



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 255102/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IMBAÚ
INTERESSADO: DAYANE SOVINSKI RODRIGUES, FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA, GEYSLA GEOVANA PRACHUM, MUNICÍPIO DE IMBAÚ
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 910/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão Eletrônico para contratação de gerenciamento da frota municipal. Desnecessidade de pormenorização dos quantitativos de insumos e serviços, face a natureza do objeto contratado. Quarteirização. Inexistência de irregularidade. Pela improcedência e expedição de recomendação ao Município.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Relator)

Tratam os autos de Representação da Lei n.º 8.666/93, apresentada por Fernando Symcha de Araujo Marçal Vieira, em face do Pregão Eletrônico n.º 04/2023 do Município de Imbaú, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para realizar a gestão da frota por meio de sistema eletrônico.

De acordo com o contido nos autos, o procedimento licitatório teria cláusulas restritivas à competitividade, pois o objeto da licitação não apresentou descrição detalhada das especificações técnicas, modelos e quantidades das peças, serviços e pneus que serão comprados por meio das empresas contratadas à operadora de gestão. Além disso, inexistiria estudo técnico apontando a vantajosidade deste procedimento.

Previamente ao juízo de admissibilidade, aberto o contraditório à municipalidade, oportunidade na qual sustentou que o procedimento licitatório atende aos princípios da vantajosidade, eficiência e legalidade. Igualmente, o objeto do certame seria a contratação de empresa especializada na gestão de frotas mediante sistema eletrônico, não a mera aquisição de peças automotivas. A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratação seria por meio da “quarteirização”, que se mostrou vantajosa para a administração pública, sendo impossível determinar quais peças, serviços e pneus seriam demandados no interim contratual (peça 11).

Por meio do Despacho n.º 575/23 (peça 12), recebi a representação, para apurar a regularidade da ausência de especificação pormenorizada das especificações técnicas, modelos e quantidades das peças e serviços que serão fornecidos pela contratada. No entanto, deixei de receber o pedido cautelar, por não identificar prova inequívoca do direito alegado.

Em sede de contraditório, a municipalidade destacou que a manutenção dos veículos que compõe a frota municipal, composta por 110 (cento e dez) veículos, são de suma importância, pois parte deles auxiliam nos serviços de educação e saúde fornecidos. Sustenta que inexistente irregularidade na contratação pretendida, pois essa nova forma de contrato substitui a anterior contratação direta com os prestadores de serviço de manutenção. Além disso, a centralização na empresa gerenciadora da frota possibilita que pequenos estabelecimentos regionais possam se credenciar junto da empresa contratada.

Argumentou ainda, que a aquisição de peças e pneus a serem adquiridos são indeterminados, pois é impossível prever a quantidade que será demandada durante a vigência do contrato.

Por fim, sustentou que há descrição pormenorizada da forma como será realizado o gerenciamento, acompanhado de descrição dos requisitos, ferramentas e funcionalidades mínimas dos sistemas que serão implantados para gerenciar a frota, o prazo para implantação, a quantidade mínima de oficinas e estabelecimentos credenciados, as condições indispensáveis e obrigatórias para a municipalidade aprovar o sistema.

Deste modo, sustentam que a quarteirização dos serviços de manutenção de frota da administração é vantajosa, econômica e eficiente para o Município, bem como fomentará o comércio local.

Por meio da Instrução n.º 5.504/23 (peça 32), a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pela improcedência da representação, por inexistirem irregularidades nesta forma de contratação. Contudo, pela expedição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recomendação ao município, para que no contrato firmado insira a obrigação da contratada em divulgar de forma abrangente aos fornecedores locais, pelos meios possíveis, oportunizando maior quantidade de credenciamento das empresas deste ramo.

Com subsídio na análise da unidade técnica, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 1.366/23, se manifestou pela improcedência da representação, com a expedição de recomendação à municipalidade.

É o relatório.

Conforme esmiuçado pela Coordenadoria de Gestão Municipal em sua instrução, a quarteirização de serviços na administração pública é um conceito que envolve a terceirização de atividades governamentais para uma empresa privada, que, por sua vez, contrata outra empresa (a quarta na cadeia) para executar tarefas específicas em nome do governo. As atividades que podem ser quarteirizadas são várias e incluem desde infraestrutura até gestão de documentos, trazendo assim benefícios e economicidade.

As contratações desta natureza tem se apresentado mais econômica aos municípios e mais benéfica ao interesse público, pois conduz à administração ao ganho de maior eficiência, na medida que o gerenciamento de sua logística ocorrerá por empresa especializada, que facilitará o atendimento tempestivo das demandas; de disponibilidade célere de veículos em condições de trafegabilidade; e de padronização dos serviços prestados, impedindo assim o sucateamento da frota municipal e consequente prejuízo aos serviços essenciais de saúde, educação e segurança.

No caso em tela, observo que a descrição detalhada de cada item e serviço que será utilizado na manutenção corretiva e preventiva das frotas é inviável, pois não há como prever com precisão quais serão as demandas municipais durante a vigência do contrato.

De toda forma, no item 5 do edital estão descritos os serviços e materiais que serão gerenciados, assim como está expresso que o fornecimento destes só ocorrerá mediante aprovação do gestor municipal (peça n.º 4, fl. 43):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.DO FORNECIMENTO DE MATERIAIS

5.1 A CONTRATADA e/ou sua rede credenciada devem efetuar o fornecimento de peças, componentes, acessórios e materiais, inclusive óleos lubrificantes e pneus automotivos, para a manutenção da frota de veículos do CONTRATANTE, em conformidade com as regras a seguir:

5.1.1 Somente fornecer peças, componentes, acessórios e materiais após aprovação expressa do gestor responsável.

5.1.2 A aprovação deverá ser feita exclusivamente através do sistema de gestão. No caso de execução de serviços ou utilização de peças/materiais antes da aprovação por parte do Gestor do Município, nenhum valor será devido pelo CONTRATANTE caso haja um cancelamento ou aprovação parcial dos diagnósticos/orçamentos e/ou cotações.

Em casos semelhantes, esta Corte de Contas já compreendeu pela regularidade da quarteirização, sem que haja necessidade da descrição pormenorizadas das peças, serviços e pneus que serão adquiridos:

(Acórdão n.º 2.895/23 do Tribunal Pleno – autos n.º 404.302/23)

Representação da Lei 8.666/93. **Pregão Eletrônico para contratação de gerenciamento da frota municipal. Desnecessidade de pormenorização dos quantitativos de insumos e serviços, face a natureza do objeto contratado.** Manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas. Pela improcedência e expedição de recomendação ao Município.

Assim, compreendo que inexistente irregularidade no procedimento licitatório ora analisado.

Contudo, para garantir que não haja direcionamento na escolha das empresas credenciadas, a municipalidade deverá orientar e fiscalizar as empresas contratadas, para que seja dada ampla publicidade quanto à oportunidade de credenciamento.

Assim, acolho a sugestão da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, para que seja expedida recomendação ao Município, para inserir nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratos desta natureza a obrigação das empresas gestoras em realizar ampla divulgação e chamamento dos fornecedores locais, com publicação em jornais de circulação regional e meios de comunicação eletrônicos, de modo a fomentar a participação do maior número de interessados nesta prestação dos serviços e garantir a observância dos princípios de isonomia, publicidade e economicidade.

II. VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

Diante do exposto, **VOTO** pela **improcedência** desta Representação da Lei n.º 8.666/93, haja vista a inexistência das irregularidades apontadas no Pregão Eletrônico n.º 04/2023, nos termos da fundamentação, com a expedição, contudo, de **recomendação** ao MUNICÍPIO DE IMBAÚ, para inserir nos contratos desta natureza a obrigação das empresas gestoras em realizar ampla divulgação e chamamento dos fornecedores locais, com publicação em jornais de circulação regional e meios de comunicação eletrônicos, de modo a fomentar a participação do maior número de interessados nesta prestação dos serviços e garantir a observância dos princípios de isonomia, publicidade e economicidade.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para anotações, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento.

III. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (divergente)

Trata-se de **REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES** apresentada por **FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA** contra o Pregão Eletrônico n. 04/2023 do município de Imbaú, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para *prestação de serviços de manutenção mecânica preventiva e corretiva, manutenção elétrica preventiva e corretiva, montagem, alinhamento e balanceamento de pneus e rodas, lavagem e lubrificação de veículos, máquinas e equipamentos, socorro mecânico por guincho/reboque em suspenso; fornecimento parcelado de peças, componentes e acessórios; lava jato, limpeza, conservação, higienização e lavagem de veículos, máquinas e equipamentos da frota municipal*, com valor máximo de R\$ 11.000.000,00 (onze



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

milhões de reais) para o atendimento a 110 veículos da frota municipal pelo prazo de 12 (doze) meses.

O representante narrou irregularidades quanto à ausência de especificações detalhadas das peças, serviços e pneus.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)** opinou, por meio da Instrução 5504/23 – CGM (peça 32), pela improcedência da representação com a expedição de recomendação.

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, por meio do Parecer 1366/23 – 2PC (peça 33), de lavra da Procuradora Katia Regina Puchaski, convergiu com a instrução da unidade técnica.

Por brevidade, adoto o relatório do voto do relator, Conselheiro Fábio de Souza Camargo, que propôs voto pela improcedência da representação.

Quanto ao mérito do voto, entretanto, **DIVIRJO**.

Com frequência este Tribunal tem examinado competições que trazem como objeto a contratação de serviços por meio de “quarteirização”, isto é, a contratação de empresas que tenham a atividade de gerenciamento e credenciamento de prestadores de serviços. Nesses casos, a empresa contratada assume a atividade de encontrar fornecedores à Administração.

Trata-se, portanto, da contratação de serviços de seleção de fornecedores, ou seja, a terceirização da terceirização, razão pela qual é chamada de *quarteirização*.

A delegação, à empresa terceirizada, das atribuições de selecionar, credenciar e contratar fornecedores para a prestação de serviços diretos à Administração tem como consequência a não aplicação da sistemática legal de competição – a lei de licitações – para as contratações públicas, o que contraria o art. 37, XXI, da Constituição Federal e configura burla à lei de licitações.

No caso em exame, o município de Imbaú pretende realizar a contratação, na forma de quarteirização, dos serviços de manutenção mecânica preventiva e corretiva e uma série de outras atividades relacionadas à sua frota veicular.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A forma de contratação é irregular, já que os fornecedores a serem escolhidos pela empresa credenciadora, embora sejam designados para prestar serviços diretamente à Administração, não são contratados por meio de licitação pública, situação que dá ensejo a impropriedades tais como o direcionamento das contratações e a falta de vantajosidade econômica.

Na realidade, as contratações por quarterização prejudicam o julgamento objetivo pela Administração, ofendendo, assim, o princípio da competição justa, da impessoalidade, da publicidade e da transparência. Ainda, vislumbro que há dificuldade para a realização da fiscalização, pela Administração, das atividades do contratado final, em razão da existência de empresa interposta responsável pela sua seleção e contratação.

Embora, no caso concreto, a municipalidade argumente que a escolha obedeceu aos critérios da eficiência e da vantajosidade, não foi apresentado qualquer estudo que demonstrasse a adequação técnica e a vantajosidade dessa forma de contratação em relação à realização de licitação.

O relator, embora vote pela improcedência da representação, propõe recomendação à administração municipal que indica que a contratação em questão é irregular, já que recomenda que as empresas contratadas para fins de gerenciamento e credenciamento que realizem “ampla divulgação e chamamento dos fornecedores locais, com publicação em jornais de circulação regional e meios de comunicação eletrônicos”.

Ora, dessa recomendação se extrai que há indícios de que as empresas gerenciadoras não promovem ampla publicidade em seleções, situação que decorre da própria falta de aplicação da lei de licitações e da tendência de direcionamento de fornecedores em contratações sob a forma de quarterização.

Pelas razões expostas, concluo que a representação deve ser julgada **procedente**, em razão da incompatibilidade da quarterização com a legislação vigente e da inexistência de estudos que demonstrem a adequação técnica e a vantajosidade do modelo, com a expedição de **determinação** para que a administração municipal não renove o contrato assinado com a empresa vencedora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e, caso venha a realizar licitação para a contratação das atividades relacionadas à manutenção da frota, não utilize a quarteirização.

IV. VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido)

Nos termos da fundamentação, dirijo do relator e **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da representação com a expedição de **DETERMINAÇÃO** para que administração municipal não renove o contrato assinado com a empresa vencedora e, caso venha a realizar licitação para a contratação das atividades relacionadas à manutenção da frota, não utilize a quarteirização

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I - **Julgar improcedente** esta Representação da Lei n.º 8.666/93, haja vista a inexistência das irregularidades apontadas no Pregão Eletrônico n.º 04/2023, nos termos da fundamentação, com a expedição, contudo, de **recomendação** ao MUNICÍPIO DE IMBAÚ, para inserir nos contratos desta natureza a obrigação das empresas gestoras em realizar ampla divulgação e chamamento dos fornecedores locais, com publicação em jornais de circulação regional e meios de comunicação eletrônicos, de modo a fomentar a participação do maior número de interessados nesta prestação dos serviços e garantir a observância dos princípios de isonomia, publicidade e economicidade;

II - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para anotações, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), votou pela procedência com determinação da Representação da Lei nº 8666/93.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 11 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente