TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 511966/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CONTENDA
INTERESSADO: ANTONIO ADAMIR DIGNER, ELIEZER LIMA REIS, FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA, MUNICÍPIO DE CONTENDA
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1266/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Município de Contenda. Edital de Pregão Eletrônico nº 64/2023. Contratação de empresa especializada em gestão da frota de veículos do município via sistema eletrônico. Insuficiente detalhamento do objeto - Inocorrência. Risco de Dano ao erário devido à incerteza em estar-se adquirido materiais e serviços com menores preços - Inocorrência. Ineficácia e antieconomicidade da contratação frente ao não fracionamento do objeto - Inocorrência. Pela improcedência da representação com a expedição de recomendações e determinação.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Relator)

Trata-se de Representação, nos termos do art. 113, §1º[1], da Lei n.º 8.666/93, formulada por **FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA** em face do **MUNICÍPIO DE CONTENDA** em razão de possíveis irregularidade no Edital de Pregão Eletrônico nº 064/2023 cujo objeto é o registro de preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico para a frota dos veículos, incluindo a manutenção preventiva e corretiva de veículos, revisão de garantia, mecânica, elétrica, lanternagem, pintura, retifica de motores, balanceamento de rodas, trocas de óleos para motor, trocas de filtros de óleo e filtros de ar, alinhamento de direção, guincho, fornecimento de peças, pneus, produtos e acessórios de reposição

[1] **Art. 113. [...] § 1º** Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

genuínos, lava jatos, etc. no valor total estimado de R$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais).

Em síntese, alega-se a necessidade de revogação e republicação do certame em razão da violação aos arts. 14 e 15, IV e §7, da Lei Federal nº 8.666/93[2] c/c art. 3º, II, da Lei Federal nº 10.520/02, tendo em vista ***(i)*** a ausência de descrição detalhada das especificações técnicas, modelos e quantidade das peças, serviços e pneus (fls. 2 a 3 da Peça nº 3); ***(ii)*** o agrupamento da gestão de serviços e compras, tornando o certame economicamente desvantajoso (fls. 3 a 5 da Peça nº 3); ***(iii)*** a inexistência de estudo técnico que demonstre a vantajosidade do modelo de contratação (fls. 5 a 6 da Peça nº 3) e ***(iv)*** a falta de justificativa para o não parcelamento do objeto, eis que não restou demonstrada a viabilidade técnica e vantajosidade econômica do modelo de contratação (fls. 6 a 7 da Peça nº 3).

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria, conforme Termo nº 3716/23-DP (Peça nº 6).

Por meio do Despacho nº 817/23-GCAZ (Peça nº 7), foi determinada a oitiva prévia do jurisdicionado, tendo sido determinada, a título de diligência, a juntada da cópia integral do Processo Administrativo nº 368/2023 referente a fase interna do certame.

O Município de Contenda, conforme consta na Petição Intermediária nº 582464/23 (Peças nº 13 a 25), acostou aos autos cópia do processo administrativos referente a fase interna do certame licitatório e informou a suspensão da tramitação do procedimento licitatório para a implementação de adequações destinadas a dar mais clareza e transparência aos itens solicitados no Edital.

A admissibilidade do feito deu-se mediante a expedição do Despacho nº 1046/23-GCAZ (Peça nº 26), tendo sido indeferido o pleito cautelar e determinada a citação do Prefeito Municipal de Contenda (Sr. Antônio Adamir Digner e do Procurador Geral do Município (Sr. Eliezer Lima Reis), para que apresentem

[2] Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.
Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:
II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

defesa, se assim julgarem pertinente, quanto aos fatos apontados nesta Representação.

Após as comunicações processuais (Peças nº 28 a 31), foram apresentadas alegações de defesa em conjunto pelas partes, nos termos da Petição Intermediária nº 699787/23 (Peça nº 33), tendo sido arguido o seguinte: ***(i)*** o objeto do certame, não é a aquisição de peças, mas, sim, a contratação de empresa denominada 'quarteirizada' para o gerenciamento da frota veicular do Município, prática já sedimentada pelas Cortes de Contas e pela Administração (f. 1 da Peça nº 33); ***(ii)*** O Tribunal de Contas da União já publicou estudo sobre esse modelo de contratação (fl. 2 da Peça nº 33); ***(iii)*** pelo modelo escolhido propicia a padronização para a manutenção da frota municipal, trazendo celeridade na prestação do serviço, haja vista possibilitar que os veículos sejam recebidos em qualquer das oficinas credenciadas na rede (fl. 2 da Peça nº 33); **(iv)** o modelo de contratação dispensa a descrição de quantitativos e especificações dos itens a serem adquiridos durante o contrato, eis que, o que demanda especificação técnica são as funcionalidades imprescindíveis do sistema informatizado que dará suporte ao gerenciamento da frota (fl. 3 da Peça nº 33) e **(v)** o parecer jurídico nº 541/2023 não se limitou à análise da minuta do contrato.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), conforme Instrução nº 5379/23-CGM (Peça nº 35), posicionou-se pelo improcedência da representação, tendo sido sugerida a expedição de determinação nos seguintes termos: "faça constar no contrato administrativo firmado com a prestadora dos serviços de gestão, decorrente do Pregão Eletrônico nº 64/2023, a obrigação desta em realizar ampla divulgação e chamamento dos fornecedores locais, com publicação em jornais de circulação regional e meios de comunicação eletrônicos, divulgando a oportunidade de credenciamento das empresas do ramo".

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou com entendimento exposto pela CGM, concluído pela ausência de irregularidade e opinando pela improcedência da presente Representação da Lei n. 8.666/93, consoante disposto no Parecer nº 1095/23 - 4PC (Peça nº 36).

É a breve síntese processual.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Inexistindo questões preliminares, passo a análise de mérito.

A contratação de serviços de gerenciamento informatizado de frota diz respeito a solução que visa dar suporte ao usuário nas operações rotineiras vinculadas a sua frota veicular, abarcando, comumente, desde o controle das manutenções e dos abastecimentos realizados até a realização de reparos e a aquisição de pneus, lubrificantes, combustíveis, peças, e obrigações fiscais.

A sistemática do modelo retrocitado pressupõe, comumente, que a gerenciadora da frota se responsabilize pelo fornecimento de software com diversas funcionalidade úteis ao gerenciamento da frota e pelo credenciamento de prestadores de serviços aptos a realizarem os reparos nos veículos, sendo incumbência da contratante, por outro lado, à escolher a oficina para executar o serviço de manutenção veicular entre as credenciadas dentro do raio previsto em relação à unidade operacional[3], sendo que o Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre o tema nos seguintes termos:

> 39. Pondero que a quarteirização busca reduzir o esforço da Administração em gerenciar sua frota de veículos e obter de diversos orçamentos para fins de comparação, negociação e escolha da proposta mais vantajosa. Ou seja, a legitimidade desse modelo de contratação assenta-se na eficiência, na concorrência e na economicidade. **(Acórdão nº 1781/218-TCU, Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa)**

Tem-se, desta forma, que a opção por contratar o serviço gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico se mostra legítima, devendo o gestor, no âmbito da sua discricionariedade, justificar a escolha, como se faz necessário em qualquer outra contratação pública.

Todavia, há que se deixar consignado que a imposição de justificativas para a adoção do modelo ora debatido não pressupõe a necessidade de detalhamento de todas as peças/componentes a serem adquiridos, medida

[3] Informação extraída do item 11.4 do Acórdão nº 120/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 013.775/2015-4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

impraticável em razões de aspectos de ordem práticas e econômicas, sendo tal questão adequadamente retratada no bojo do Acórdão nº 120/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União, conforme segue:

> 14. Alegam os Correios que adotar uma cesta de preços a partir de diversas fontes não é compatível com a manutenção veicular, já que cada modelo possui milhares de itens (peça 76, p. 14). **Pelo fato de possuir vinte e um modelos diferentes de veículos, o Centro de Transporte Operacional de Brasília teria um total aproximado de cento e cinco mil itens distintos.**
>
> 14.1. Informam ainda que **é difícil obter junto aos fabricantes catálogos eletrônicos de peças, e que os códigos das peças são frequentemente atualizados**. Além disso, mesmo que não haja alterações dos códigos, **são usuais reajustes nos preços dos itens**.
>
> 14.2. Assim, entende a jurisdicionada que **a discriminação de todas as peças de um veículo seria inviável, tendo, inclusive, impactos orçamentários** (peça 76, p. 15).
>
> [...]
>
> 15. Concorda-se **com a jurisdicionada quanto ao aspecto da inviabilidade de itens unitários**, uma vez que **a grande quantidade de itens diversos faria com que a discriminação de cada peça e/ou serviço possuísse custo-benefício não atrativo**.
>
> [...]
>
> 18. Observa-se que a não exigência de preços unitários não implica necessariamente dano à economicidade. Além disso, a discriminação extremamente detalhada teria custo-benefício inadequado, conforme analisado no item 15 da presente instrução.
>
> [...]
>
> 44. Conclui-se, ainda, que **a não discriminação dos preços unitários das peças e mão de obra referentes aos serviços de manutenção veicular não constitui irregularidade, pois haverá o uso de uma tabela referencial comparativa para aferição dos preços**.

Em complemento, importante registrar que constitui boa prática de alguns Órgãos, usuários dos serviços informatizados de gerenciamento de frota, à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

adoção de procedimentos que estimulem a competitividade entre os prestadores de serviços credenciados, conforme segue:

> 22. No tocante ao pregão eletrônico 21/2015, da Superintendência Estadual de Brasília, a unidade instrutora registrou que, na prática, o objeto contratado possui duas fases: a primeira consiste em uma licitação para a escolha da gerenciadora de manutenção de frota, referindo-se ao fornecimento de software de gerenciamento e cadastramento de oficinas aptas a prestarem os serviços de manutenção, enquanto a segunda fase, realizada pelos Correios, refere-se à escolha da oficina a executar o serviço de manutenção veicular entre as cadastradas da contratada dentro do raio previsto em relação à unidade operacional cujo veículo necessite do serviço.
>
> 23. Nessa segunda fase, os Correios solicitam orçamento de oficinas credenciadas da contratada, escolhendo aquela que apresenta maior desconto em relação ao sistema referencial. De acordo com a secretaria especializada, **tal procedimento caracteriza uma espécie de procedimento de "negociação", visando ao aumento de desconto, em relação ao mínimo ofertado pela gerenciadora, a cada execução de serviços, considerando que a diminuição dos preços contratados é um direito disponível da contratada, e que as credenciadas podem ofertar melhores preços a fim de serem selecionadas para prestarem os serviços cotados, algo aderente ao princípio da economicidade e da competitividade. (Acórdão 120/2018 Plenário, Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)**

Com efeito, a opção por substituir a forma tradicional de contratação de manutenção da frota municipal por um modelo não convencional pressupõe a análise sob a ótica da melhor relação custo-benefício, porquanto deve-se levar em consideração que as duas soluções possuem, invariavelmente, vantagens, desvantagens e riscos inerentes.

Por esta perspectiva, uma vez constatado que o modelo de contratação não fere o arcabouço jurídico que rege o tema, a detecção de riscos de insucesso na sua implementação não impede, por si só, a adoção da solução, incumbindo ao jurisdicionado, em contraponto, certificar-se das vantagens em relação às demais opções disponíveis e adotar as salvaguardas necessárias e disponíveis para mitigar os riscos identificados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

Fixados os parâmetros que nortearam a análise de mérito, passo a considerar o contexto fático retratados nos autos.

No caso concreto, as justificativas e documentos preliminares que deram suporte a contratação (Peças nº 14 e 15 e fls. 3 e 4 da Peça nº 33) poderiam ter sido estruturadas com maior zelo, sendo que tal falha procedimental não permite concluir, dado o contexto acima retratado, que o modelo é desvantajoso e/ou que o objeto não possa ser contratado de forma não parcelada.

Dando continuidade, a contratação de serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico dispensa a descrição detalhada das especificações técnicas, modelos e quantidade das peças, serviços e pneus (fls. 2 a 3 da Peça nº 3) em razão de limitações práticas e do alto custo do detalhamento pormenorizado dos componentes automotivos, sendo oportuno reproduzir manifestação da unidade de instrução técnica sobre o tema (fl. 9 da Peça nº 35):

> Assim, demonstra-se a metodologia da gestão, em que a empresa contratada ficará responsável, além da gestão dos veículos, de manter credenciadas oficinas para quando necessário, mediante análise de orçamento, realizem os serviços de troca de pneu, lavagem, manutenção preventiva e corretiva.
>
> Desta forma, com toda vênia ao representante, torna-se impossível uma descrição detalhada dos insumos a serem adquiridos pelo município, em relação a óleo, pneus, peças e demais produtos necessários para a manutenção dos veículos, isto, pois estes serão adquiridos pelas credenciadas da gestora, quando forem necessários para a manutenção de cada um dos veículos, mediante a apresentação de orçamentos com análise prévia da Administração.

Para além, a Representada fez consta no Termo de Referência listagem como todos os 119 (cento e dezenove) veículos a serem gerenciados, viabilizando, assim que a futura contratada possa adequar-se e planejar-se as demandas da contratante (fls. 9 e 12 da Peça nº 35), não havendo o que se falar, desta forma, em insuficiência na descrição do objeto.

Assim, em anuência integral ao posicionamento da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho o julgamento pela

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

improcedência desta representação.

Enfrentadas as questões suscitadas na exordial, julgo conveniente abordar alguns aspectos não considerados pelo Representante, mas relevantes, salvo melhor juízo, para o aprimoramento do procedimento licitatório em análise.

Nessa perspectiva, na folha nº 14 da Instrução nº 5379/23 (Peça nº 35) a Coordenadoria de Gestão Municipal cita a necessidade de cuidados adicionais no que concerne ao credenciamento das empresas "quatreirizadas" que, efetivamente, prestarão os serviços de manutenção, lavagem e abastecimento dos veículos.

De acordo com a unidade de instrução técnica, o dever de observância aos princípios isonomia e publicidade, elencados no *caput* do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/21, impõe à Representada o dever adotar cautelas adicionais no intuito de ampliar a publicidade aos possíveis interessado do ramo a credenciarem-se junto a gerenciadora da frota.

A observação mostra-se pertinente na medida que mitiga os riscos de ***(i)*** indevida restrição ao ingresso de prestadores de serviços interessado e a ***(ii)*** formação de conluio entre credenciados ou entre esses e a gerenciadora da frota, sendo cabível a expedição de determinação ao atual gestor do Município de Contenda para que faça constar no contrato administrativo firmado com a futura prestadora dos serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico a obrigação de realizar-se ampla divulgação e chamamento dos fornecedores locais, com publicação em jornais de circulação regional e meios de comunicação eletrônicos, divulgando a oportunidade de credenciamento das empresas do ramo, para permitir às eventualmente interessadas que realizem o credenciamento junto à gestora, de modo a fomentar uma maior participação dos particulares na prestação dos serviços e garantir a observância dos princípios de isonomia, publicidade e economicidade.

Outro aspecto que merece atenção refere-se ao item 4.2 do Edital, segundo o qual o critério de seleção da proposta mais vantajosa se dará por meio do menor preço em regime de menor taxa de administração (fl. 4 da Peça nº 23).

No ramo de atividade ora avaliado, a remuneração das empresas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

contratadas advém da taxa de administração aplicada sobre o montante de serviços prestado no período (fl. 26 da Peça nº 23) e, em regra, de rendas oriundas de aplicações no mercado no financeiro[4] e taxas de serviços cobradas dos credenciados, sendo pertinente a reprodução de trecho de decisão do Tribunal de Contas da União sobre o assunto:

> 23.2.1. Em modelo de contratação assemelhado, discutido no TC 014.742/2011-0, a Secex/RJ informou o seguinte (peça 94, p. 16):
>
> A despeito de ter vencido a licitação cobrando da SR/DPF/RJ **uma taxa de administração nula**, isto é, de **zero por cento, os donos das oficinas visitadas informaram, verbalmente, ao auditor e aos peritos federais que o acompanharam que a Ticket desconta 13% ou 20% do valor total constante das notas fiscais emitidas contra o Departamento de Polícia Federal, Superintendência Regional no Rio de Janeiro. A diferença entre treze e vinte por cento, segundo o relato dos responsáveis pelas oficinas, decorre da possibilidade de a oficina prestadora de serviços querer antecipar o recebimento financeiro do valor (líquido) faturado. Por tal antecipação, a Ticket Serviços cobraria das oficinas 7% adicionais**.
>
> 23.2.2. Observa-se, portanto, que essa possibilidade de cobrança de 'taxa extra' como meio de seleção das credenciadas é, provavelmente, o meio real de remuneração da contratada, sendo praxe em processos assemelhados. **(Acórdão 120/2018 Plenário, Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)**
>
> Diante do cenário retratado, seria apropriado que o edital permitisse a apresentação de propostas de preços com taxa de administração negativa, previsão que estimularia a competitividade e poderia gerar resultados econômicos positivos para a Administração.

Ocorre os itens 10, 11 e 12 do Edital de Pregão Eletrônico nº 64/2023 (fls. 9 a 13 da Peça nº 23) são silentes quanto a tal possibilidade, sendo pertinente, com isso, a emissão de **recomendação** ao atual gestor do Município

[4] Conforme estudo publicado pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 2004/2018-Primeira Câmara – a remuneração das empresas do ramo de quarteirização e que também envolvam a intermediação de pagamentos são remunerados pelas sobras de caixa que são aplicadas no mercado financeiro e das diferenças de números de dias existentes entre as operações que realiza com o efetivo pagamento pelo prestador de serviço credenciado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

para que analise a viabilidade em inserir previsão editalícia autorizando aos licitantes a apresentação de propostas de preços com taxas de administração negativas.

Dando continuidade, como já mencionado nesta decisão, alguns Órgãos Públicos que contrataram os serviços informatizados de gerenciamento de frota têm adotado, como boa prática, procedimentos tendentes a estimular a competitividade entre os prestadores de serviços credenciados, centralizando a fase de cotações dos orçamentos e escolha dos prestadores dos serviços em setores da própria Administração.

No caso concreto, o item 4 do Termo de Referência (fls. 30 a 32 da Peça nº 23) descreve a operacionalização da execução dos serviços nos seguintes termos: ***(i)*** a gerenciadora será a responsável por analisar o orçamento elaborada pela credenciada em relação aos serviços, peças, componentes, acessórios e demais materiais considerados necessários à manutenção (item 4.9); ***(ii)*** a contratada deverá buscar outros dois orçamentos de prestadores credencias somente quando restar verificado que os valores do primeiro orçamento são superiores à média histórica registrada no sistema (item 4.10); ***(iii)*** caso o componente automotivo não possua média histórica, a credenciada deverá obter no mínimo três orçamentos com empresas credenciadas (item 4.11).

Além disso, atribui-se à equipe especializada da empresa gerenciadora da frota o encargo de negociar com os credenciados a obtenção do menor custo total (item 4.13), sendo de incumbência da Administração à aprovação do orçamento (item 4.14).

Com a devida vênia, o procedimento acima explicitado mostra-se incompatível com o modelo remuneratório do contrato, porquanto delega a contratada, com exclusividade, a prerrogativa de negociar com seus credenciados sem considerar o conflito de interesse entre a empresa gerenciadora com a Administração, qual seja, a possível redução da remuneração da contratada em razão da negociação de redução de preços inicialmente orçados, eis que a base de cálculo utilizada para definir a remuneração pelos serviços prestados é justamente o montante de serviços executados no mês.

Não bastasse isso, o procedimento adotado favorece a prática de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

conluio entre a gerenciadora da frota e seus credenciados, sendo irrelevante o fato de que é a Administração quem aprova os orçamentos, pois com a celebração do contrato, o jurisdicionado assume vínculo contratual com a gerenciadora de sua frota, reduzindo a sua margem de discricionariedade e podendo levá-lo a executar serviços com preços incompatíveis com os praticados no mercado, especialmente em situações emergências consideradas a partir do postulado do princípio da continuidade dos serviços públicos, como nos casos de reparos urgentes em veículos atrelados à área de saúde ou educação.

Quanto ao argumento de que serão utilizados os preços históricos registrados no sistema e/ou levantados orçamentos com outras credenciadas, peço licença para reproduzir, mais uma vez, trecho de decisão prolatada pelo Tribunal de Contas da União no multicitado Acórdão nº 120/2018, conforme segue:

> 13.2.2.1. Percebe-se grande disparidade entre os valores contratados e aqueles constantes nas tabelas referenciais. A título de exemplo, o item disco de freio dianteiro, compatível com o veículo Renault Kangoo, estava cotado no sistema Órion com o preço unitário de R$ 445,98 (peça 95, p.44), enquanto que a proposta vencedora foi no valor de R$ 64,00 (peça 95, p. 46), resultando em uma diferença de aproximadamente 85,65%. Outros itens apresentam grande diferença entre o valor da tabela e o contratado, como a caixa de direção, cuja variação entre o valor referencial (R$ 993,50) e o valor contratado (R$ 428,11) chega a cerca de 56,91% (peça 95, p. 72 e 67).
>
> 13.2.2.2. Assim, uma vez que há grande discrepância entre os valores cotados e aqueles contratados, entende-se que a mera comparação com a tabela de referência não permite aferir a economicidade real da negociação, uma vez que os valores tabelados estão, via de regra, consideravelmente acima dos cotados pelas oficinas credenciadas.
>
> 13.2.2.3. Conclui-se, portanto, que **a mera apresentação de um sistema de orçamentação não é suficiente para se atestar a vantajosidade econômica das ordens de serviço emitidas ao longo da execução contratual**.

Diante do exposto, julgo apropriado expedir outras duas **recomendações** ao atual gestor do Município de Contenda, quais sejam: ***(i)*** que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

avalie a possibilidade de alterar o procedimento estabelecido no item 4 do Termo de Referência do Certame (fls. 30 a 32 da Peça nº 23), no intuito de prever que as negociações com os prestadores de serviço credenciados passem ser realizadas por integrantes da própria Administração e ***(ii)*** que considere o estabelecimento de salvaguardas adicionais para a aferição da adequabilidade dos preços orçados, devendo ser evitado que a autorização para a execução de serviços tenha por fundamento preços obtidos somente em orçamentos elaborados pela contratada e/ou em dados históricos registrados no sistema informatizado de gestão de frotas.

3. VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (vencedor)

Diante do exposto, acolho integralmente a instrução técnica e o parecer ministerial e **VOTO**:

I- pela **IMPROCEDÊNCIA** desta representação.

II- pela emissão de **DETERMINAÇÃO** ao atual gestor do **MUNICÍPIO DE CONTENDA** para que faça constar no contrato administrativo firmado com a futura prestadora dos serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico a obrigação de realizar-se ampla divulgação e chamamento dos fornecedores locais, com publicação em jornais de circulação regional e meios de comunicação eletrônicos, divulgando a oportunidade de credenciamento das empresas do ramo, devendo o cumprimento da determinação se demonstrado no prazo de 90 (noventa) dias contados da forma regimental;

III- pela emissão de **RECOMENDAÇÕES** ao atual gestor do **MUNICÍPIO DE CONTENDA** para que:

III.a. analise a viabilidade em inserir previsão editalícia autorizando aos licitantes a apresentação de propostas de preços com taxas de administração negativas;

III.b. considere a possibilidade de alterar o procedimento estabelecido no item 4 do Termo de Referência do Certame, no intuito de prever que as negociações com os prestadores de serviço credenciados passem ser realizadas por integrantes da própria Administração;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

III.c. pondere sobre o estabelecimento de salvaguardas adicionais para fins de aferição da adequabilidade dos preços orçados, devendo ser evitado que a autorização para a execução de serviços tenha por fundamento preços obtidos somente em orçamentos elaborados pela contratada e/ou em dados históricos registrados no sistema informatizado de gestão de frotas.

Com o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à CMEX, para a adoção dos procedimentos de praxe, conforme Art. 175-L do Regimento Interno.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93 proposta por **FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA** em face do Edital de Pregão Eletrônico 064/2023 promovida pelo o **MUNICÍPIO DE CONTENDA**, que tem por objeto *"o registro de preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico para a frota dos veículos, incluindo a manutenção preventiva e corretiva de veículos, revisão de garantia, mecânica, elétrica, lanternagem, pintura, retífica de motores, balanceamento de rodas, trocas de óleos para motor, trocas de filtros de óleo e filtros de ar, alinhamento de direção, guincho, fornecimento de peças, pneus, produtos e acessórios de reposição genuínos, lava jatos, etc"*, com um valor no valor total estimado de R$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais). .

Em síntese, o representante alega a ocorrência de possíveis impropriedades ocorridas no certame, quais sejam: (i) a ausência de descrição detalhada das especificações técnicas, modelos e quantidade das peças, serviços e pneus; (ii) o agrupamento da gestão de serviços e compras, tornando o certame economicamente desvantajoso; (iii) a inexistência de estudo técnico que demonstre a vantajosidade do modelo de contratação e (iv) a falta de justificativa para o não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

parcelamento do objeto, eis que não restou demonstrada a viabilidade técnica e vantajosidade econômica do modelo de contratação.

O Município, após intimado, informou que o PE nº 64/2023 foi suspenso em 30.08.2023, e republicado com algumas alterações objetivas, visando torná-lo mais claro e transparente.

Todavia, em que pese o voto do relator pela improcedência do feito e **divirjo da proposta apresentada.**

Primeiramente, mesmo com as alterações realizadas, ainda verifico a falta de delimitação sucinta e clara do objeto (art. 40, I, da Lei 8.666/93) da presente licitação.

Afinal, consta do edital republicado, a seguinte descrição:

> OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico para a frota dos veículos, incluindo a manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo revisão de garantia, mecânica, elétrica, lanternagem, pintura, retifica de motores, balanceamento de rodas, trocas de óleos para motor, trocas de filtros de óleo e filtros de ar, alinhamento de direção, guincho, fornecimento de peças, pneus, produtos e acessórios de reposição genuínos, lava jatos, etc, nos termos estabelecidos no Edital e seus anexo

Consta da descrição do objeto que o serviço a ser contratado reúne de forma complexa uma série de atividades, com necessárias subcontratações: a) sistema informatizado; b) credenciamento de rede de estabelecimentos, c) administração e gerenciamento de frota; e d) realização de manutenção preventiva e corretiva.

Por mais que se tenha acrescentado no edital: as condições de habilitação definidas no item 14 do instrumento convocatório; os critérios de classificação das propostas no item 12 do instrumento convocatório; as sanções definidas no item 26; e a instituição de uma comissão permanente de licitação para a condução do certame. A amplitude do objeto e as atividades intrincadas não satisfazem a necessária clareza e sucintez exigida nas contratações públicas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

Mesmo que existam empresas que prestem os serviços conjuntamente e que tenham participação da licitação – circunstância que poderia afastar a aparência de falta de clareza da descrição do objeto –, a compreensão do objeto também deve ser acessível à sociedade e ao controle externo.

Dito isso, o interesse público que deriva da descrição clara e sucinta do objeto reside na adequada compreensão do maior número possível de fornecedores acerca de qual é a contratação pretendida pela administração, na prevenção à aglutinação indevida de itens, no aumento da competitividade e na própria análise da vantajosidade da contratação pelo controle externo e pela sociedade.

Denoto que existem atividades que poderiam, à primeira vista, ser fornecidas de modo segregado à administração. Afinal, a implantação de plataforma web para a obtenção de orçamentos dos materiais e serviços especializados é um serviço especializado de informática que não precisa estar associado à contratação das atividades de administração e gerenciamento da frota.

Além disso, não verifico fundamento para que a empresa gerenciadora da frota seja também responsável pela realização de credenciamento de lojas e oficinas, atividade que pode ser realizada pela administração pública, sob os princípios do art. 37 da Constituição Federal, na forma do art. 25 da Lei 8.666/93 e do art. 6º, XLIII, da Lei 14.133/21. A delegação do credenciamento de fornecedores à empresa contratada para prestar o serviço de administração e gerenciamento demandaria alguma justificativa, ônus do qual o representado não se desincumbiu.

Portanto, não há demonstração de que o certame tenha sido deflagrado sob a necessária justificativa e o exame de vantajosidade.

Contudo, a vantajosidade referida pelo art. 3° da Lei 8.666/93 deve ser demonstrada de modo a explicitar que a contratação pretendida pela administração seja econômica e assegure a qualidade do resultado.

É a lição de Marçal Justen Filho:

> A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

> contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos interrelacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro se vincula à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12a Edição, Dialética, pág. 63)

Portanto, a justificativa de que a vantajosidade decorre do fato de que o de que outros órgãos já realizaram contratação similar anteriormente é esvaziada de elementos/estudos técnicos.

Afinal, os excelentes resultados de eficiência na prestação do serviço, com a padronização nos serviços prestados e atendimento célere, conquanto declarados pela administração, deveriam ser demonstrados a partir de critérios objetivos e financeiros, bem como por meio do exame comparativo, a fim de possibilitar o esforço pelo aperfeiçoamento dos procedimentos.

No que se refere à aglutinação do objeto, a existência de empresas que são capazes de satisfazer a contratação aglutinada não é argumento suficiente para a aglutinação do objeto, afinal, as referidas empresas também poderiam participar da licitação subdividida em lotes, inclusive adjudicando todos os lotes. A vantagem da subdivisão, neste caso, é que as empresas concorreriam com outras interessadas que atuam na prestação de serviços um ou alguns lotes.

A aglutinação, portanto, não deve ser fundamentada na demonstração da existência de empresas que exercem atividade aglutinada, mas na eventual economia de escala produzida pela contratação única.

Nas licitações, o princípio da competitividade tem papel fundamental na escolha da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, especialmente sob o ponto de vista de satisfação do interesse público, pois sobre tal interesse paira a expectativa de uma contratação econômica, na qual o contratado seja capaz de executar o objeto com eficiência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

O art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93, é claro:

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

Demonstrada a irregularidade insanável, contudo, a anulação do certame é medida que bem se amolda ao interesse público, a fim de que a contratação seja realizada em conformidade com a lei.

Portanto, ao contrário do que constou no voto, considero demonstrada ofensa aos princípios constitucionais que norteiam as contratações públicas.

Por todo o exposto, **divirjo** do relator, para propor a **PROCEDÊNCIA** da Representação da Lei n. 8.666/93, relativamente ao Pregão nº 064/2023, deflagrado pelo **MUNICÍPIO DE CONTENDA**, para que **ANULE** a licitação na fase que se encontrar e eventual contrato dela decorrente e expeça-se **RECOMENDAÇÃO** de que eventual nova licitação venha precedida de estudos técnicos e todos os requisitos previstos em lei para sua realização.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I- Julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação.

II- **DETERMINAR** ao atual gestor do **MUNICÍPIO DE CONTENDA** para que faça constar no contrato administrativo firmado com a futura prestadora dos serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico a obrigação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

realizar-se ampla divulgação e chamamento dos fornecedores locais, com publicação em jornais de circulação regional e meios de comunicação eletrônicos, divulgando a oportunidade de credenciamento das empresas do ramo, devendo o cumprimento da determinação se demonstrado no prazo de 90 (noventa) dias contados da forma regimental;

III- **RECOMENDAR** ao atual gestor do **MUNICÍPIO DE CONTENDA** para que:

III.a. analise a viabilidade em inserir previsão editalícia autorizando aos licitantes a apresentação de propostas de preços com taxas de administração negativas;

III.b. considere a possibilidade de alterar o procedimento estabelecido no item 4 do Termo de Referência do Certame, no intuito de prever que as negociações com os prestadores de serviço credenciados passem ser realizadas por integrantes da própria Administração;

III.c. pondere sobre o estabelecimento de salvaguardas adicionais para fins de aferição da adequabilidade dos preços orçados, devendo ser evitado que a autorização para a execução de serviços tenha por fundamento preços obtidos somente em orçamentos elaborados pela contratada e/ou em dados históricos registrados no sistema informatizado de gestão de frotas.

IV- Com o trânsito em julgado da presente decisão, determinar a remessa destes autos à CMEX, para a adoção dos procedimentos de praxe, conforme Art. 175-L do Regimento Interno.

V- Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), votou pela procedência da Representação, com recomendação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J

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

Plenário Virtual, 9 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JO9J