preço Hora/Homem – Veículo Leve	R\$ 104,38
Desconto Percentual Mínimo Preço Hora/Homem – Veículo Leve	6,38%
Preço Hora/Homem – Veículo Pesado	R\$ 126,94
Desconto Percentual Mínimo Preço Hora/Homem – Veículo Pesado	6,38%
Preço Hora/Homem – Moto	R\$ 72,04
Desconto Percentual Mínimo Preço Hora/Homem – Moto	6,88%
Preço do serviço saída (veículo leve) para reboque/guincho	R\$ 204,30
Desconto Percentual Mínimo Preço Serviço de Saída	1,38%
Taxa de Administração – Máxima ou inferior (Será aceita taxa negativa)	1,84%

proferida no dia 13/6/2023, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, no âmbito da Denúncia n. 1127050⁴.

Aliás, tal critério de julgamento das propostas em que será o vencedor a empresa gerenciadora que oferecer o maior percentual de desconto sobre o valor da hora/homem (mão de obra) fixado pelo instrumento convocatório, desde que precedido de ampla pesquisa de mercado, é aceito pela doutrina de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti⁵ (também acolhido juntamente com o critério de menor preço da hora trabalhada, tanto para a manutenção preventiva como para a corretiva):

Em alguns contratos de manutenção corretiva e preventiva de veículos, as despesas com peças superam, consideravelmente, aquelas realizadas com os serviços (mão de obra). Sendo essa a realidade habitual da Administração, o caminho é a inversão do critério de julgamento acima apresentado, ou seja, **vencerá a licitação a proposta que oferecer o maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças da montadora, cabendo ao instrumento convocatório fixar o valor da hora/ homem (mão de obra) que deva ser praticado pela empresa gerenciadora vencedora da licitação. O valor atribuído no edital para a hora/homem (mão de obra), sublinhe-se, deve refletir aquele praticado pelo mercado, fruto de ampla e séria pesquisa previamente realizada, evitando-se o desinteresse dos possíveis concorrentes na licitação.**

[...]

Todavia, a utilização do critério de julgamento baseado no maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças da montadora – que ao final leva ao mesmo resultado da licitação do tipo menor preço – é uma situação bastante específica, em vista de que a tabela adotada tem caráter oficial, não podendo ser manipulada pelas partes. É importante que o fiscal/gerente do contrato, antes de cada pagamento, verifique se realmente foram adotados os preços registrados na tabela de referência e aplicado o percentual de desconto que se sagrou vencedor da licitação.

Importa que o critério de julgamento das propostas, a ser adotado para a escolha da empresa gerenciadora da manutenção corretiva e preventiva de veículos – quer o de menor valor hora/homem ou o de maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças –, **seja precedido de levantamentos/estudos desenvolvidos pela Administração, suficientes, com o maior nível de precisão possível, para extrair do modelo sua máxima rentabilidade, isto é, a melhor relação que se possa alcançar entre os custos direta e indiretamente envolvidos e a racionalização almejada, cotejando-se os valores gastos com a contratação tradicional de uma única oficina prestadora de serviços, nos exercícios anteriores.**

A fixação do valor hora/homem ou do percentual de desconto sobre as peças, posto no edital, não interfere no livre exercício da atividade econômica e na obtenção do lucro

⁴ DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE INTERMEDIÇÃO DE FROTA PARA PRESTAÇÃO DE GERENCIAMENTO, CONTROLE E CREDENCIAMENTO DE REDE ESPECIALIZADA EM MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS. APRESENTAÇÃO DE REDE DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS EM MOMENTO ANTERIOR À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. FIXAÇÃO DE TAXA MÁXIMA DE DESCONTO. IMPROCEDÊNCIA. APONTAMENTO COMPLEMENTAR DA UNIDADE TÉCNICA. UTILIZAÇÃO DE MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO COMO CRITÉRIO ÚNICO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DE PREÇOS PARA OS SERVIÇOS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. [...] 2. Verificado que não houve vedação à oferta de taxa de administração negativa, nem mesmo a adoção de teto de desconto, mas sim a fixação de parâmetro mínimo a ser observado, deve ser afastado o apontamento de irregularidade relativo à pretensa fixação de taxa máxima de desconto.

⁵ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. DOTTI, Marinês Restelatto. Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública? Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/294>. Acesso em 27/6/2023.

pela empresa gerenciadora, desde que decorra de ampla e séria pesquisa realizada pela Administração Pública e reflita, verdadeiramente, os preços ou percentuais praticados pelo mercado. Em um dos itens (percentual de desconto sobre as peças, por exemplo) a empresa gerenciadora é remunerada segundo os percentuais fixados pela Administração, que devem ser os de mercado, manejando a captação do lucro sobre o preço ofertado na proposta quanto ao outro item (valor hora/homem).

Nesse sentido, confira-se também a seguinte decisão proferida por este Tribunal nos autos da Denúncia n. 958374, igualmente de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, julgada na sessão da 1ª Câmara do dia 29/11/2016:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. DESCRIÇÃO IMPRECISA DO OBJETO LICITADO. OBJETO NÃO PARCELADO. INDICAÇÃO PELA PREFEITURA DE OFICINAS A SEREM CREDENCIADAS PELA EMPRESA GERENCIADORA. CLÁUSULA RESTRITIVA DA COMPETITIVIDADE. NÃO COMPROVAÇÃO DE ECONOMICIDADE DA “QUARTEIRIZAÇÃO”. PARCIAL PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA

Aponta a denúncia que o critério de seleção de menor preço, levando-se em consideração a taxa de administração pelo serviço de implantação e operação de gerenciamento da frota de veículos, não garante que a Administração obtenha menor preço no objeto final, manutenção preventiva e corretiva de automóveis e fornecimento de peças.

Assevera, ainda, que não houve estipulação editalícia acerca do preço pago para os serviços de manutenção preventiva e corretiva e fornecimento de peças, permitindo que as oficinas praticassem seus preços livremente, tendo em vista que o edital tão somente previu o pagamento pelo preço à vista dos estabelecimentos credenciados, sem critérios objetivos como valor hora/homem ou tabela oficial de preço das peças dos veículos (fls. 01/39 e 81).

[...]

Conforme elucidado, ainda que o novo modelo de contratação apresente avanços no campo da celeridade e eficiência, restou pendente a comprovação de que seria vantajoso para a Administração. No caso em concreto verifica-se que o Município de Augusto de Lima **eximiu-se da obrigação de estipular os valores dos serviços de manutenção e fornecimento de peças ou mecanismos de controle dos valores pagos nos referidos serviços, o que prejudica a aferição da economicidade.**

O pagamento de taxa de administração de 5% (cinco por cento) sobre o valor dos serviços prestados, **sem que haja previsão editalícia acerca do valor de desconto sobre os serviços ou obediência à tabela oficial do preço das peças e o valor hora/homem, deixaram espaço para o superfaturamento dos preços praticados pela oficinas e consequente aumento da percentagem percebida pela empresa gerenciadora.** (Destaquei)

Logo, entendo que o valor estabelecido pelo edital em questão, devidamente lastreado numa pesquisa ampla dos valores praticados no mercado, visa a que a Administração não se sujeite à cobrança de montantes não previstos, ou estipulados sem um parâmetro definido, nos termos destacados, motivo pelo qual julgo improcedente o referido apontamento de irregularidade.

3. Exigência de serviços incompatíveis com o gerenciamento de manutenção veicular – restrição à competitividade em razão da suposta exigência de sistema de gestão com possibilidade de registro e pagamento de pedágio

Aduziu o denunciante que o edital apresentou exigência de que a empresa tenha um sistema de gestão com possibilidade de registro e pagamento de pedágio nos casos em que o atendimento necessitar translado em via que possua pedágio e que tal exigência seria incompatível com o objeto do contrato, ocasionando direcionamento da licitação para empresa específica que conte com tal sistema.

Defendendo-se do apontamento, os denunciados arguíram que esta exigência não compõe os critérios de avaliação do sistema no edital, já que somente seria exigida da licitante vencedora, não gerando ônus para as demais licitantes. Além do que, a escolha se insere dentro do campo de discricionariedade do Administrador.

Acerca desta irregularidade, a Unidade Técnica, à peça n. 20, opinou pela improcedência deste apontamento, uma vez que entendeu que não teria restringido a participação de empresas, bem como não configurou objeto distinto que necessite de processo licitatório diverso. Nesse sentido, confira-se trecho da análise realizada pela Cfel:

Pela redação do dispositivo, infere-se que o pagamento de pedágios “quando houver”, realmente não faz parte do escopo do objeto, somente ocorrerá em relação à empresa vencedora e não está indicando direcionamento da licitação.

Evidencia-se não se tratar de um módulo diferente dentro do mesmo lote, a exigir o parcelamento do objeto.

Prova disto é que não há indício de restrição da competitividade, pela participação de duas empresas no certame, conforme página retirada do site de compras em que ocorreu a sessão e juntada aos autos à fl. 107 da peça 14, código do arquivo 2822006.

Entendendo que a eventual necessidade de pagamento de pedágio não é incompatível com a prestação de serviços de gerenciamento de frota e que sua regulação pelo edital se faz necessária, tornando claro às interessadas do procedimento a ser tomado, conclui-se pela não ocorrência de vício no certame.

Na mesma linha, o Órgão Ministerial constatou que não há aglutinação de serviços como aponta a denunciante.

Analisando os autos, notei que o edital se refere a uma forma de registro dos eventuais pedágios pagos que serão necessários para a execução do serviço de manutenção e correção contratados, e tem por finalidade propiciar o recebimento dos valores despendidos com tais despesas. Assim, na linha da conclusão da Unidade Técnica, restou claro que se trata de formalidade (mero registro) para o repasse dos valores referentes aos eventuais pedágios gastos no atendimento realizado em outra localidade, não sendo exigido da empresa contratada que se forneça sistema/*software* que gerencie todos os pedágios pagos, dada a interpretação que se deve conferir ao item questionado.

Não há, assim, grande complexidade no procedimento de gestão desses valores, pois se referem apenas a registro dos recibos dos pedágios pagos, motivo pelo qual entendo que não se deve concluir que existe, *in casu*, possibilidade de direcionamento do certame com tal exigência. Destaco, ainda, que a necessidade de controle desses dispêndios não é incompatível com a prestação de serviços de gerenciamento de frota; logo, a sua regulação pelo edital se faz necessária, pois torna claro às interessadas qual o procedimento a ser adotado, como bem sustentou a Unidade Técnica.

Ante o exposto, julgo improcedente o presente apontamento de irregularidade.

4. Exigência de comprovação da equipe por meio de *curriculum vitae* – supostos documentos e informações sigilosas

Arguiu a denunciante que o Termo de Referência traz disposição restritiva passível de afastar possíveis licitantes, pois exigiu que a contratada indicasse sua equipe especializada, em até 75 dias após o início da implantação, por meio da apresentação da relação de profissionais da equipe acompanhada do *curriculum vitae* de cada um deles, bem como da comprovação do vínculo com a contratada e da experiência anterior. Aduziu, ainda, que se tratam de documentos e informações sigilosas, alheios ao contrato público, pois “[...] nada mais é do que uma forma

de a Administração interferir na relação privada estabelecida entre a Contratada e seus funcionários”.

Quanto a esse apontamento, os gestores alegaram que não há ilegalidade no item impugnado, uma vez que a exigência encontra respaldo legal no art. 30, II, da Lei n. 8.666/1993, e a equipe técnica deverá ser apresentada somente após a assinatura do contrato. Aduziram, ainda, que está sendo exigido apenas a apresentação da equipe vinculada à empresa que fará o gerenciamento de frotas, não se confundindo com a equipe que será contratada para a execução da manutenção veicular propriamente dita.

A Cfel, em sua análise, à peça n. 20, não constatou irregularidade no que tange ao presente apontamento, pois a exigência não está relacionada à fase de habilitação, vinculando somente a contratada, e além disso, trata-se de uma forma de a Administração Pública se garantir quanto à execução do contrato.

Em sua manifestação, o *Parquet* Especial corroborou o estudo da Unidade Técnica, para também afastar esta irregularidade apontada pela denunciante.

Nessa linha de entendimento, de fato, vejo que não há que se falar em irregularidade neste ponto, pois é possível se exigir que os profissionais do licitante possuam em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, nos termos do art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, não havendo que se falar que constituem documentos e informações sigilosas.

Vide, ainda, a 4ª edição das Orientações e Jurisprudência do TCU: LICITAÇÕES & CONTRATOS⁶ sobre a questão, que estabelece que na “[...] contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, deve o projeto básico conter, para a boa execução dos serviços, ao menos o seguinte: [...] **equipe mínima ou composição da equipe técnica, com registro na entidade profissional competente;**”.

Logo, não vejo porque considerar indevida tal exigência em momento posterior à assinatura do contrato (que, segundo o Edital, terá prazo de 75 dias para seu cumprimento), pois se é admitido que se apresente relação de tais profissionais no quadro permanente da licitante na fase de habilitação, creio que seja proporcional e denote prudência por parte da Administração Pública a indicação da relação de profissionais da equipe da empresa gerenciadora acompanhada do *curriculum vitae* de cada um deles, bem como da comprovação do vínculo com a contratada e da experiência anterior, não se configurando como indevida interferência na atividade privada da empresa contratada.

Diante do exposto, tendo em vista o cumprimento dos ditames legais, e a compatibilidade da exigência, julgo improcedente o presente apontamento de irregularidade, na esteira do entendimento da Unidade Técnica e do *Parquet* Especial.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto pela improcedência dos apontamentos de irregularidade da denúncia formulada em face do Processo Licitatório n. 101/2022, Pregão Eletrônico n. 68/2022, promovido pelo Município de Ponte Nova pelas razões expostas na fundamentação.

Comunique-se a denunciante e intemem-se os interessados, bem como os seus advogados constituídos, pelo Diário Oficial de Contas – DOC.

Intime-se, por fim, o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.

* * * * *

jc/rb