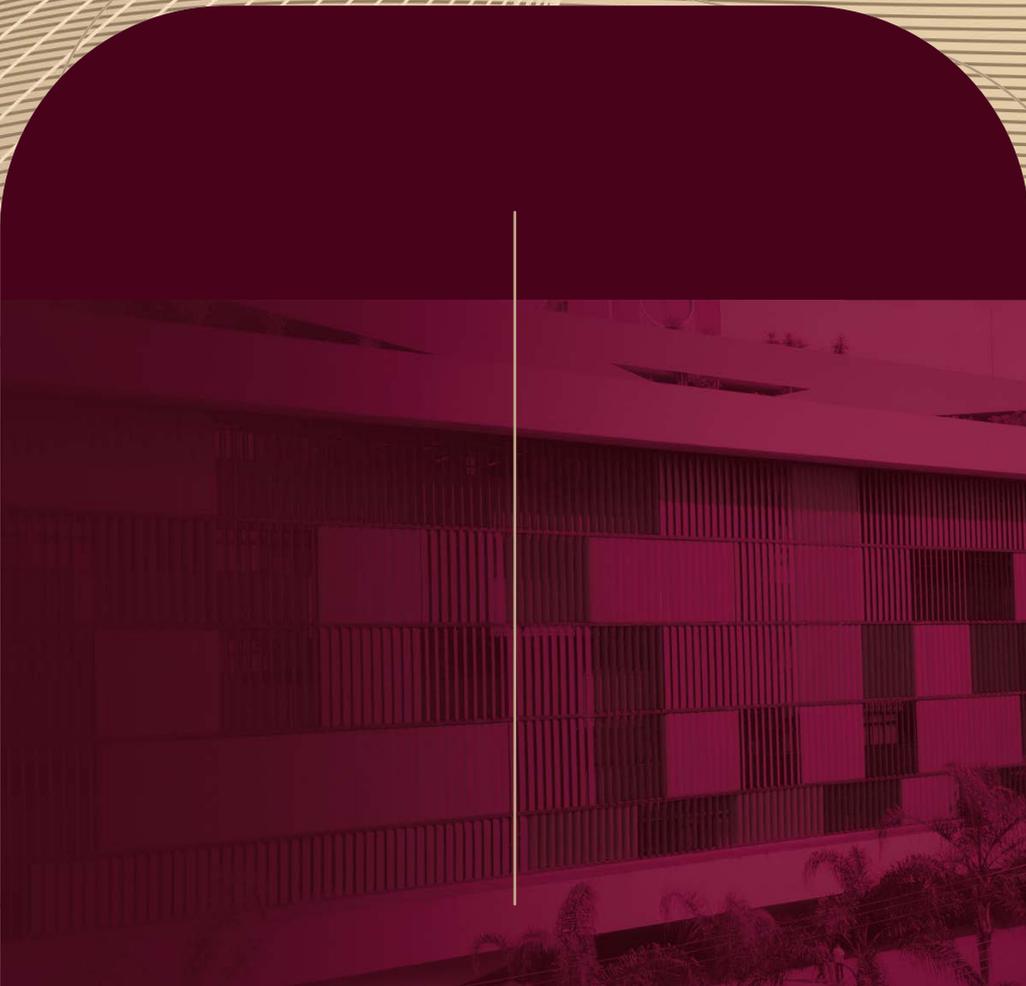


INFORMATIVO DE
JURISPRUDÊNCIA

Edição especial
N. 300

QUARTEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DO TCEMG



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidente

Conselheiro Gilberto Pinto Monteiro Diniz

Vice-Presidente

Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Corregedor

Conselheiro Mauri José Torres Duarte

Ouvidor

Conselheiro Agostinho Célio Andrade Patrus

Conselheiros

Telmo de Moura Passareli (em exercício)

Licurgo Joseph Mourão de Oliveira (em exercício)

Hamilton Antônio Coelho (em exercício)

Conselheiros Substitutos

Adonias Fernandes Monteiro

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Procurador-Geral

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Subprocurador-Geral

Daniel de Carvalho Guimarães

Procuradores

Cristina Andrade Melo

Elke Andrade Soares de Moura

Glaydson Santo Soprani Massaria

Maria Cecília Mendes Borges

Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte

EXPEDIENTE

Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência

Coordenadora

Gabriela de Moura e Castro Guerra

Equipe Técnica Responsável

André Gustavo de Oliveira Toledo

Alceo Hayuki Watanabe

Cláudia de Carvalho Picinin

Daniel Oliveira Freire

Danilo Alves da Costa Junior

Gabriela de Moura e Castro Guerra

Isabelle Gordiano Rodrigues Domeniconi

Laís Pinheiro Figueiredo Gomes

Mafalda Pimenta Romualdo Silva

Mariana Luciano Guimarães

Marina Martins da Costa Brina

Nathália Andrade Alves

Patrícia Cristina Ferreira de Faria

Sarah Novaes da Fonseca

■ **Projeto Gráfico e Diagramação**
André Luiz de Oliveira Junior

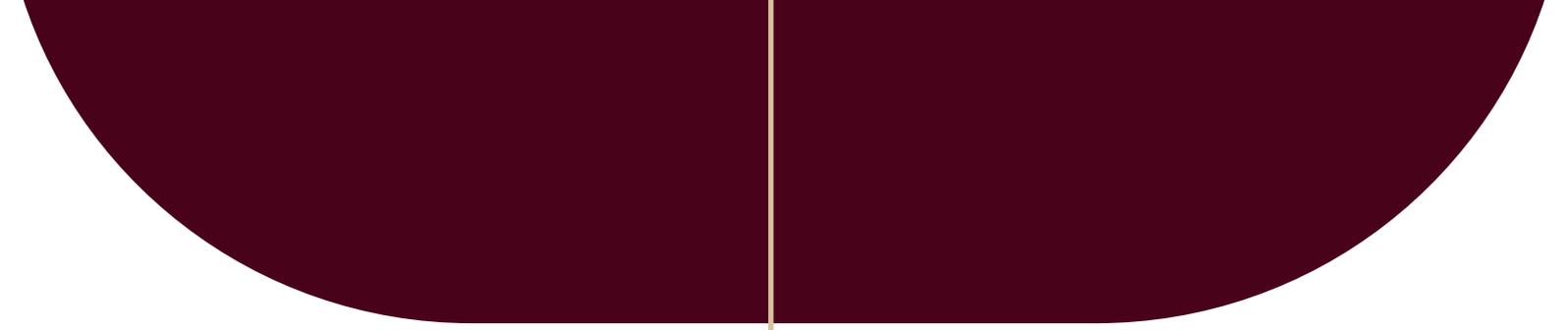
INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA

*Coordenadoria de Sistematização
de Deliberações e Jurisprudência*



Chegamos a uma edição histórica! Para celebrar o Informativo n. 300 e inspirada no mais recente enunciado de súmula do Tribunal, esta edição mergulha na temática da menor taxa de administração como critério de julgamento em licitações que envolvem a quarteirização de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas. Acompanhe conosco e fique por dentro das últimas decisões e pareceres sobre o tema.

Boa leitura!



SUMÁRIO

TCEMG e a quarteirização	5
Súmula 126	6
Pareceres em consultas selecionados	11
Ementas e excertos de acórdãos selecionados	17
JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS	
Tribunal de Contas da União (TCU)	24
Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia	24
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	25
Tribunal de Contas do Estado do Pará	26



TCEMG E A QUARTEIRIZAÇÃO

É certo que a quarteirização de serviços no âmbito da Administração Pública é tema recorrente nas Cortes de Contas e que suscita variadas dúvidas.

Com isso em mente, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência buscou reunir, nesta versão especial do Informativo, as **últimas deliberações** do TCEMG, relacionadas à edição e à publicação do [Enunciado de Súmula n. 126](#) (19/2/2024).

No entanto, antes de se pormenorizar os acórdãos e os pareceres, é essencial introduzir o conceito de quarteirização delineado por Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti:

A “quarteirização” é estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado, especializado em gerenciar pessoas físicas ou jurídicas, os “quarteirizados”, que o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público. Em síntese: a função da empresa gerenciadora é administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem.

Como se depreende a partir da leitura do excerto citado, a quarteirização é uma forma de “terceirização qualificada” em que um terceiro é contratado pela Administração para gerenciar e coordenar os contratos da rede de prestadores de serviços terceirizados credenciados. Nesse sentido, destaca-se que, em regra, a própria gerenciadora se encarregará da escolha e contratação daqueles que irão fornecer e/ou prestar os serviços demandados à Administração.

Nesse cenário, é notório que o sistema de quarteirização vem sendo utilizado para diversos tipos de objeto, sendo a contratação de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas um dos mais rotineiros, o que deu ensejo à edição do Enunciado de Súmula n. 126, condensando o entendimento reiterado do TCEMG nos termos reproduzidos abaixo.

SÚMULA 126

Nos procedimentos licitatórios em que for utilizado o sistema de quarterização para contratação de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas, tem-se por irregular a adoção da menor taxa de administração como critério de julgamento quando não houver a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, por ensejar prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa.

PRECEDENTES

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE FROTA POR MEIO DE SISTEMA ELETRÔNICO, COM CARTÃO MAGNÉTICO, PARA OS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS E FORNECIMENTO DE PEÇAS. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO COORDENADOR DO SETOR DE TRANSPORTES, E DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DA FAZENDA. ACOLHIMENTO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS E DO PREGOEIRO. REJEIÇÃO. MÉRITO. EXIGÊNCIA DO CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO DAS PEÇAS NAS NOTAS FISCAIS. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO PELO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE FROTA. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. INCLUSÃO NO OBJETO DE ITENS QUE PODERIAM SER PARCELADOS. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DA ADEQUADA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. PROCEDÊNCIA. PRINCÍPIO DA ABSORÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ADOÇÃO EXCLUSIVA DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO “MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO”. PREJUÍZO À AFEIÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A alegação de ilegitimidade passiva deve ser acolhida quando ausentes elementos que atribuam envolvimento mínimo de agente público, citado nos autos, com os fatos noticiados.
2. É passível de responsabilização, em tese, por irregularidades apuradas no procedimento licitatório, o secretário municipal responsável pela supervisão das unidades que integram a respectiva secretaria e pela solicitação de compras ou contratações, o qual, na situação examinada, subscreveu a solicitação de materiais e serviços.
3. Tendo em vista que, na situação examinada, o pregoeiro subscreveu o edital do certame, deve ser reconhecida sua legitimidade passiva, porquanto as irregularidades constatadas no instrumento convocatório e em seus anexos poderão ser a ele imputadas, ao menos em tese, em razão da assinatura do edital.
4. A exigência de que conste o código de identificação das peças (part number) nas notas fiscais não fere a competitividade do certame, uma vez que não se trata de restrição à participação de empresas na licitação, mas de critério objetivo de fiscalização da regular execução do futuro contrato, prerrogativa conferida à Administração Pública por força do art. 58, III, da Lei n. 8.666/1993.
5. A adoção do modelo de gerenciamento de frota é lícita, desde que a escolha por tal sistema seja devidamente motivada pelo administrador público, mediante a inclusão, na fase interna do certame, de justificativas e estudos técnicos capazes de demonstrar a maior vantajosidade do modelo de gerenciamento em detrimento do sistema tradicional.
6. A contratação pelo sistema de gerenciamento de frota tem como elemento central a intermediação de uma empresa, que fica incumbida de gerenciar a prestação dos serviços por meio de rede credenciada de

oficinas, razão pela qual, em princípio, a inclusão de vários itens no objeto licitado decorre da própria natureza da contratação visada pela Administração Pública.

7.A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais, das condições básicas da licitação.

8.A existência de quantitativo estimado da contratação é imprescindível para que seja demonstrada a vantajosidade e economicidade na adoção do modelo de gestão de manutenção corretiva e preventiva de frota.

9.Considerando que a aventada ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários constitui consectário lógico da irregular especificação do objeto sem o detalhamento dos quantitativos estimados da contratação, aquela irregularidade deve ser absorvida pela mais grave, qual seja, a ausência de adequada especificação do objeto, em respeito ao princípio da absorção ou consunção.

10.A adoção do critério de julgamento “menor taxa de administração”, não acompanhada de parametrização dos preços das peças e serviços que poderão ser contratados, permite a escolha da melhor proposta somente em relação ao serviço de gerenciamento da frota, ficando os demais produtos e serviços correlatos sem nenhum parâmetro para que seja aferida a vantajosidade da proposta, o que compromete a competitividade do certame e a busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Processo nº 1031400

Denúncia

Rel. Cons. em Exerc. Adonias Monteiro

Deliberado em 10/11/2022

Publicado no DOC em 2/12/2022

PREGÃO PRESENCIAL. GERENCIAMENTO DE FROTA. AUSÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS DOS SERVIÇOS E PRODUTOS NA FASE INTERNA DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Na fase interna do certame, é indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite verificar se os preços praticados condizem com os valores de mercado, evitando, assim, que o poder público adquira bens e serviços superfaturados.

2. O critério de julgamento baseado apenas no percentual da taxa de administração, sem que haja previsão no Edital acerca do valor de desconto sobre os serviços ou obediência à tabela oficial do preço das peças e o valor hora/homem, permite o superfaturamento dos preços e o conseqüente aumento dos valores percebidos pela empresa gerenciadora.

Processo nº 1031300

Denúncia

Rel. Cons. Subst. Victor Meyer

Deliberado em 13/2/2020

Publicado no DOC em 30/4/2020

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO, CONTROLE E MANUTENÇÃO PREVENTIVA/CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS E MÁQUINAS, COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, ACESSÓRIOS, COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E PNEUS, POR MEIO DE SISTEMA INFORMATIZADO, COM UTILIZAÇÃO DE CARTÃO MAGNÉTICO. “QUARTEIRIZAÇÃO”. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

1. É irregular a falta de justificção para a utilização da quarteirização pela Administração municipal, pois seria necessário que o condutor do processo licitatório tivesse tomado providências de modo a garantir legitimidade ao procedimento.

2. É irregular o uso da taxa de administração como critério único de julgamento da licitação, o que só seria considerado válido quando aliado a outros estudos, como: serviços e bens adequadamente precificados.

3. É irregular a falta de estimativa de quantitativos e de preços referentes ao combustível, às peças de reposição de veículos e aos serviços de manutenção de veículos e máquinas, apesar de representarem a maior expressão financeira do contrato.

Processo nº 944502

Denúncia

Relator Cons. José Alves Viana

Deliberado em 3/12/2019

Publicado no DOC em 4/12/2019

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO PELO SISTEMA DE GERENCIAMENTO. AUSÊNCIA DA ADEQUADA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. RECOMENDAÇÃO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO - MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADES. MULTA. RECOMENDAÇÕES.

Processo nº 951250

Denúncia

Relator Cons. Wanderley Ávila

Deliberado em 15/9/2016

Publicado no DOC em 31/3/2017

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE DE GERENCIAMENTO DE FROTA AUTOMOTIVA. PRELIMINARES PROCESSUAIS. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO VÁLIDA. REJEITADA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEITADA. MÉRITO. QUARTEIRIZAÇÃO. BURLA AO PROCESSO LICITATÓRIO NÃO IDENTIFICADA. REGULAR DELEGADAÇÃO DE CONTRATAÇÕES À EMPRESA GERENCIADORA. CRITÉRIO ÚNICO DE JULGAMENTO. MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. PREJUÍZO À APURAÇÃO DO MELHOR PREÇO. PARCIAL PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1.A citação postal prevista na Lei Orgânica do Tribunal não pressupõe que a entrega se dará em mão própria, não havendo qualquer vício no recebimento da correspondência por terceiros.

2.Em sede de preliminar, é verificada a existência dos pressupostos que legitimam a presença do agente no polo passivo da demanda, devendo a análise quanto à responsabilidade pelos apontamentos representados ser realizada quando do exame do mérito processual.

3.A “quarteirização” caracteriza-se pela contratação de uma empresa que realizará o gerenciamento e contratação dos serviços terceirizados, não havendo que se falar em burla ao processo licitatório apenas em razão de o Poder Público ter escolhido tal modalidade de contrato.

4.A Administração, ao realizar licitação para a contratação de empresa privada especializada no gerenciamento da frota, transfere para ela a responsabilidade de credenciar as oficinas. Logo, não viola o princípio da impessoalidade o fato de a gerenciadora determinar o fornecedor ou o prestador do serviço quarteirizado, pois a delegação é o cerne desta modalidade contratual. Sendo assim, a existência de cláusula editalícia permitindo que o município realize indicação da rede credenciada é que feriria o princípio da impessoalidade e deveria ser considerada irregular.

5.Face à complexidade das quarteirizações, tem-se por irregular a adoção, no edital do certame, de um único critério de julgamento para definição da proposta vencedora, uma vez que essa prática pode ensejar prejuízo à competitividade e à vantajosidade do certame.

Processo nº 1084455

Representação

Relator Cons. Cláudio Couto Terrão

Deliberado em 23/6/2022

Publicado no DOC em 30/6/2022

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.

2. Diante da complexidade do sistema de gerenciamento e manutenção de frota, entende-se que a fixação no edital de limite máximo de preços no fornecimento de peças, tendo como referência o desconto mínimo sob a tabela de preços para peças e acessórios e o valor máximo da hora/homem, configura-se como um bom mecanismo de controle de preços a serem praticados nas contratações pela Administração Pública, assegurando maior vantajosidade e economicidade na contratação.

Processo nº 1092538

Denúncia

Relator Cons. Sebastião Helvecio

Deliberado em 4/3/2021

Publicado no DOC em 19/3/2021

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE INTERMEDIACÃO 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.

1. A apresentação de rede credenciada pela empresa licitante não deve ser exigida antes do momento da celebração do contrato, uma vez que representa potencial ônus operacional e financeiro injustificado às participantes do certame.
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.
3. Com o objetivo de alcançar a proposta mais vantajosa e salvaguardar o interesse público, ao adotar o sistema de quarterização, a Administração deve balizar os preços das peças e respectivos serviços a serem prestados com as empresas credenciadas, sendo o estabelecimento de desconto sobre os preços de sistema de orçamentação eletrônica um mecanismo pertinente para o controle dos valores. Ademais, a fim de minimizar o risco de contratação antieconômica, deve-se atentar, especialmente, para: (i) o constante estímulo à competição entre os estabelecimentos credenciados, por meio de cotações de preços perante três ou mais oficinas credenciadas da empresa contratada; (ii) a possibilidade de posterior credenciamento de novas oficinas solicitantes; (iii) a realização, na fase de planejamento dos certames, de pesquisas de preços considerando não apenas os valores mínimos de desconto propostos pelas gerenciadoras, mas também os efetivamente oferecidos pelas credenciadas.

Processo nº 1127050

Denúncia

Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro

Deliberado em 13/6/2023

Publicado no DOC em 29/6/2023

DESTAQUE

Licitude da quarteirização para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos

Questionamentos:

“É permissível, nas licitações para serviços de gestão de frotas, a previsão de indicação, mediante porcentagem remuneratória, de fornecedores de bens de consumo (pneus, peças, acessórios, etc.), para posterior aquisição direta, pelos Entes Públicos, sem a necessidade de nova licitação?”

Em caso de resposta afirmativa, solicita-se o esclarecimento do seguinte questionamento mais específico:

Quais são as obrigações de transparência e de prestação de contas dos Entes Públicos para que os referidos processos licitatórios sejam considerados válidos? Mais especificamente, em relação ao seguinte:

- a) Se há, ou não, necessidade de detalhamento do objeto e da quantidade de peças, de antecedência, no Termo de Referência dos processos licitatórios de gestão de frotas;
- b) Se é necessário, ou não, estudo técnico preliminar para justificar a vantajosidade da quarteirização;
- c) Quais são os deveres de diligência dos Entes Públicos para se evitar o sobrepreço das peças fornecidas, em especial, se deve haver previsão de limite de preços no contrato, ou mesmo de apresentação de mais de um orçamento pela gestora de frotas;
- d) Como deve ser realizada a prestação de contas e a fiscalização das referidas compras governamentais pelo Tribunal de Contas, considerando que elas serão feitas diretamente e sem procedimento licitatório?”

Deliberação:

O TCEMG fixou prejudgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. É permissível e lícita a denominada “quarteirização” dos serviços para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, incluindo o provimento de peças, acessórios, mão de obra, que pressupõe a contratação de empresa especializada, usualmente denominada gerenciadora, para exercer a gestão e a fiscalização da prestação de determinados serviços prestados pelas empresas credenciadas (executoras/gerenciadas), desde que justificada a vantajosidade econômica da modalidade pela Administração Pública. A adoção de tal modelo exige motivação específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais devem demonstrar aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade da modelagem, que deve ser apresentada como a solução mais benéfica ao Poder Público em relação à outras possibilidades que possui, como o próprio gerenciamento interno da frota ou a realização de credenciamento entre oficinas, por exemplo.

2. Compete à empresa especializada no gerenciamento de frota de veículos credenciar aquelas que executarão o serviço de manutenção e fornecimento de peças. A indicação das oficinas por parte da Administração fere o princípio da impessoalidade, sendo, portanto, considerado irregular.

3. A definição da forma como será realizada a remuneração da empresa gerenciadora deve ser precedida de avaliações sobre a aplicação de possíveis metodologias de pagamento, sendo escolhida aquela melhor opção entre todas as estudadas/consideradas pela Administração, seja considerando a quantidade de serviços prestados, independentemente do valor, ou percentual sobre o valor mensal dos serviços e peças, na linha do que tem decidido o Tribunal de Contas da União – TCU.

4. É imprescindível que a Administração Pública, quando da licitação para a contratação de empresa gerenciadora na “quarteirização”, realize ampla pesquisa de mercado considerando os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, bem como aqueles praticados pela Administração em contratos de objetos similares, que devem englobar tanto a taxa de administração a ser praticada, quanto o preço dos serviços e peças a serem fornecidos.

5. Em regra, deve-se elaborar estudo técnico preliminar nas fases internas das “quarteirizações”, a fim de que a Administração investigue qual o modelo mais adequado e vantajoso a ser adotado para satisfazer as suas necessidades, visando notadamente a eficiência e a economicidade. É recomendável ao ente federativo realizar análise de proporcionalidade das situações em que se permitirá a dispensa do ETP, na linha da Lei n. 14.133/2021, a depender das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória.

6. É necessário o detalhamento do objeto e a quantificação estimada de serviços e de produtos a serem contratados no Termo de Referência dos procedimentos licitatórios das “quarteirizações”, nos termos do art. 6º, XXIII, e art. 18, I e II, da Lei n. 14.133/2021. O detalhamento e a estimativa deverão basear-se nas previsões abalizadas do estudo técnico preliminar.

7. Como na “quarteirização” há dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), deve haver pressupostos de competitividade em ambos, afastando-se a possibilidade de se licitar com fundamento apenas no menor percentual de taxa de administração. Exige-se, desse modo, a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, pois assim se viabilizará a obtenção da proposta mais vantajosa em sua integralidade, na medida em que contemplará o objeto contratual como um todo.

8. Compete à Administração, nos estudos da fase interna, fixar os pressupostos de competitividade com fundamento nos aspectos técnicos aferidos que melhor se adequem ao serviço que será prestado e/ou aos bens que serão fornecidos.

9. Caso se utilize, como critério de julgamento, o percentual de desconto de valores tabelados, e na hipótese de se verificar, no curso da execução do contrato, que o serviço ou a peça não esteja previsto em tabela pela fabricante ou outro padrão, deve o Poder Público exigir da empresa gerenciadora a promoção das cotações de preços necessárias junto ao mercado, que informará tal situação ao fiscal do contrato, via relatório. Tal procedimento, portanto, deve ter a participação da Administração Pública, que aprovará ou não o orçamento da compra/contratação. Somente após certificar-se das cotações realizadas é que se autorizará a aquisição com o fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço, cabendo a posterior análise da nota fiscal apresentada pela contratada, a fim de confirmar se o valor cobrado pela peça corresponde àquele constante do orçamento previamente aprovado.

10. É admissível a previsão de limite máximo para a “taxa secundária” ou “taxa de credenciamento” a ser cobrada pela empresa gerenciadora das credenciadas, desde que devi-

damente justificada a limitação e apresentadas as memórias de cálculo relativas ao limite estabelecido.

11. É fundamental que a Administração Pública, durante todo o período previsto para a execução do objeto, fiscalize e acompanhe o cumprimento do contrato de quarteirização a fim de evitar a utilização de peças e/ou a realização de serviços fora das especificações acordadas, assegurando a regular aplicação de recursos, verificando notadamente (a) se a empresa gerenciadora cumpre o percentual de desconto sobre o preço, à vista da tabela oficial de preços das peças, fornecida pela montadora, consoante percentual fixado no instrumento convocatório, ou o percentual de desconto que se sagrou vencedor da licitação; (b) a comparação entre o tempo gasto para a execução do serviço e o quantitativo de horas (mão de obra) estabelecido em tabela pela montadora (tabela de tempo padrão de reparos); (c) o cumprimento do valor da hora/homem ofertado na proposta vencedora, quando esse tenha sido o critério de julgamento adotado na licitação, ou o valor hora/homem fixado no edital.

12. Na ausência de normas especiais em relação à prestação de contas e à fiscalização dos contratos de quarteirização de frota de veículos, deve a Administração adotar as medidas e diligências usuais para prestação de contas das despesas e contratos em geral, dentre as quais destaca-se o disposto nas Instruções Normativas TCEMG n. 2/2023 e 3/2022, atentando-se para que as referidas prestação e fiscalização alcancem, inclusive, os contratos privados entre a gerenciadora e suas credenciadas.

Resumo da análise do relator:

O relator, conselheiro Agostinho Patrus, diante dos questionamentos apresentados nos autos, iniciou sua fundamentação destacando o parecer emitido pelo conselheiro Cláudio Couto Terrão, em 2020, na **Consulta** n. [1066820](#), e o Enunciado de Súmula n. 126, de 2024.

O relator ressaltou que já está sedimentado nesta Corte de Contas o entendimento de que é lícita a contratação, pela Administração, de empresa especializada no gerenciamento do fornecimento de combustível e na manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, sem a necessidade de licitação adicional para a contratação das empresas gerenciadas ou executoras, desde que a contratação esteja apoiada em **parâmetros confiáveis**, visando a ampliar as perspectivas para obtenção da proposta mais vantajosa.

Destacou, assim, que a possibilidade de descentralização da execução do serviço de gerenciamento de frota não tem sido objeto de divergências no âmbito deste Tribunal. O que tem sido discutido são os **mecanismos de controle** destes contratos, sobretudo, pela dificuldade de fiscalização das relações privadas constituídas pela empresa.

Nesse ponto, acerca dos mecanismos de controle, o relator pontuou que, em que pesem serem duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a gerenciadora, e a que se estabelecerá com as empresas executoras, em ambas devem ser observados os pressupostos de competitividade, motivo pelo qual se afasta a possibilidade de se licitar com base **apenas no menor percentual de taxa de administração**. Isso, porque devem existir parâmetros também para os serviços prestados e para as peças a serem fornecidas, de modo a se perseguir a proposta mais vantajosa em sua completude (em relação a todo o objeto contratual, e não só ao gerenciamento de frota).

Assim, nos procedimentos licitatórios em que for utilizado o sistema de quarteirização para contratação de serviços de manutenção de frota de veículos ou máquinas, é “irregular a adoção da menor taxa de administração como critério de julgamento quando não houver a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, por ensejar prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa”, segundo a mencionada Súmula TCEMG n. 126.

Em sequência, o relator pontuou que sem a presença dos devidos parâmetros nos instrumentos convocatórios para julgamento das empresas gerenciadas (credenciadas/executoras), a tendência é o desvirtuamento do instituto no tocante a economicidade e vantajosidade, pela possibilidade de sobrepreço das peças, por repercutir em maior rendimento para as empresas gerenciadoras, e/ou deficiência na entrega do serviço. E, como cediço, a abordagem mais flexível do modelo gerencial não desincumbe o gestor da estrita observância dos princípios constitucionais e administrativos que regem as licitações e os contratos administrativos.

Nesse sentido, entendeu imprescindível que Administração, quando da licitação, realize **ampla pesquisa de mercado** aferindo a melhor solução, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, bem como aqueles praticados pela Administração em contratos de objetos similares, que devem englobar tanto a taxa de administração a ser praticada, quanto o valor dos serviços e peças a serem fornecidos.

Ademais, na linha do questionamento do consulente, o relator entendeu que a definição da forma como será realizada a **remuneração da empresa gerenciadora** deve ser precedida de **avaliações** sobre a aplicação de possíveis metodologias de pagamento, efetivando-se a melhor opção entre todas as estudadas/consideradas pela Administração, considerando a **quantidade** de serviços prestados, independentemente do valor, ou um **percentual** sobre o valor mensal dos serviços e peças, na linha do que tem decidido o Tribunal de Contas da União – TCU.

Além disso, registrou que compete a empresa especializada no gerenciamento de frota de veículos credenciar as empresas que executarão o serviço de manutenção e fornecimento de peças. A indicação das oficinas por parte da Administração fere o princípio da impessoalidade, sendo, portanto, considerado irregular.

Quanto as obrigações de transparência e de prestação de contas dos Entes Públicos para que os referidos processos licitatórios sejam considerados válidos, o relator, inicialmente, destacou a Consulta n. [1066820](#), que fixou a imprescindibilidade de se instruir o procedimento licitatório da **quarteirização 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, em consonância com os dispositivos supramencionados.

Dessa forma, entendeu que o gestor público deve justificar suas escolhas, não podendo desatender às obrigações impostas pelas normas de licitação e contratos administrativos, estabelecidas na [Lei n. 14.133/2021](#), sendo imprescindível, portanto, a apresentação de estudo técnico que demonstre detalhadamente a sua decisão de “quarteirizar” os serviços de gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a sua frota.

Além disso, entendeu que o Estudo Técnico Preliminar - ETP é, em regra, obrigatório nas modalidades de licitação previstas na Lei n. 14.133/2021, porquanto constitui importante instrumento de planejamento das contratações públicas nos termos do inciso XX, do art. 6º desse mesmo diploma legal, na esteira do que já respondeu esta Corte de Contas na consulta de n. [1102289](#), de relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho.

Por essa razão, respondeu que, em regra, deve-se elaborar ETP nas fases internas das “quarteirizações”, a fim de que a Administração investigue qual o modelo mais adequado e vantajoso a ser adotado para satisfazer as suas necessidades, visando notadamente a eficiência e a economicidade.

Quanto ao **detalhamento do objeto**, o relator entendeu que, por característica intrínseca à prática de quarteirização, o detalhamento quantitativo deve ser meramente estimativo, uma vez que as necessidades da Administração podem vir a variar durante o período de execução do gerenciamento de frotas. A estimativa quantitativa, todavia, não pode ocorrer de forma arbitrária, mas com base em levantamento

das necessidades do município contratante, razão pela qual o estudo técnico preliminar é tão relevante à licitude desta prática, nos termos do art. 6º, XXIII, e art. 18, I e II, da Lei n. 14.133/2021.

Com relação aos deveres da Administração Pública para se evitar o **sobrepço** das peças fornecidas, o relator entendeu que para se evitar contratações antieconômicas, é imprescindível a realização de um planejamento adequado, a fim de verificar a vantajosidade da contratação por quarterização, devidamente lastreado numa pesquisa ampla de valores praticados no mercado, tanto para a empresa gerenciadora quanto para as prestadoras/fornecedoras da rede credenciada.

Nesse sentido, pontuou que a instrução do ETP deve contar com pesquisa de preços que englobe as taxas cobradas pela empresa gerenciadora, e os preços de mercado usualmente oferecidos pelas credenciadas prestadoras de serviços e fornecedoras de peças, de modo a evitar, desde a elaboração do Edital, até a execução do contrato e fiscalização desta, o eventual sobrepreço das peças fornecidas pelas credenciadas.

Quanto ao **critério de julgamento**, o relator reafirmou o entendimento da Súmula n. 126, no sentido de que a menor taxa de administração não deve ser utilizada como único critério de julgamento quando não houver a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados.

No que tange à fixação de parâmetros quanto aos critérios de julgamento das empresas gerenciadas (credenciadas/executoras), registrou que, usualmente, estão vinculados ao menor valor do serviço prestado/peças fornecidas. Logo, o vencedor da licitação neste ponto será, em regra, aquela sociedade empresária que ofertar o menor valor de mão de obra, combinado com o percentual de desconto fixado em edital nas peças sobre o preço à vista da tabela oficial ou padrão da montadora – com a realização, por óbvio, de ampla pesquisa de mercado previamente.

No entanto, ponderou que, em alguns contratos de manutenção corretiva e preventiva de veículos, em que as despesas com peças superam, consideravelmente, aquelas realizadas com os serviços (mão de obra), o caminho é a inversão do critério de julgamento apresentado: 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, este fruto de ampla pesquisa de mercado

Nesse aspecto, concluiu que nem sempre a oferta de menor preço da peça/acessório representa maior vantagem, tendo em vista que há outros fatores favoráveis à Administração, como maior prazo de garantia, menor prazo de entrega ou assistência técnica mais acessível. Assim, enfatizou a importância de que sejam efetuados estudos rigorosos de preço pela Administração, a fim de que se extraia a maior rentabilidade.

Sobre o **controle e fiscalização do contrato**, entendeu que se deve designar fiscal para acompanhar e fiscalizar o correto cumprimento das obrigações impostas ao particular, nos termos do art. 104, III, e do art. 117, da Lei n. 14.133/2021.

Por fim, quanto à **prestação de contas**, respondeu que, na ausência de normas especiais, deve a Administração adotar as medidas e diligências usuais para prestação de contas das despesas e contratos em geral, entre as quais destaca-se o disposto nas Instruções Normativas TCEMG n. 2/2023 e 3/2022, atentando-se para que as referidas prestações e fiscalização alcancem, inclusive, os contratos privados entre a gerenciadora e suas credenciadas.

A Consulta foi aprovada, por unanimidade de votos.

Processo nº 1157390

Consulta

Relator Cons. Agostinho Patrus

Deliberado em 30/10/2024

É possível, observadas as disposições da Lei n. 8.666/1993, a contratação de empresa especializada para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota

CONSULTA. CONTRATAÇÃO. GERENCIAMENTO DE FROTA. FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO.

É possível, observadas as disposições da Lei n. 8.666/93, a contratação de empresa especializada para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, incluindo o provimento de peças, acessórios, mão de obra etc., desde que essa opção esteja devidamente justificada na fase de planejamento, demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto.

Processo nº 1066820

Consulta

Relator Cons. Cláudio Couto Terrão

Deliberado em 3/6/2020

Publicado no DOC em 25/6/2020

EMENTAS E EXCERTOS DE ACÓRDÃOS SELECIONADOS

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO. GERENCIAMENTO DE FROTA. FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA. QUARTEIRIZAÇÃO. OBRIGAÇÕES EXCESSIVAS À CONTRATADA. CLÁUSULA RESTRITIVA DA COMPETITIVIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Nas contratações quarteirizadas, na qual há o chamamento de empresas prestadoras de serviços de gerenciamento de rede de empresas que executarão diretamente o objeto do contrato, é legítimo que a Administração preveja nas cláusulas editalícias e contratuais, em caso de inadimplemento por parte da rede credenciada, que a empresa gerenciadora seja a responsável por garantir o alcance do objeto-fim do contrato.

2. Na contratação de empresa especializada no gerenciamento de veículos da frota municipal, a praxe do mercado consiste na empresa gerenciadora colocar à disposição da entidade da Administração Pública, sistema informatizado que contenha o registro dos serviços que foram prestados pela rede credenciada, as cotações atualizadas dos serviços a serem demandados, data e horário das demandas, além de procedimento seguro que permita ao agente público responsável pela gestão do contrato o acesso a este sistema e aos relatórios de que ele necessita, a fim de assegurar a prestação do serviço de maneira adequada e eficiente, com os dados necessários, possibilitando a emissão de relatórios gerenciais, operacionais, financeiros.

Processo nº 1141619

Denúncia

Relator Cons. Cláudio Couto Terrão

Deliberado em 12/3/2024

Publicado no DOC em 1/4/2024

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. GERENCIAMENTO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA OFICIAL. CRITÉRIO DE JULGAMENTO “MAIOR DESCONTO RESULTANTE”. FIXAÇÃO DE PREÇO MÁXIMO PARA O ITEM MÃO DE OBRA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. O critério de julgamento maior desconto sobre taxa de administração pode não ser suficiente para a escolha da melhor proposta e a garantia de uma boa execução do contrato, razão pela qual é necessário balizar os preços das peças e respectivos serviços.

2. A fixação no edital de limite máximo de preços no fornecimento de peças, tendo como referência o desconto mínimo sob a tabela de preços para peças e acessórios e o valor máximo da hora/homem, configura-se como um bom mecanismo de controle de preços a serem praticados nas contratações pela Administração Pública, assegurando maior vantajosidade e economicidade na contratação.

3. Ultimado o devido processo legal, a constatação de inoccorrência das irregularidades indicadas em processo licitatório enseja o julgamento pela improcedência da denúncia, com a adoção das providências regimentais cabíveis e o arquivamento dos autos.

Processo nº 1164126

Denúncia

Relator Cons. Subst. Licurgo Mourão

Deliberado em 6/8/2024

Publicado no DOC em 9/10/2024

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. ACHADOS. FORMALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA A NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. IRREGULARIDADES NA CONTRATUALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS CELEBRADOS. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS CONTRATOS FIRMADOS. IRREGULARIDADES. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. O processo de credenciamento, sendo considerado uma hipótese de inexigibilidade de licitação, deve ser instruído com os mesmos documentos e atos exigidos para a inexigibilidade, entre os quais se incluem a ratificação da autoridade superior e sua consequente publicação previstas no caput do art. 26 da Lei n. 8.666/93, assim como a justificativa da inviabilidade de competição, em consonância com o caput do art. 25 da referida lei.
2. O cabimento do credenciamento não é definido pela natureza ou complexidade do objeto a ser contratado ou pelo licitante, mas, sim, pela existência de circunstância concreta que inviabilize a disputa, tornando sem efeito uma eventual deflagração de procedimento licitatório.
3. Para adoção do credenciamento, é imperioso ao gestor indicar as circunstâncias do caso concreto que evidenciem as peculiaridades da demanda e os motivos pelos quais a competição se mostra inviável, de modo a autorizar a formalização de contratações simultâneas para satisfação do interesse público.
4. A depender do objeto do credenciamento, isto é, da forma como é disponibilizado no mercado e das particularidades da demanda, é imperiosa a decomposição de seus custos em planilha detalhada como forma objetiva de mensuração dos valores dos serviços a serem contratados.
5. O credenciamento está sujeito à instrução de seu processo com os elementos previstos no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, entre os quais se inclui a necessidade de motivação do preço fixado para o objeto da contratação.
6. A realização de orçamentos com, no mínimo, 3 (três) fornecedores é considerada um indicador válido do preço de mercado, sendo um meio eficaz para a fixação dos valores nos credenciamentos.
7. As cláusulas de reajuste contratual compõem o conjunto de instrumentos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, objetivando a atualização monetária da remuneração do particular. Nos termos do art. 2º da Lei n. 10.192/01, em conjunto com art. 40, XI, e art. 55, III, ambos da Lei n. 8.666/93, em contratos com prazo inferior ou igual a 12 (doze) meses, não se fazia imperativa a presença de cláusula estabelecendo critério de reajuste por índice financeiro nos contratos celebrados sob a égide da antiga Lei de Licitações.
8. De acordo com o art. 25, § 7º, Lei n. 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), ainda que a vigência contratual seja inferior ao prazo de 12 (doze) meses, é necessária cláusula contratual que estabeleça critério de reajuste do contrato.
9. Sendo o credenciamento reconhecidamente uma hipótese de inexigibilidade de licitação e que não havia, na revogada Lei n. 8.666/93, a exigência formal de publicação de tais procedimentos em jornal de grande circulação, não é razoável sua imposição por parte desta Corte.
10. Estando sua demanda sujeita a oscilações, o credenciamento não gera direito subjetivo à contratação.
11. Os editais de credenciamento devem prever critérios objetivos e impessoais, como o sorteio e o rodízio, para convocação dos credenciados e dos contratados para prestarem os serviços.
12. Os editais de credenciamentos devem permanecer continuamente abertos, durante todo o seu prazo de vigência, ao cadastramento de novos interessados.
13. Nos processos de dispensa de licitação deve ser claramente demonstrada a caracterização das situações capazes de justificar a contratação direta.

14. A fim de justificar o preço em procedimentos de dispensa de licitação e de garantir que o preço pago seja o mais vantajoso, é recomendável que, além da consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, a Administração efetue uma ampla e representativa pesquisa de mercado, valendo-se das demais fontes de informação à disposição para consulta, tais como o Portal de Compras Governamentais; a pesquisa publicada em mídia especializada, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e/ou em contratações similares de outros entes públicos.

15. Em consonância com a jurisprudência do TCU, no caso de dispensa de licitação, em que a legislação não impõe regras objetivas quanto à quantidade de empresas chamadas a apresentarem propostas e à forma de seleção da contratada, basta que a escolha do contratado seja justificada.

16. Em que pese não haver expressa exigência legal, é recomendável, a fim de dar publicidade e transparência aos atos da Administração, a inclusão das informações relativas ao valor e a duração do contrato no extrato da ratificação da dispensa, bem como a publicação das ratificações e dos contratos no sítio eletrônico oficial da própria entidade contratante.

17. É imprescindível que o Poder Público, antes de realizar determinada contratação, elabore planilha de estimativa de preços unitários, de forma a definir, com precisão e clareza, o custo real do objeto/serviço que pretende adquirir. Tal medida se traduz em economia para a Administração, uma vez que evita desperdício de recursos públicos com contratações por valores incompatíveis com os de mercado, o que reforça a compreensão de sua obrigatoriedade.

18. Quando se tratar da modalidade pregão, a anexação do orçamento detalhado em planilhas de custos unitários é facultativa em sua fase externa. No entanto, quanto à fase interna, a necessidade se mantém, em respeito aos princípios do planejamento e da motivação.

19. A decisão sobre o parcelamento ou não do objeto da licitação é matéria que se insere no mérito administrativo, que constitui o desenho do modelo licitatório dentro do que se apresentou administrativamente como solução para a demanda, devendo ser por essa ótica analisada.

20. É possível a contratação de empresa especializada para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, desde que essa opção esteja devidamente justificada na fase de planejamento, demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto.

21. O critério de julgamento baseado na menor taxa de administração, adotado isoladamente e sem que haja orçamento prévio e previsão dos demais custos, ofende o princípio da impessoalidade e restringe o caráter competitivo do certame.

22. A “taxa administrativa”, estabelecida em cláusula contratual, em decorrência da realização, pelo consórcio, de serviços atinentes à deflagração e ao processamento dos procedimentos de contratação, possui natureza distinta da “taxa”, espécie tributária prevista no Código Tributário Nacional e na Constituição da República.

Excertos no acórdão

[...]

Dito isso, da análise do processo licitatório, constata-se que não houve estudo ou estimativa acerca dos custos que seriam incorridos, apontando este que foi devidamente analisado na alínea m do presente voto. Em se tratando de bens e serviços não padronizados, o critério de escolha fundado apenas na taxa de administração viola o princípio da licitação, pois transfere à contratada o poder de definir os potenciais prestadores e fornecedores, sem nenhum critério objetivo acerca dos custos dos serviços a serem prestados e das peças a serem fornecidas.

Os custos relativos à manutenção dos veículos, peças, mão-de-obra e combustíveis deixaram de ser estimados previamente e não foram objeto de concorrência, sendo o único critério de julgamento a taxa de administração, fato que pode potencialmente atentar contra os princípios da eficiência e da economicidade.

[...]

Por todo o exposto, entendo que o uso exclusivo do critério de desconto sobre taxa de administração combinado com a ausência de estimativa prévia acerca dos custos a serem incorridos ofende o princípio da impessoalidade, restringe o caráter competitivo do certame e não assegura a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Assim, considero procedente o apontamento descrito no item (ii) deste tópico.

Processo nº 1153890

Auditoria

Relator Cons. Cláudio Couto Terrão

Deliberado em 3/9/2024

Publicado no DOC em 17/9/2024

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. PREFEITURA MUNICIPAL. FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DO ABASTECIMENTO. INADEQUAÇÃO DO MODELO DE CONTRATAÇÃO ADOTADO. PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. FORMULAÇÃO DE REITERADAS DEMANDAS PELA EMPRESA DENUNCIANTE A ESTE TRIBUNAL. POSSIBILIDADE DA PRÁTICA DE *SHAM LITIGATION*. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. ARQUIVAMENTO.

1. É lícita a contratação de empresa especializada para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção de veículos da frota do município, por meio do modelo de gestão administrativa intitulado de quarterização. No entanto, embora seja permitida, a sua utilização não é obrigatória, visto que compete ao gestor público a escolha do modelo de gestão a ser adotado pela Administração, desde que observados os princípios licitatórios e desde que devidamente motivada a decisão administrativa.

2. O abuso do direito de denunciar a ocorrência de supostas irregularidades em procedimentos licitatórios a este Tribunal de Contas pode configurar a prática de *sham litigation*, em prejuízo à concorrência e ao regular funcionamento desta Corte.

Processo nº 1120158

Denúncia

Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro

Deliberado em 13/12/2022

Publicado no DOC em 10/2/2023

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.

Excertos no acórdão

[...]

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.

[...]

Quanto a taxa de administração negativa, há ampla aceitação na jurisprudência desta Corte, 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.

Processo nº 1120184

Denúncia

Relator Cons. Agostinho Patrus

Deliberado em 24/10/2023

Publicado no DOC em 22/11/2023

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO E CONTROLE DE FROTA. QUARTEIRIZAÇÃO. EXIGÊNCIA DE EXTENSA REDE DE CREDENCIADOS. TAXA DE GERENCIAMENTO, QUANTITATIVOS E VALORES ESTIMADOS. LIMITE MÁXIMO DA TAXA DE CREDENCIAMENTO A SER PAGO SOBRE A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. TAXA SECUNDÁRIA. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

1. É regular a exigência editalícia de rede de credenciados do contratado, que abrange estabelecimentos conveniados em determinados municípios, desde que em número razoável e com prazo hábil para o credenciamento de novos fornecedores por parte do licitante.
2. A conjugação da Taxa de Administração com a Taxa Máxima de Credenciamento se mostra plausível quando objetiva a obtenção da melhor proposta.
3. A fixação de limite máximo de taxa secundária, ou taxa de credenciamento, no procedimento licitatório não encontra óbice legal quando objetiva a obtenção da melhor proposta.

Excertos no acórdão

[...]

Na esteira dos entendimentos acima expostos, verifico que esta Corte de Contas vem caminhando pela razoabilidade da fixação de limite à taxa secundária, taxa de credenciamento ou taxa administrativa, conforme a nomenclatura disposta no instrumento convocatório, de modo a afastar suposta irregularidade da limitação ao direito de livre negociação entre a futura contratada e os seus credenciados.

Processo nº 1114623

Denúncia

Relator Cons. Wanderley Ávila

Deliberado em 12/9/2023

Publicado no DOC em 26/9/2023

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA GERENCIAMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DO MUNICÍPIO. VEDAÇÃO À APRESENTAÇÃO DE OFERTAS DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. OMISSÃO DO EDITAL. TAXA DE SERVIÇO A SER COBRADA DOS ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

1. A ausência de previsão expressa no edital para oferta de taxa de administração negativa não caracteriza proibição.
2. Admite-se que o órgão promotor da licitação insira cláusula editalícia fixando taxa secundária no certame, a fim de limitar o preço máximo que se almeja gastar na contratação.

Excertos no acórdão

[...]

Não se pode olvidar, todavia, que tal relação tem impacto direto nos preços praticados pelos credenciados, haja vista que a taxa de credenciamento, em regra, é embutida nos custos dos serviços prestados à Administração. Dessarte, considerando o potencial de que a taxa de credenciamento onere desmesuradamente o erário, pode a promotora do certame, em atenção ao princípio da vantajosidade, fixar-lhe um limite, visto que, ao fim e ao cabo, tal valor influenciará diretamente no custo dos serviços e peças utilizados na manutenção da frota.

Com efeito, permitir-se que a cobrança da taxa imposta à rede credenciada permaneça oculta e em aberto dá margem a cobranças e imposição de prazos abusivos, podendo, ainda, dificultar credenciamentos, por exemplo, de concessionárias para atendimento de veículos que estejam no período de garantia.

Por óbvio, não é lícito ao Poder Público interferir, de forma arbitrária, na relação contratual ou no quantum das taxas cobradas pela gerenciadora dos estabelecimentos credenciados, a teor do art. 170 da

Constituição da República. Lado outro, observados os parâmetros impostos pelo princípio da razoabilidade, a Administração deve se cercar de garantias e cláusulas que mitiguem surpresas e a elevação dos custos de manutenção ao longo do contrato, inclusive mediante a definição de um valor máximo e de limites a essa cobrança.

Processo nº 1120217

Denúncia

Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho

Deliberado em 12/9/2023

Publicado no DOC em 26/9/2023

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA POSSIBILITANDO QUE A ADMINISTRAÇÃO OBTENHA INFORMAÇÕES A RESPEITO DO PERCENTUAL DA TAXA DE CREDENCIAMENTO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES DE DIREITO PRIVADO ESTABELECIDAS ENTRE A EMPRESA CONTRATADA E AS REDES CREDENCIADAS. IMPROCEDÊNCIA. APONTAMENTO COMPLEMENTAR DA UNIDADE TÉCNICA. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO PREGÃO ELETRÔNICO NO ÂMBITO MUNICIPAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Havendo elementos que atribuam envolvimento mínimo dos agentes públicos aos fatos noticiados, não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidade.

2. A exigência do edital que possibilita a obtenção de informações, por parte da Administração, a respeito do percentual da taxa de credenciamento ou taxa secundária, não constitui, por si só, interferência indevida nas relações de direito privado estabelecidas entre a empresa contratada e as redes credenciadas. Inclusive, o Tribunal de Contas da União vem entendendo que de nada adianta permitir a disputa de preços apenas quanto à taxa de administração cobrada do órgão público contratante pela empresa gerenciadora se o valor cobrado dos credenciados pela empresa gerenciadora não é conhecido pela Administração Pública, porquanto qualquer eventual desconto obtido na fase de lances pode ser compensado pela empresa gerenciadora com o aumento da taxa cobrada dos credenciados e repassado como custo do serviço à contratante.

3. A utilização do pregão eletrônico nos procedimentos licitatórios envolvendo a contratação de bens e serviços comuns, no âmbito dos municípios, depende de decreto regulamentador do respectivo chefe do Poder Executivo, tendo em vista que tal modalidade não foi efetivamente disciplinada na Lei n. 10.520/2002.

4. Embora sejam autoaplicáveis os termos do art. 15, II, § 3º, da Lei n. 8.666/1993 e do art. 11 da Lei n. 10.520/2002, é recomendável a regulamentação do sistema de registro de preços no âmbito do Município, a fim de que seja observada a realidade e peculiaridades de cada ente federado e de tornar o preceito legal mais claro e operacional.

Excertos no acórdão

[...] Isso porque, “de nada adiantaria permitir a disputa de preços apenas quanto à taxa de administração cobrada do órgão público contratante pela empresa gerenciadora, se o valor cobrado dos credenciados pela empresa gerenciadora não é conhecido pela Administração Pública”, porquanto “qualquer eventual desconto obtido na fase de lances pode ser compensado pela empresa gerenciadora com o aumento da taxa cobrada dos credenciados e repassado como custo do serviço à contratante”.

Processo nº 1110148

Denúncia

Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro

Deliberado em 19/9/2023

Publicado no DOC em 17/11/2023

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Licitação. Serviços contínuos. Serviço de manutenção e reparos. Veículo. Justificativa. Intermediação.

A adoção do modelo de quarterização do serviço de manutenção da frota, por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo devidamente registrado no documento de planejamento da contratação.

[Acórdão 120/2018 Plenário](#) (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)

Informativo de Licitações e Contratos 204/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA

LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE GESTÃO DE COMPRAS. QUARTEIRIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO.

1.Reveste-se de legalidade o modelo de contratação firmado entre a Administração Pública e o particular por meio da Gestão de Compras – gerencia da prestação (intermediação) – quarterização -, para aquisição de produtos e serviços, já que é uma prática difundida entre os diversos Órgãos da Administração Pública ficando assentado que para sua utilização, necessário se faz a observância das regras da licitação esculpidas nas Lei nº 8.666/93 e 14.133/21, assim como, torna-se imprescindível a fiscalização do contrato e o acompanhamento passo a passo do controle interno municipal de todo o procedimento deflagrado.

2.No mais, optando o gestor, pela implementação de tal modelo de contratação, à margem discricionária para tomadas de decisões inerente ao Administrador Público, compete ao responsável ter cautela em sua implementação, motivando sua escolha nos autos do processo administrativo, demonstrando através de estudos técnicos e econômicos a viabilidade da medida, haja vista, como dito acima, a implementação e operacionalização de tal serviço envolverá a “intermediação” de determinada empresa gerenciadora, que na maioria das vezes onera de forma significativa o preço final contratado, o que não haveria se a contratação dos terceiros se desse pela própria Administração.

Processo nº 11782e22

Parecer Jurídico

Cristina Borges dos Santos

Emitido em 12/8/2022

Publicado no DOC em 22/11/2023

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. GERENCIAMENTO VIA SISTEMA INFORMATIZADO DE ABASTECIMENTO DE FROTA DE VEÍCULOS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. PREVISÕES EDITALÍCIAS RESTRITIVAS. VEDAÇÃO DO REPASSE DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA (TAXA DE DESCONTO). EXIGÊNCIA DE INFORMAÇÃO DOS VALORES DE TAXAS COBRADAS DOS CREDENCIADOS. EXIGÊNCIA DAS NOTAS FISCAIS EMITIDAS PELA CONTRATADA. QUARTEIRIZAÇÃO. ABASTECIMENTO EM POSTO NÃO CREDENCIADO. RELAÇÕES PRIVADAS. DIREITO PRIVADO. LIBERALISMO ECONÔMICO. LIVRE INICIATIVA. NÃO APLICAÇÃO DE SANÇÃO AOS RESPONSÁVEIS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, SEM DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO EDITAL DE LICITAÇÃO. DETERMINAÇÕES. ALERTA. RETIFICAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO. NÃO APLICAÇÃO DE ITENS ILEGAIS. COMPROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO

1. Na quarterização, a natureza jurídica do pacto celebrado entre a Administração Pública e a empresa gerenciadora é de direito público, ao passo em que a relação estabelecida entre a empresa gerenciadora e os executores dos serviços (fornecedores) possui natureza jurídica de direito privado.
2. A livre iniciativa e o liberalismo econômico preceituam que as ordens jurídicas, econômicas e sociais sejam guiadas, destacadamente, pelos princípios da liberdade de iniciativa (artigo 1º, inciso IV, CF/88) e da livre concorrência (artigo 170, inciso IV, CF/88), motivo pelo qual o postulado da livre economia deve ser, em regra, balizado sem interferência estatal.
3. Assim, o valor da porcentagem entre transações realizadas por pessoas jurídicas de direito privado deve ser regulado com aquele, efetivamente, praticado pelo mercado e não estipulado, a priori, pela Administração Pública, sob pena de malferimento ao modelo econômico adotado na República Federativa do Brasil.
4. Representação conhecida para, no mérito, julgá-la procedente, sem, contudo, pronunciar a nulidade do edital de licitação e sem aplicação de sanção pecuniária. Determinações. Alerta. Arquivamento.

Processo nº 00978/2022

Acórdão nº 0039923/2023

Conselheiro José Euler Putyguara Pereira de Mello

Deliberado em 29/5/2023

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES. “PEJOTIZAÇÃO”. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. CONTRATO DE GESTÃO. TRANSFERÊNCIA A TERCEIROS. ATIVIDADES OPERACIONAIS E TÁTICAS EXCEPCIONALMENTE PERMITIDAS. ATIVIDADES ESTRATÉGICAS. VEDADAS. PROVIMENTO PARCIAL

1. À luz da legislação vigente e do entendimento do STF, é lícita a terceirização por “pejotização”, não havendo irregularidade na contratação de pessoa jurídica formada por profissionais liberais para prestar serviços terceirizados na atividade-fim da contratante.
2. No âmbito das relações estabelecidas pelo poder público com as organizações sociais, a transferência das atividades a terceiros deve se dar em caráter excepcional, dado que, por regra, o procedimento de seleção de pessoal deve obedecer aos princípios basilares que norteiam a Administração Pública, à legislação de regência e ao contrato de gestão, conforme conclusão da Corte Constitucional no julgamento da ADI n. 1.923/DF.
3. Em se tratando de organizações sociais, a transferência de atividades a terceiros, quando admitida, deve se dar em nível tático e operacional, sendo vedada a terceirização de atividades de nível estratégico.
4. Recurso de Reconsideração parcialmente procedente.

Recurso de Reconsideração

Acórdão nº67280

Conselheiro Julival Silva Rocha

Sessão do dia 27/8/2024



<https://juristes.irbcontas.org.br/>

[Cadastre aqui](#) seu e-mail para receber o informativo de jurisprudência do TCEMG.

[Clique aqui](#) para acessar as edições anteriores.

Contate-nos em jurisprudencia@tce.mg.gov.br.

CONHEÇAM

MapJuris
Consultas

