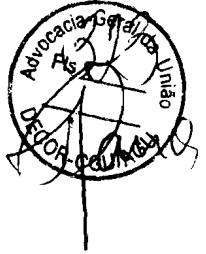




ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE ORIENTAÇÃO



PARECER N.º ¹⁴⁹ 2011/DECOR/CGU/AGU
PROCESSO N.º 67270.000317/2010-17
INTERESSADO: Quinto Comando Aéreo da Aeronáutica
ASSUNTO: Gestão de frota oficial

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS OFICIAIS. VIABILIDADE JURÍDICA DE LICITAÇÃO. PECULIARIDADES. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS.

I – O serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de frota oficial é objeto passível de licitação pública, conforme o próprio Tribunal de Contas da União sinalizou no Acórdão n.º 2731/2009 – Plenário.

II – O novo modelo (contratação de empresa gerenciadora da manutenção veicular preventiva e corretiva) pode perfeitamente conviver com o tradicional (contratação direta de oficinas pela Administração).

III – A escolha entre os dois modelos compete ao administrador público e pressupõe a elaboração de estudo que aponte qual deles representa o sistema mais vantajoso para a Administração diante das peculiaridades de cada caso.

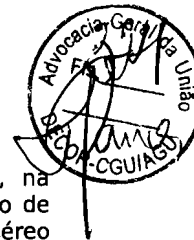
IV – O critério de julgamento fundado na menor taxa de administração não se coaduna com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, previsto no art. 3.º, *caput*, da Lei n.º 8.666/93.

V – É juridicamente válida a adoção de critério de julgamento que leve em conta os principais custos envolvidos na licitação (mão-de-obra e peças) em comparação com as tabelas das montadoras de veículos.

Senhora Coordenadora-Geral de Orientação,

1. Trata-se de pedido de uniformização de tese a respeito da viabilidade jurídica de licitação que objetiva a contratação dos serviços de gerenciamento de manutenção veicular preventiva e corretiva.
2. A solicitação da Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul – CJU/RS foi dirigida a este Departamento nos seguintes termos (Memorando n.º 24/2010 – NAJ/RS/CGU/AGU, de 03/09/2010, acostado às fls. 102/103):

23.4.5



(...)

2. Cumpre-me relatar que foi recebido por este Núcleo processo licitatório, na modalidade de pregão eletrônico, para contratação de serviço de gerenciamento de manutenção veicular preventiva e corretiva de interesse do Quinto Comando Aéreo Regional.

3. A referida matéria foi objeto de análise do Dr. Marcos Augusto Nascimento Ferreira, Advogado da União lotado neste NAJ, quando, em seu parecer de fls. 92 a 95, concluiu pela impossibilidade jurídica da contratação em questão, em face do entendimento exposto pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2731/2009 – Plenário.

4. A consulente, insatisfeita com tal posicionamento, solicitou reanálise do processo, juntando despacho do Gestor de Licitações do Comando da Aeronáutica (fls. 97, frente e verso) e cópia do Parecer n.º 434/2008/NAJ/Curitiba/CGU/AGU, onde o parecerista (...) manifesta-se (...) defendendo tese diversa da emitida por este Núcleo.

5. Ante as controvérsias expostas e considerando a relevância do assunto em comento, reporto o tema em tela para sua análise e manifestação conclusiva, de modo a propiciar a uniformização do entendimento sobre a matéria pela Advocacia-Geral da União em âmbito nacional.

3. Às fls. 01/91, foram juntados documentos referentes ao pregão eletrônico pretendido pelo Quinto Comando Aéreo da Aeronáutica, incluindo propostas, termo de referência e minutas de edital e contrato administrativo.

4. Por intermédio do Parecer MANF/NAJ/RS/CGU/AGU n.º 1224/2010, de 07/07/2010, acostado às fls. 92/96, a Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul, como já realçado, vislumbrou a impossibilidade jurídica do processo de licitação:

(...) noto a inviabilidade jurídica da licitação em análise.

(...)

Judicialmente, existe a exigência constitucional de que a Administração Pública contrate serviços mediante licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, XXI, da Constituição).

A regra constitucional, reproduzida no artigo 2.º da Lei n.º 8.666, de 1993, objetiva, além de observar o princípio constitucional da isonomia (igualdade), selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (...)

A licitação, ademais, deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade e, nomeadamente, do julgamento objetivo.

(...)

Sendo assim, o critério de julgamento num pregão deve ser o de menor preço, e o critério escolhido deve permitir um julgamento objetivo (...)

O critério de julgamento escolhido para julgar a melhor proposta, na licitação em análise, não obedece a essa regra (de julgamento objetivo pelo menor preço).

De fato, julga-se o menor preço, objetivamente, apenas com relação à taxa de administração cobrada pelo gerenciamento. Entretanto, tal taxa é estimada em valor ínfimo em relação a todos os gastos que decorrerão do contrato (entre 2 e 6%). Todo o valor restante não será abrangido pelo critério, de julgamento objetivo, de seleção pelo menor preço.

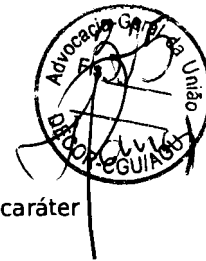
Pelo contrário. Quanto ao valor das manutenções, incluindo peças e acessórios, se exige apenas que não supere o valor de tabela do fabricante. Ora, isso não garante o menor preço, e sim garante que não será ultrapassado um preço máximo.

Mesmo que o órgão assessorado fizesse pesquisa de preços a cada manutenção, isso não garantiria o menor preço, e configuraria desobediência à exigência legal de licitação. E mesmo que o valor da manutenção possibilitasse dispensa de licitação, ter-se-ia que elaborar um processo novo de dispensa para cada caso específico, com altíssimo custo, quando é muito mais vantajoso (e plausível juridicamente) que se elabore uma única licitação, na qual o objeto seja, não o gerenciamento da frota, e sim o menor preço da manutenção.

Sequer se poderia pensar em deixar ao crivo do administrador o julgamento, caso a caso, sobre o menor preço da manutenção. Tal julgamento, por mais correto que fosse, seria subjetivo. É que vigora (...) o princípio da impessoalidade (...) pelo qual se impõe julgamento impessoal e objetivo. Daí mesmo a exigência de licitação.

À vista de tais razões, considero inviável o prosseguimento do processo em análise.

Noto que, em julgamento recente, o Tribunal de Contas da União (Acórdão 2731/2009 – Plenário) julgou parcialmente procedente representação formulada contra a contratação de serviços de gerenciamento de manutenção de veículos automotivos. Em tal acórdão o Tribunal manifesta preocupação semelhante à nossa, bem como aduz



diversos outros argumentos de ordem econômica, no sentido da fuga ao caráter competitivo da licitação, representada por essa contratação.
(...)

5. O Comando da Aeronáutica questionou o entendimento da CJU/RS às fls. 97. Na ocasião, mencionou precedente da Consultoria Jurídica da União no Estado do Paraná em outro sentido.

6. Às fls. 98/101, foi apresentada cópia do Parecer n.º 434/2008/NAJ/Curitiba/CGU/AGU, de 16/09/2008. Valendo destacar que tal opinativo admite a utilização de pregão eletrônico para a contratação de serviço de gestão de frota de veículos oficiais sem tecer considerações específicas sobre o critério de julgamento utilizado.

7. Em 13/09/2010, os presentes autos foram distribuídos para a Dr.ª Isabela Rossi Cortes Ferrari (fls. 105).

8. Às fls. 126, há cota lançada pela Dr.ª Isabela Rossi Cortes Ferrari em 17/09/2010 requerendo a manifestação das Consultorias Jurídicas da União nos Estados.

9. Por intermédio do Memorando-Circular n.º 71/2010-DECOR/CGU/AGU, de 21/09/2010, o Diretor deste DECOR solicitou manifestação das Consultorias Jurídicas da União nos Estados sobre o tema em destaque (fls. 127).

10. A Consultoria Jurídica da União no Estado de Alagoas informou não ter atuado em processo referente ao gerenciamento da manutenção de veículos oficiais, mas enviou pareceres sobre o gerenciamento de frota para aquisição de combustíveis (fls. 129/145).

11. As Consultorias Jurídicas da União nos Estados do Acre e de Rondônia informaram não ter examinado ainda o assunto (fls. 146/147).

12. A Consultoria Jurídica da União no Estado do Espírito Santo enviou pareceres sobre o tema (fls. 148/186). Os opinativos abordaram a contratação direta dos serviços de manutenção de veículos, seja por aquisição imediata, seja pelo sistema de registro de preços.

13. A Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco informou não ter atuado em processo referente ao gerenciamento da manutenção de veículos oficiais, mas enviou parecer sobre o gerenciamento de frota para aquisição de combustíveis (fls. 188/198).

14. Às fls. 209/220, constam cópias de pareceres enviados pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Santa Catarina. Admitiu a unidade consultiva pregão eletrônico para a contratação do serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota sem tecer maiores considerações sobre os aspectos polêmicos da iniciativa.

15. A Jurídica da União no Estado de Minas Gerais admite a contratação do serviço de gerenciamento de frota, com manutenção preventiva e corretiva de veículos, conforme posicionamento constante da Nota AGU/CGU/NAJ/MG-738/2010-ISC (fls. 311/317):

(...)

6. Trata-se de adesão à ata de registro de preços que visa à contratação de serviços especializados que utilizem tecnologia da informação na administração e controle das frotas de veículos lotados na sede da SFA/MG e nas suas unidades representativas em todo o Estado de Minas Gerais, para abastecimento de combustíveis, manutenção preventiva e corretiva e fornecimento de peças por meio de rede credenciada.

7. No Acórdão 2731/2009 – Plenário, o Tribunal de Contas da União manifestou-se acerca de hipótese semelhante a dos autos. (...)

(...)



12. Assim, é possível aferir a vantajosidade da contratação, à medida que se considera que, embora o preço dos combustíveis, da manutenção de veículos e do fornecimento de peças não esteja, em si mesmo, fixado no contrato, a sistemática de gerenciamento adotada implica em otimização na aquisição destes elementos, com potencial aumento da competitividade e redução dos custos.

13. No tocante, em específico, ao argumento de que o 'valor da taxa de administração não é o elemento mais relevante nem do preço e nem do objeto', não sendo adequada sua utilização como critério de julgamento – posto que não permitisse aferir o valor total do contrato e dos preços a serem praticados e, por conseguinte, a vantajosidade da contratação –, tal questão também foi enfrentada pelo TCU (...)

16. Mais adiante, o Coordenador-Geral da CJU/MG esclarece o entendimento prevalecente em sua unidade (fls. 320):

(...)

2. Desde já esclareço ao órgão que, conforme entendimento firmado por esta CJU-MG, na Nota n.º AGU/CGU/NAJ/MG-738/2010-ISC, em evolução dos entendimentos estabelecidos no Parecer n.º AGU/CGU/NAJ/MG-0669/2009-PPM e no Parecer n.º AGU/CGU/NAJ/MG-989/2010-VCP, caso haja pretensão de celebração de novo contrato de gerenciamento de frota, a contratação deve atender aos seguintes preceitos:

a) os critérios utilizados para fixação do valor da mão-de-obra e das peças utilizadas no serviço devem ser pré-estabelecidos no contrato;

b) cumprido o requisito acima, deve ser satisfatoriamente demonstrada a vantajosidade de tal contratação em comparação à contratação direta de oficinas mecânicas habilitadas a prestar o serviço.

(...)

17. Às fls. 231/301, foram apresentadas cópias de pareceres da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo sobre o tema. Por intermédio do Parecer AGU/NAJSP n.º 912/09–MMO, a referida unidade consultiva rechaçou a utilização da taxa de administração como critério de julgamento nos seguintes termos (fls. 269/285):

Contratação de empresa para prestação de serviços de gestão de abastecimento de combustíveis e lubrificantes, bem como manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças, e outros serviços relacionados à manutenção e conservação da frota de veículos do SRPV-SP e SERIPA-IV. Prática atípica na Administração Pública Federal. Ôbices legais na licitação proposta ao adotar como critério exclusivo a taxa de administração da gestão de frotas, excluindo do certame os preços de consumo que integram o ajuste. Questão levada ao exame do TCU em caso concreto, tendo sido concedida medida cautelar para suspensão de certame em caso análogo. (...)

(...)

13. Assim, a utilização de tal critério, onde há disputa tão-somente da taxa de administração não garante a melhor proposta financeira, posto que, na prática, os preços maiores do consumo poderão absorver os benefícios da menor taxa de administração.

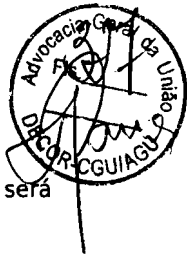
14. Desta forma, na presente hipótese, o critério exclusivo da menor taxa de administração garante o menor preço global relativo a apenas 8% do valor da contratação, sendo que os outros 92% não serão objeto de licitação para a escolha da menor proposta.

15. A título exemplificativo, tome-se uma proposta com taxa de administração no percentual de 8%, sendo que, na prática, o valor total de consumo soma R\$10.000,00 (R\$800,00), e do outro lado, outra proposta com taxa de 10% sobre valor de consumo de R\$7.000,00 (R\$700,00), para a mesma quantidade de serviços e produtos automotivos.

16. Veja-se que embora a primeira apresente taxa menor, o preço de consumo, para a mesma quantidade de serviços/peças/combustível/óleo supera o valor da segunda proposta, de modo que fica evidente que a menor taxa de administração não proporciona o menor preço total a ser pago pela contratante. Isto porque o valor a ser desembolsado pela contratante depende não somente da taxa de administração, mas também e principalmente do valor do consumo.

(...)

23. Assim, veja-se que a sistemática adotada resulta em interesses financeiros conflitantes para as partes. Enquanto o objeto (*sic*) da contratante é de despender o mínimo possível pelo objeto de ajuste para satisfazer seu interesse, o que importa em reduzir os custos do consumo, a contratante, na condição de empresa comercial que



visa lucro, almeja auferir maiores resultados, o que, no presente ajuste, só será possível com maiores preços do consumo.

(...)

37. Por outro lado, considerando-se que, s.m.j, não existe uma relação direta e proporcional entre o valor do consumo (serviços e peças automotivas e combustíveis/óleo) e o trabalho empreendido com o seu gerenciamento (administração do cartão magnético e a emissão de relatórios gerenciais financeiros e operacionais), entende-se que seria mais razoável e adequado estabelecer uma remuneração fixa, seja unitária (número de transações ou mesmo por quantidade e tipo de veículos que integram a frota) – ou qualquer outro método em que fique evidenciada uma retribuição proporcional e justa com o serviço a ser prestado.

38. Isto porque parece que independentemente do valor dos serviços automotivos e abastecimento de combustíveis o que efetivamente gera o serviço de controle é o seu acionamento. (...)

(...)

44. Isto posto, apontados os obstáculos legais delineados ao longo desse parecer, não nos resta adotar outra alternativa senão de opinar pela não contratação nos moldes em que se apresenta o caso em apreço, considerando-se ainda os óbices tecidos na Tomada de Contas da União de n.º 032.202/2008-1 no âmbito da representação contra o Pregão Eletrônico n.º 17/2008 da Superintendência Regional do Departamento da PF/RJ, quanto ao critério de julgamento do certame que considera exclusivamente a taxa de administração da gestão de frotas, o que resulta na ausência da disputa pública dos preços efetivos a serem contratados, ao excluir os demais custos envolvidos na contratação..

18. Há às fls. 303/306 cópia da Nota n.º 220/2010-FS/NAJ/CE/CGU/AGU, na qual a Consultoria Jurídica da União no Ceará assim expõe seu posicionamento sobre a questão:

Trata-se de processo de licitação na modalidade pregão na forma eletrônica, tipo menor preço por item (menor taxa de administração), destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão de frota de veículos, visando o gerenciamento das manutenções preventivas e corretivas, incluindo o fornecimento de peças e serviços, das viaturas do Parque Regional de Manutenção 10 e Organizações Militares apoiadas.

(...)

(...) observa-se que o órgão promotor da licitação não submeteu à disputa licitatória o objeto principal perseguido pela Administração, na espécie, o fornecimento (para entrega parcelada) de peças e serviços.

5. É bem de ver que o referido edital é indubitoso em seu preâmbulo quando elege como critério de julgamento a menor taxa administrativa. Portanto, não está em disputa o menor preço ofertado pelos licitantes, mas sim a menor taxa de gerenciamento incidente sobre bens e serviços a serem prestados.

(...)

(...) não se tem notícia de qualquer estudo técnico que tenha demonstrado de forma inequívoca que a contratação feita nos moldes como quer a 10.ª Região Militar apresenta-se mais econômica e viável, e, portanto, mais vantajosa para a Administração, ainda que sem a licitação dos bens pretendidos pela Administração.

8. Veja-se o termo de referência, em seu subitem 4.12, chega a admitir que os preços cobrados na rede credenciada terão como limite os preços máximos praticados por região onde se localizam as unidades componentes do Parque Regional de Manutenção/10, numa verdadeira afronta ao princípio da vantajosidade previsto no art. 3.º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

9. Ademais disso, o pregão em análise não caracteriza um sistema de registro de preços uma vez que os preços das peças e serviços não serão submetidos à disputa licitatória. Releva observar que os valores a serem consignados na ata de registro de preços são, efetivamente, valores estimados a serem gastos pela Administração.

10. Ao ver do parecerista, o procedimento correto seria licitar os bens pretendidos, no caso, os serviços de manutenção dos veículos (mão-de-obra), as peças e a taxa de administração. No caso da mão-de-obra, pelo maior desconto incidente sobre a Tabela de Tempos Padrão de Reparos adotada pela montadora, de acordo com o modelo da viatura (código, descrição e tempo padrão de execução dos serviços). Para as peças, poderia se valer o órgão licitante da menor taxa percentual incidente sobre as tabelas das montadoras dos respectivos veículos. No entanto, restaria saber se tal procedimento seria, na prática, exequível.



11. Em examinando representação oferecida pela empresa Oil Distribuidora Ltda., em procedimento licitatório símile ao presente, assim se posicionou a egrégia Corte de Contas no Acórdão 2731/2009-Plenário (...)
12. Vê-se, portanto, do excerto do Acórdão acima que o TCU, em que pese não ter recomendado a rescisão do contrato mantido pelo DPF/RJ com a empresa gerenciadora de sua frota de veículos, determinou que o órgão efetuasse estudos sobre a viabilidade de credenciar diretamente ou por meio de empresa especializada oficinas para a prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas. Determinou, também, fosse monitorado o contrato em vigência, especialmente no que tange ao aspecto da economicidade.
13. Desta forma, não se mostra recomendável que o órgão assessorado se utilize do pregão para gerenciamento de frota no molde pretendido. Note-se que nem mesmo a Corte de Contas tem posição definida sobre tal procedimento. Por tudo isto, e máxime porque o Edital de Pregão Eletrônico SRP 04/2010-CPL não levou à disputa licitatória o objeto principal perseguido pela Administração, na espécie, o fornecimento de peças e os serviços de manutenção (mão-de-obra), manifesta-se o parecerista pela não aprovação do presente pregão na forma pretendida pelo órgão consulente.
19. Às fls. 307/309, a Consultoria Jurídica da União no Mato Grosso encaminhou parecer sobre o gerenciamento de combustíveis.
20. Às fls. 106/125, foi acostada cópia do Acórdão n.º 2731/2009 – Plenário do TCU.
21. Em 22/02/2011, os autos retornaram à Dr.ª Isabela Rossi Cortes Ferrari.
22. Por fim, em 05/10/2011, diante do afastamento da Dr.ª Isabela Rossi Cortes Ferrari por motivo de saúde, os presentes autos foram redistribuídos ao subscritor desta peça (fls. 322).

É o relatório. Passa-se a opinar.

II – O Acórdão n.º 2731/2009 – Plenário do TCU

23. É importante, logo de início, transcrever os principais pontos do extenso Acórdão n.º 2731/2009 do Plenário do Tribunal de Contas da União, que examinou a questão da contratação de empresa especializada no gerenciamento de manutenção veicular preventiva e corretiva:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO VISANDO A CONTRATAR EMPRESA ESPECIALIZADA EM ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DE MANUTENÇÃO VEICULAR PREVENTIVA E CORRETIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES

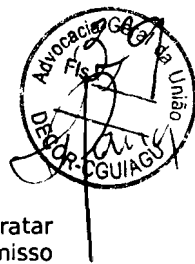
Relatório do Ministro Relator (Marcos Bemquerer Costa)

Trata-se da Representação formulada pela empresa Peça Oil Distribuidora Ltda., com pedido de medida cautelar, em face de supostas irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico n. 017/2008, sob responsabilidade da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro - SR/DPF/RJ.

2. Segundo os documentos de fls. 25/110, o certame em causa foi instaurado para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos, com fornecimento de peças e acessórios originais e transporte por guincho, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão de frota por meio de internet, por meio de rede de estabelecimentos credenciados, para atender aos automóveis que compõem a frota da SR/DPF/RJ e delegacias descentralizadas do Rio de Janeiro, além de veículos com autorização judicial de uso para o Departamento da Polícia Federal, sendo participantes do procedimento as demais unidades do DPF.

3. Trago os principais registros da instrução elaborada no âmbito da Secex/RJ (fls. 129/135), mediante a qual se faz a síntese dos fatos suscitados pela empresa interessada e a correspondente análise:

3.1. em essência, a Representante alega que a SR/DPF/RJ alterou e distorceu o objeto pretendido, qual seja, a manutenção de sua frota de veículos, provocando a restrição



de competição, com vistas ao direcionamento da licitação, pois, em vez de contratar oficinas mecânicas, diretamente, como vinha fazendo, optou por firmar compromisso com empresa de gerenciamento e de administração de serviços correlatos, com ampla rede de estabelecimentos conveniados, de maneira que o julgamento licitatório terá em conta a menor taxa gerencial e administrativa, o que, no entender da interessada, ensejará a não-consideração, pelos proponentes, do efetivo custo dos serviços licitados, a exemplo dos insumos de mão-de-obra e peças automotivas;

3.2. em suma, são apontadas as seguintes irregularidades: desrespeito ao artigo 3º, II, da Lei n. 10.520/2002, quanto à definição do objeto contratual; inobservância aos princípios administrativos e jurídicos da competitividade, da finalidade, do justo preço, da comparação objetiva das propostas, da proporcionalidade e da razoabilidade; afronta ao art. 9º, I e § 2º, do Decreto n. 5.450/2005, quanto à elaboração do termo de referência; não-exigência de licença ambiental de operação das empresas licitantes e descumprimento de decisão do TCU; e não-exigência de registro de empresas licitantes no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio de Janeiro - Crea/RJ;

(...)

11. Desse modo, a AUFC da Secex/RJ, com o endosso da Secretária Substituta, apresentou a proposta de encaminhamento de fl. 280, v. 1, no sentido de conhecer da presente Representação, para determinar à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro que suspendesse, cautelarmente, o Pregão n. 17/2008, abstendo-se de promover a assinatura do respectivo contrato até decisão de mérito do TCU. Também foi proposta a audiência do Superintendente e do Pregoeiro da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro e da empresa Ticket Serviços SA, acerca dos fatos ensejadores da suspensão do certame, quais sejam:

a) ausência de disputa pública dos descontos a serem ofertados pelas oficinas sobre a Tabela de Preço Oficial da montadora do veículo, em descumprimento ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, comprometendo a observância do princípio da economicidade;

b) ausência de disputa pública do valor-hora da mão-de-obra por serviço discriminado, constante da Tabela de Tempos Padrão de Reparos, em descumprimento ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, comprometendo a observância do princípio da economicidade;

c) exigência de prestação dos serviços em âmbito nacional, que cerceia o caráter competitivo da licitação.

12. O Exmo. Ministro Ubiratan Aquiar, no exercício da Presidência deste TCU, exarou o Despacho de fls. 281/285, v. 1, pela concessão da medida cautelar e determinação das providências indicadas pela unidade técnica.

13. Reinstruindo os autos, às fls. 319/323, v. 1, após as medidas saneadoras implementadas, a Secex/RJ entende que as razões de justificativa acostadas ao processo não lograram comprovar que a contratação de um sistema de gerenciamento de frota é a melhor solução para a SR/DPF/RJ, à luz dos princípios da eficiência, economicidade e isonomia.

14. Trago, a seguir, excerto da instrução técnica, na parte em que baseia o seu entendimento acerca do procedimento trazido ao conhecimento deste Tribunal:

'Em que pese a alegação de que a implantação de novo sistema trará redução de gastos, não foi trazida aos autos documentação comprovando essa economia aos cofres públicos. (...)

Também não restaram comprovados nestes autos os argumentos de que: i) a contratação de uma única oficina de grande porte não atenderia à demanda, de modo a comprometer à atividade operacional, em afronta ao princípio da eficiência, ii) o fracionamento do objeto, com a conseqüente perda de economia de escala, é largamente superado pelo aumento da concorrência.

Sobre o argumento de aumento da concorrência, saliente-se que o Presidente da CPL esclareceu, no expediente à fl. 173, que 'serão consultados 3 fornecedores distintos, no mínimo'. Primeiramente, registre-se que esse procedimento não está estipulado no edital (fls. 25/110). Logo, a Administração não terá respaldo contratual para exigir o mínimo de 3 (três) orçamentos. Em segundo lugar, observe-se que, com base no procedimento informado pelo Presidente da CPL, o gestor do contrato terá obrigatoriedade de consultar apenas 3 (três) fornecedores, não havendo, nesse caso, uma ampla competição, o que conflita com a alegação de aumento da concorrência.

Quanto aos relatórios gerenciais, supõe-se que essa atividade já é realizada ou, pelo menos, deveria ser realizada pela SR/DPF/RJ com vistas a planejar suas operações e



alocar sua frota de veículos. Tal vantagem do novo sistema não justifica a contratação em questão.

Sobre a justificativa de que o sigilo das propostas é mantido, uma vez que as oficinas credenciadas desconhecem os orçamentos das demais durante o processo de cotação, é preciso registrar que o sistema é de propriedade de uma pessoa jurídica de direito privado. Escapando, assim, da competência do TCU ou de outro órgão público a possibilidade de elaborar certificação quanto aos requisitos de segurança e confiabilidade do sistema. Embora os responsáveis agora esclareçam que a solicitação e a seleção das propostas ficarão a cargo do DPF, persiste ainda a ausência do rito processualístico da licitação quanto à confidencialidade das propostas até abertura dos envelopes de preço em sessão pública.

Os responsáveis confirmaram nesta etapa processual em suas razões de justificativa, conforme aventado no parágrafo 9.15 do Despacho do Presidente à fl. 284, que a administradora cobra uma comissão das oficinas credenciadas, isto é, taxas adicionais além da taxa de administração de 0%. Significa dizer que a taxa de administração é desconhecida e variável de acordo com a negociação caso a caso. Os defendentes alegam que 'esse ônus deve ser encarado como o preço de utilização de um sistema cujas vantagens, no nosso entendimento, tornam a relação custo-benefício altamente favorável à Administração Pública, como, aliás, tem sido constatado pela Superintendência Regional do DPF em São Paulo, que já adota o sistema de gerenciamento de frota' (fl. 298).

A aceitação da cobrança de comissão obscura pela Administração Pública transgredir os princípios da legalidade, moralidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa. Afeta a legalidade e a moralidade, porque o preço não-declarado. Afeta a igualdade entre os licitantes, porque uma parcela da composição dos preços não é conhecida dos demais. Afeta a seleção da proposta mais vantajosa, porque não há garantias de que serão contratados os menores preços, já que a comissão repercutirá diretamente nos preços cotados pelas oficinas credenciadas, majorando os valores dos serviços e peças.

(...) a taxa de administração de 0% não é real. Os próprios gestores confirmaram a cobrança de comissão (taxas adicionais) pela Ticket Serviços. Portanto, a consecução de taxa de administração de 0% não representa uma vantagem econômica para a Administração, decorrente de uma ampla competitividade do certame. Os preços estão em aberto. Os componentes formadores do preço não foram licitados. Hoje, não se pode garantir que os preços a serem pagos pelos serviços são os mais vantajosos para o erário.

(...)

Por último, ressalte-se que não foram refutados os pontos inquinados quanto à ausência de disputa pública dos descontos sobre as tabelas oficiais das montadoras e do valor-hora da mão-de-obra. Penso que a contratação de sistema de gerenciamento de frota não impossibilita que sejam submetidos à disputa pública os componentes formadores do preço: percentual de desconto sobre as peças e preço da hora da mão-de-obra por serviço discriminado.'

15. Em razão do raciocínio exposto, a Secex/RJ, em pareceres uniformes (fls. 322/324, v. 1), oferece proposta de encaminhamento no sentido de rejeitar as razões de justificativa do Superintendente e do Pregoeiro da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro (aquele ratificou as informações prestadas por este), em razão de não terem comprovado a observância dos princípios que regem a licitação pública, em especial, os princípios da legalidade, moralidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa (...)

16. O Ministério Público junto ao TCU, ouvido por iniciativa deste Relator, apresenta o Parecer de fls. 326/331, v. 1, da lavra do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado. Reproduzo, em seguida, parte do aludido parecer:

'(...)

Um dos pontos que mais chama a atenção no referido edital é o critério de julgamento eleito para a definição do licitante vencedor. Está com a razão o representante quando afirma que o critério ali adotado compromete por completo qualquer avaliação quanto à vantajosidade do pregoão, pois que somente a taxa de administração, que representa apenas 3,5% do valor estimado para o contrato, foi submetida à disputa pública.

Vale dizer que os itens que efetivamente compõem os custos relativos à manutenção de veículos, preços de peças e serviço de mão-de-obra, não foram objeto de disputa, o que se traduz na impossibilidade de o contratante de antemão obter descontos sobre os mesmos, com sérios riscos de prejuízo ao erário em razão do montante de recursos que está em jogo, visto que os itens peças e valor hora da mão-de-obra somam o total estimado de R\$ 16.423.000,00.



(...)

(...) nada assegura que a Administração conseguirá preço menor (melhor desconto) do que aquele que obterá caso todas as oficinas interessadas, credenciadas ou não, participassem da competição. A verdade é que a confrontação de preços a ser realizada pelo fiscal do contratado com vistas a encontrar o de menor valor é medida que deveria integrar o próprio procedimento licitatório, de maneira que sua realização, *a posteriori*, não supre a exigência legal de se promover a disputa de preços em momento oportuno, qual seja, previamente à escolha do licitante vencedor.

A propósito, como advertiu a AUFC da Secex/RJ, é no momento da referida cotação de preços junto à rede credenciada, portanto durante a própria execução do contrato, que a Polícia Federal tentará dar concreção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, sem, contudo, atentar para o rito processualístico da licitação previsto pela legislação aplicável.

Na prática, a valer o procedimento pretendido pela SR/DPF/RJ cada cotação de preços significará uma nova disputa, como se fosse um outro certame, cujos valores serão definidos caso a caso, a depender da negociação firmada em cada contratação, tudo ao arripio da Lei n. 8.666/93 e da Lei n. 10.520/2002. Assim o é porque 'como os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados não foram licitados, estão em aberto, não se pode garantir que os preços totais a serem pagos pelos serviços serão os mais vantajosos ao erário' (...)

(...)

Por mais que se diga que o Pregão Eletrônico n. 017/2008 não se destina à contratação de oficinas (...) configura, isto sim, contratação sem licitação das oficinas integrantes da rede credenciada da Ticket, à evidência de que o contrato envolve também fornecimento de peças e serviços de mão-de-obra.

Cabe mencionar que o credenciamento das oficinas levado a efeito pela contratada não se confunde com o credenciamento reconhecido pela doutrina e jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do art. 25 da Lei n. 8.666/93. Neste caso, o que se examina é inviabilidade de competição caracterizada pelo fato de a Administração se dispor a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. Certo é que esse raciocínio não se estende à situação em apreço, uma vez que a SR/DPF/RJ não teria condições de atender a oferta de todas as oficinas que estivessem dispostas a prestar serviços de manutenção, havendo, portanto, espaço para a competição entre os interessados.

A abrangência da prestação dos serviços, com a necessidade de a licitante dispor de uma rede de oficinas localizadas em todo território nacional, restringiu o caráter competitivo do certame pela simples razão de apenas duas empresas terem participado da licitação: a Ticket Serviços S/A e a Embratec.

(...)

Outro ponto que não restou esclarecido refere-se à remuneração da contratada. (...)

O fato de a Administração não saber ao certo o valor que será pago à contratada título de remuneração torna, por si só, temerária a contratação em destaque, haja vista decorrer daí ofensa a princípios comezinhos das licitações públicas. No ponto, a Secex/RJ examinou com precisão a matéria (...)

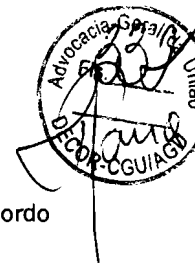
(...) em nome da eficiência administrativa não podem ser cometidos atropelos da legislação e de princípios básicos que regem a atividade administrativa. Em nome de uma gestão que se diz mais ágil o interesse do órgão contratante (interesse secundário) não pode se sobrepor ao interesse da coletividade (interesse primário) traduzido pela adoção do regular procedimento licitatório.

No caso concreto, negligenciou-se o interesse público primário, na medida em que os componentes formadores do preço (o valor das peças e o preço da hora da mão-de-obra por serviço discriminado) não foram submetidos à disputa pública. Ademais, o DPF não conseguiu demonstrar a incompatibilidade entre a licitação dos serviços de administração e gerenciamento de manutenção e a realização de disputa pública dos descontos sobre peças e mão-de-obra em relação à tabela de preços das montadoras (...)

(...) não há como discordar do juízo a que chegou a unidade técnica no sentido de que o modelo de contratação concebido no Pregão Eletrônico n. 017/2008 ofende o princípio da impessoalidade, restringe o caráter competitivo do certame e não assegura a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Impõe-se, assim, a nulidade do certame e, por consequente, a de todos os contratos que porventura tenham sido firmados entre as unidades da Polícia Federal e a Ticket Serviços S/A, com base na licitação ora impugnada (...)

(...)



17. Ante o exposto, o Procurador-Geral junto a este Tribunal manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela Secex/RJ às fls. 322/323 (...)
(...)

Voto do Ministro Relator (Marcos Bemquerer Costa)

(...)

12. O ponto fulcral desta Representação consiste em saber se a novel metodologia adotada pelo órgão contratante - a par de atender as necessidades de logística policial referentes à manutenção de sua frota de veículos automotivos mediante a contratação de um sistema gerencial para tal fim - pode amoldar-se aos ditames das leis disciplinadoras da matéria, notadamente no que concerne aos princípios norteadores dos certames licitatórios.

(...)

15. Quanto à assertiva de que as razões de justificativa trazidas ao descortino desta Corte pelo responsável não conseguiram demonstrar que o sistema contratado atende, entre outros, aos princípios da economicidade e da eficiência, há que se ponderar alguns fatores, conforme passo a explicar.

(...) o Departamento de Polícia Federal, em 2008, gastou R\$ 17.270.330,70 com manutenção de veículos (serviços e peças). Da quantia retromencionada, o valor de R\$ 1.911.938,29 (11%) foi utilizado mediante suprimento de fundos. Noticia-se ainda que parte desses dispêndios com suprimento de fundos ocorreu em razão de que, em várias localidades, as oficinas não possuíam estrutura para participar de um certame licitatório, 'o que resulta em licitações desertas.'

(...) as despesas concernentes à manutenção de viaturas relativas ao ano anterior de R\$ 17.270.330,70 foram superiores ao teto máximo estimado - de R\$ 16.423.000,00 - pelo edital ora questionado para o gasto com peças e serviços de mão-de-obra (...) Vale dizer, tendo por parâmetro a comparação com os dispêndios efetuados no exercício financeiro precedente, não se pode afirmar que o órgão contratante infringiu, no ponto, o princípio da economicidade.

18. Anote-se que o referido valor estimado poderá ser reduzido *a posteriori* mediante a disputa em torno do menor preço ofertado pelas oficinas credenciadas, quando instadas pelo fiscal do contrato (servidor do DPF) a apresentar os orçamentos correspondentes aos serviços a serem executados, numa espécie de competição diferida pelo menor preço.

19. Ainda no tocante à economicidade, cumpre anotar que o documento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 304/315, v. 1), versando sobre o uso do sistema de gerenciamento de frota do DPF no abastecimento de combustíveis - embora de objeto diverso ao que ora se analisa (manutenção) -, assinala um potencial de redução de gastos da ordem de R\$ 1,76 milhão por ano, o que, ao sentir do DPF, tornam otimistas as expectativas quanto à diminuição de custos pela implementação de tal sistema de gerenciamento para manutenção de veículos.

20. Contudo, apesar desses indícios de que o procedimento escolhido pelo DPF possa, em tese, ser mais econômico do que o anteriormente adotado e ainda tendo em vista que a sistemática de contratação no objeto de manutenção é inovadora para o DPF, entendo que deve haver uma observação mais acurada a respeito desse modo de prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores, razão pela qual considero adequado determinar à Secex/RJ que, nos termos do art. 241, II, do Regimento Interno/TCU, promova o Acompanhamento dessa técnica empregada pelo órgão contratante, em especial, no que tange ao aspecto da economicidade.

21. Sob o viés da eficiência, deve ser sopesado que os métodos antes utilizados pela Polícia Federal para contratação de serviços desse jaez - avenças celebradas diretamente com oficinas - não estavam atendendo as necessidades de logística policial de forma satisfatória. (...)
(...)

23. Outro fator que chama atenção, referente ao sistema antigo de contratação, consiste no uso pelo DPF do mecanismo de suprimento de fundos para fazer frente a parte expressiva das despesas com manutenção de veículos automotores em localidades não contempladas com oficinas estruturadas para participar de um certame licitatório.

24. De ressaltar que o suprimento de fundos deve ser utilizado de forma excepcional para despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação (art. 68 da Lei n. 4.320/1964 e art. 45 do Decreto n. 93.872/1986). (...)



25. O conjunto desses fatos, acrescido da necessidade de ser a Polícia Federal contemplada com serviço de manutenção que atenda as necessidades de deslocamento de equipes para a realização de trabalhos nos rincões do País em obediência às suas atribuições constitucionais de âmbito nacional, fez com que o órgão optasse pela novel sistemática no desígnio de buscar o gerenciamento, à guisa centralizada, da logística policial voltada para manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores, ainda que tais veículos estejam empregados em missões noutras bases regionais ou locais.

26. Dessa forma, creio que a implementação do procedimento adotado pela Polícia Federal guarda correlação com o princípio da eficiência (...)

27. Sobre a assertiva da unidade técnica de que não restou comprovado nestes autos pelo órgão federal que a contratação de uma única oficina de grande porte não atenderia à sua demanda, de modo a comprometer à atividade operacional, vale contrapor à afirmação da Secex/RI com o fato de que seria muito difícil uma contratação nesses moldes - ainda mais considerando as peculiaridades da Polícia Federal com deslocamentos de equipes por todo país -, porquanto a empresa contratada deveria possuir capilaridade suficiente no território nacional para suprir com serviços de peças e mão-de-obra as trinta e quatro unidades gestoras do DPF, ao passo que o sistema atual de gerenciamento de frota permite que várias oficinas prestem serviços, de forma tempestiva, a cada unidade do DPF.

28. Acerca da possibilidade de violação dos sigilos das propostas, creio que o procedimento descrito no item 11 acima não dá ensejo à intelecção nesse sentido, porque advindos os orçamentos de no mínimo três fornecedores distintos será escolhido pelo servidor do DPR (fiscal do contrato) aquele que contemplar o menor valor, não havendo, em tese, comunicabilidade entre os ofertantes, sem olvidar que o acesso ao sistema pelo fiscal do contrato é realizado por meio de senha.

29. No caso de o servidor do DPF constatar indícios de conluio entre os fornecedores ou de alguma outra burla ao sistema ou ao procedimento delineado para a utilização desses serviços, deve proceder conforme determina o art. 67, e seus parágrafos, da Lei n. 8.666/1993, que trata das atribuições do fiscal de contratos.

30. Quanto ao quesito da remuneração da contratada (empresa Ticket Serviços S/A.), a unidade técnica sustenta que há cobrança de taxa desconhecida e variável de acordo com a negociação feita em cada caso, constituindo-se em preço não-declarado.

31. Conforme estabelecido no subitem 5.4 do Edital do Pregão Eletrônico n. 017/2008 (fl. 36), foi licitada somente a taxa de administração, que, ao final dos lances efetuados no certame, atingiu ao patamar de taxa zero, portanto não foram objeto de disputa as peças e os serviços de mão-de-obra, eis que, na ótica desenvolvida pelo DPF, a referida disputa seria postergada entre as fornecedoras credenciadas junto à empresa contratada pela Polícia Federal, como se fosse uma competição diferida pelo menor preço.

32. O presidente da Comissão Permanente de Licitação, em suas razões de justificativa, admitiu que a administradora cobrará uma comissão das oficinas credenciadas (...)

33. Interpreta-se que a Ticket Serviços S/A. receberá uma comissão das oficinas integrantes da rede credenciada, e tal comissão será embutida nos preços finais orçados por essas oficinas.

34. Entendo que essa questão relativa à remuneração da empresa gerenciadora dos serviços avançados pelo DPF deverá ser observada no bojo do acompanhamento acerca da economicidade de todo o sistema de contratação (...)

(...) somente duas interessadas acorreram à disputa (a Ticket Serviços S/A e a Embratec, conforme Ata de fls. 137/140), entretanto, observando as exigências especificadas no edital não vislumbro que foram excessivas a ponto de inibir a participação de outras empresas. Creio que, no caso concreto, a própria magnitude e abrangência nacional do objeto licitado pode ter feito com que poucas empresas se lançassem ao torneio licitatório.

36. Assim, tendo em vista que o objeto de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos de uma frota como a da Polícia Federal é de magnitude considerável, entendo que se deva determinar ao DPF que, nos futuros certames envolvendo serviços e sistemática de contratação semelhantes ao que ora se examina, avalie a conveniência e a oportunidade de admitir a participação de empresas organizadas em consórcio no desígnio de aumentar a concorrência.

37. Poder-se-ia cogitar, como fez o Titular da unidade técnica, em se fragmentar o objeto para incrementar o caráter competitivo do certame. Como regra geral, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável. A respeito da



matéria, esta Corte de Contas já editou a Súmula n. 247/2004, verbis: 'É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes...' (grifos não constam do original).

38. Depreende-se do dispositivo legal que a divisão do objeto deverá ser implementada sempre que houver viabilidade técnica e econômica para a sua adoção. (...)

41. Considerando o objeto do contrato e o desiderato buscado pela Polícia Federal em obter um gerenciamento de sua logística policial de forma centralizada e ainda de garantir uma padronização nos serviços prestados, possibilitando o atendimento tempestivo das demandas, em especial, das necessidades de deslocamento de equipes pelo território nacional, creio que cabe ao DPF verificar, nos próximos certames dessa natureza, se houver, a conveniência e a oportunidade de fragmentar o objeto por unidade da Federação ou por região, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala, conforme orienta a Súmula/TCU n. 247/2004. Dessa forma, afigura-se adequado expedir determinação ao órgão nesse sentido.

(...)

47. Sugere o Exmo. Ministro Aroldo Cedraz que seja acrescentada ao Acórdão determinação ao DPF para que, no caso de opção pela prorrogação da vigência do contrato firmado com base no procedimento escolhido pelo órgão, somente o faça após certificar-se de que a sistemática empreendida na contratação atual tenha sido efetivamente mais vantajosa do que a anterior, mormente do ponto de vista econômico.

48. A proposta é pertinente e amolda-se à intelecção que conferi à matéria no sentido de resguardar o erário, ante a inovadora iniciativa do órgão em adotar tal fórmula de contratação no objeto de prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos.

49. Com base nessas considerações, reputo que deve ser reconhecida a procedência parcial desta Representação, para que sejam encaminhadas as determinações qizadas acima.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a esse colegiado.

Relatório e Voto do Ministro Benjamin Zymler (2.º Revisor)

Preliminarmente, cabe louvar o excelente trabalho apresentado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Marcos Bemquerer Costa na condução destes autos. Todavia, por entender que o acórdão proposto merece reparos, peço vênias ao ilustre Relator para discordar de suas conclusões.

(...)

18. De início, observo que o critério de julgamento adotado para a definição do licitante vencedor compromete qualquer avaliação quanto à vantajosidade do certame, pois somente a taxa de administração, que representa apenas 3,5% do valor estimado para o contrato, foi submetida à disputa pública por meio do Pregão Eletrônico nº 17/2008.

(...)

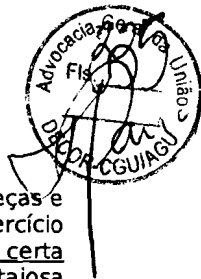
20. Registre-se que, ao final dos lances efetuados pelas participantes na licitação em exame, a taxa de administração ofertada pela Ticket Serviços S/A atingiu o patamar de 0%, o que apenas evidencia a insignificância da parcela do objeto colocada em disputa.

(...) apesar de os preços das oficinas credenciadas apresentarem como limite máximo os valores constantes da tabela de preços oficial da montadora do veículo, nada assegura que a Administração conseguirá preço menor (melhor desconto) do que aquele que obteria caso todas as oficinas interessadas, credenciadas ou não pela contratada, participassem da competição.

23. Na realidade, a ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços deixa em aberto o valor a ser pago pela Administração durante a execução do ajuste, o que impede a verificação da vantajosidade da proposta contratada.

(...)

26. De fato, adotando-se como parâmetro a comparação com os dispêndios efetuados no exercício financeiro precedente não se pode concluir que o órgão contratante infringiu o princípio da economicidade. Contudo, também não há garantias de que, com a limitação imposta pelo edital ora questionado, esse princípio será observado.



(...)

31. Assim, em que pese o edital ter estabelecido teto máximo para gasto com peças e serviços de mão-de-obra inferior aos gastos realizados pela SR/DFP/RJ no exercício anterior, não há como negar que a forma de contratação pretendida afronta, em certa medida, o princípio da eficiência, por impedir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

(...)

32. Da referida sistemática, resta ainda violação ao princípio da licitação, na medida em que a Administração da SR/DFP/RJ está transferindo para um particular a prerrogativa de selecionar as oficinas que, além de apresentar as propostas, executarão os serviços de manutenção.

(...)

34. Na realidade, o resultado do certame em análise será a possibilidade de contratação, sem licitação, das oficinas integrantes da rede credenciada da Ticket Serviços S/A. Mas não é apenas isso. Como será a administradora contratada que solicitará aos estabelecimentos de sua rede credenciada a apresentação de três orçamentos, a Administração está transferindo para um particular a prerrogativa de selecionar a empresa para prestar os serviços de que necessita, o que vai de encontro aos princípios das licitações públicas.

35. Mas não é só. Como é a contratada que detém o poder de incluir ou excluir oficinas de sua rede credenciada, será a Ticket Serviços S/A, ao fim e ao cabo, que delimitará a competição possível. Vale dizer, quem decidirá os 'potenciais licitantes' será a empresa contratada, num procedimento que não encontra amparo na legislação.

36. Ademais, consoante destacou o representante do Ministério Público, na situação que ora se coloca também se vislumbra violação aos princípios da impessoalidade e da isonomia (...)

(...)

38. Diria mais. Há grande potencial de ofensa ao princípio da moralidade no procedimento que se pretende implementar. A contratada, de acordo com as informações prestadas, deve cobrar das oficinas pelo credenciamento. Assim sendo, detém poder quase absoluto para decidir quem participará ou não do certame. (...)

(...)

39. No caso em exame, outro ponto que chama a atenção refere-se à remuneração da contratada.

40. Pelo que ressei dos autos, a empresa Ticket sagrou-se vencedora do certame com taxa de administração de 0%, o que, em princípio, representaria uma contratação sem custo para a SR/DFP/RJ.

41. O presidente da Comissão Permanente de Licitação, em suas razões de justificativas, admitiu que a administradora cobrará uma comissão das oficinas credenciadas. Contudo, não se tem notícias do valor dessa remuneração.

42. Esse fato, por si só, torna essa contratação temerária para o Poder Público. (...)

43. Não se pode olvidar, ademais, que essa comissão não declarada, que possivelmente será cobrada pela Ticket Serviços S/A de suas credenciadas, afronta o princípio da publicidade, na medida em que não se terá notícias sobre a efetiva remuneração da contratada durante a execução do ajuste.

(...)

(...) A contratada, ao determinar de forma unilateral as oficinas que participarão da coleta de preços, retira do Estado o controle sobre a execução dos serviços que serão prestados, impedindo, inclusive, a aplicação, in concreto, do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

53. Ademais, diferentemente das contratações de jornais e revistas, serviços de transporte aéreo e combustíveis, o arbítrio conferido ao particular com a metodologia que se pretende implementar possibilita, em tese, a ocorrência de desvios no interesse da contratada, na medida em que será essa empresa que definirá os possíveis fornecedores da Administração.

(...)

61. Ressalvada a liberdade do gestor público, no campo da discricionariedade, para a adoção de medida mais adequada, vislumbro, à primeira vista, no caso concreto, duas possíveis alternativas para atendimento das demandas da Polícia Federal: ou os contratos firmados pelas diferentes unidades da Polícia Federal passam a prever a cobertura das viaturas deslocadas de outros estados em missões especiais; ou o órgão adota, dentro do sistema de credenciamento, um modo de selecionar a oficina que oferecer, em cada serviço, a melhor oferta de preço.

(...)



(...) não há como discordar do juízo a que chegaram a Unidade Técnica e o Ministério Público, no sentido de que o modelo de contratação concebido no Pregão Eletrônico nº 17/2008 ofende o princípio da impessoalidade, restringe o caráter competitivo do certame e não assegura a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

75. Cogitei, por esse motivo, apresentar proposta declarando a nulidade do certame e, por conseguinte, a de todos os contratos que porventura tenham sido firmados entre as unidades da Polícia Federal e a Ticket Serviços S/A, com base na licitação ora impugnada.

76. Não se pode olvidar, contudo, que o ordenamento jurídico, a par de estabelecer os princípios que devem ser observados por ocasião das contratações públicas, sinaliza a necessidade de se garantir a prestação ininterrupta e satisfatória do serviço público.

77. No caso concreto, considero que a aventada declaração de nulidade do certame implicaria ilicitude de maior gravidade do que aquela decorrente da falta de observância das normas que regem o procedimento licitatório. Isso porque a anulação dos contratos poderia comprometer o regular desenvolvimento da prestação dos serviços desempenhados pela Polícia Federal.

78. Assim sendo, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público, entendo que o TCU deva permitir a execução dos contratos em tela pelo prazo estritamente necessário à realização de novos estudos sobre a forma de contratação dos serviços e realização de outra licitação, se for o caso.

79. A proposta ora apresentada demanda desta Corte a necessidade de uma observação mais acurada da forma de prestação dos serviços de manutenção de veículos da Polícia Federal, motivo pelo qual julgo adequado determinar à Secex/RJ que, nos termos do art. 241, II, do Regimento Interno, promova o acompanhamento dos presentes contratos e dos futuros ajustes que se seguirão.

80. Tendo em vista que o Relator dos autos acolheu em parte a proposta por mim apresentada, acompanho Sua Excelência no encaminhamento destes autos.

Diante do exposto, com as vênias de estilo por divergir, voto no sentido de que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Voto do Ministro Aroldo Cedraz (1.º Revisor)

(...) endosso as conclusões do relator que refutam as críticas formuladas pela Secex/RJ e pelo MPTCU e que demonstram que os parâmetros definidos pelo órgão contratante são compatíveis com o ordenamento normativo concernente à matéria.

3. É preciso destacar, inicialmente, que o objeto a ser contratado difere daquele que a administração usualmente demandava, a manutenção veicular diretamente efetuada por uma única oficina mecânica. No novo modelo, o serviço demandado é de administração e gestão da manutenção, o que significa que o contratado não será responsável direto pela execução dos serviços mecânicos necessários.

4. Por tal motivo, é adequado o uso do valor da taxa de administração como critério de julgamento. Não se trata, aliás, de nenhuma inovação, já que tal sistemática têm sido rotineiramente empregada - sem qualquer crítica desta Corte sob este aspecto, friso - em licitações para contratação de serviços de gerenciamento em que o contratado não é o fornecedor direto do bem ou serviço final demandado pela administração.

(...)

8. Exatamente porque o mesmo critério de julgamento tem sido corriqueiramente empregado em outras licitações sem qualquer censura desta Corte, também não procede o reparo de que a taxa de administração corresponderia a uma fração diminuta do valor global do contrato, já que esse pequeno peso relativo se repete em qualquer contratação de serviços realizada na forma ora em exame e que não é possível, em princípio, vislumbrar critério alternativo adequado para remunerar os serviços do gestor contratado.

(...)

16. Destaco, por fim, três aspectos.

17. O primeiro é que, apesar da pequena afluência de interessados ao certame em debate, foi apontada nos autos a existência de pelo menos três outras empresas capazes de prestar os serviços de gerenciamento demandados pelo DPF.

18. O segundo é que, com a admissão da participação de consórcios, consoante aventa o relator ao formular proposta, que este revisor endossa, de avaliação desta alternativa, a tendência é de que a concorrência aumente.

19. Por fim, o terceiro ponto é que, com a eventual disseminação do modelo de contratação em discussão pela administração pública, tenderá a acontecer um movimento de mercado no sentido de estruturação de empresas capazes de atender a esse tipo de demanda, o que afastará definitivamente qualquer hipótese de competição diminuta.



20. Diante do exposto, considero que os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa estariam sendo atendidos pela nova sistemática proposta, com o que estaria demonstrada, em tese, a inexistência de óbices jurídicos à adoção do modelo sugerido.

(...)

23. O novo modelo adotado é uma tentativa de solucionar tais dificuldades. Além das prováveis reduções de custos dos serviços - já obtidas em contratos de fornecimentos de outros tipos de produtos onde foi adotada a sistemática inovadora, conforme apontado nos autos - haverá redução de custos administrativos do DPF com controle da manutenção dos veículos, além de implementação de avanços gerenciais que favorecerão uma melhor gestão da frota, com reflexos positivos sobre as ações policiais.

24. Além disso, estaria sendo resolvido o problema do freqüente e inadequado uso de suprimentos de fundos que tem caracterizado o atual modelo.

25. Com tais mudanças, estaria atendido, assim, também o princípio da eficiência.

26. Registro, ainda, que o modelo em discussão assemelha-se à chamada quarteirização, procedimento em que a gestão de um serviço já terceirizado - no caso concreto, a manutenção de veículos - é entregue a uma quarta entidade incumbida de gerenciar a atuação dos terceirizados - na situação em foco, o administrador da manutenção.

27. Trata-se de uma prática bastante disseminada no mercado privado, cuja adoção no âmbito da administração é salutar, pois demonstra empenho em modernizar métodos arcaicos, ineficientes e burocráticos de gestão (...)

28. Assim, por se tratar de inovação, que, em tese, está em consonância com normas e princípios que regem as licitações e a atuação dos agentes públicos, creio que esta Corte, no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública que tem pautado a atuação dos órgãos de controle no mundo moderno, deve abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise.

29. Friso, entretanto, que a elevada possibilidade de disseminação da iniciativa pioneira do DPF por outros setores do Estado, associada a seu caráter experimental, tornam aconselhável seu acompanhamento e sua avaliação tanto pelo próprio órgão quanto por este Tribunal. Por tal motivo, sugeri ao eminente relator a formulação de determinações nesse sentido, proposta gentilmente acatada por S.Exa em seu voto e na minuta de acórdão que trouxe ao escrutínio deste colegiado.

30. Dessa forma, acompanho na íntegra o posicionamento do Ministro Marcos Bemquerer e cumprimento V.Exª pela notável sensibilidade em perceber os significativos avanços que a matéria tratada nestes autos pode trazer em termos de aperfeiçoamento da gestão pública.

Acórdão

(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a cautelar concedida no bojo deste processo;

9.3. determinar ao Departamento de Polícia Federal que, diante da especificidade do caso concreto, efetue estudos, no prazo de um ano, com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas, seja diretamente ou por meio de empresa especializada, estabelecendo, no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executará os serviços;

9.4. determinar à Secex/RJ que, nos termos do art. 241, II, do Regimento Interno/TCU, promova o Acompanhamento da prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos levada a efeito pela SR/DPF/RJ, em especial, no que tange ao aspecto da economicidade;

9.5. dar ciência desta deliberação à empresa Representante, ao Departamento de Polícia Federal e à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro

24. Como se vê, o tema gerou polêmica no âmbito do Tribunal de Contas da União.



25. A Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União seguiram a mesma linha. Rejeitaram a inovação pretendida, rechaçando principalmente o critério de julgamento adotado na licitação relativa ao novo modelo de contratação.

26. Por outro lado, o Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa reconheceu a plena regularidade da licitação e a viabilidade jurídica da contratação de empresa para a prestação do serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de frota oficial. Todavia, não deixou de demonstrar preocupação ao recomendar o acompanhamento da economicidade dos contratos em vigor.

27. O Ministro Aroldo Cedraz (1.º Revisor) atestou a regularidade da sistemática em foco e acompanhou integralmente o relator.

28. Já o Ministro Benjamin Zymler (2.º Revisor), seguindo as manifestações lançadas pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, fez severas críticas ao novo modelo em seu voto-vista. Também apresentou como possível alternativa para solucionar os problemas enfrentados pelo Departamento de Polícia Federal o credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de veículos. Contudo, curiosamente, acompanhou o voto do relator.

29. Diante desses posicionamentos, os Ministros do Tribunal de Contas da União acordaram, em sessão plenária, pela aceitação do novo modelo, com algumas ressalvas.

30. Diz-se aceitação porque os contratos vigentes não foram considerados nulos e mantidos em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público apenas para se evitar um mal maior à Administração. O modelo foi tido como compatível com o ordenamento jurídico. A Corte de Contas somente buscou a confirmação de que o novo modelo observa o princípio da economicidade e sugeriu que a Administração realizasse estudo acerca da viabilidade de utilização do credenciamento de oficinas.

III – O novo modelo de contratação, seu uso justificado e os vícios do critério de julgamento baseado na menor taxa de administração

31. Em primeiro lugar, deve-se fixar que o serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de frota oficial é objeto passível de licitação pública, conforme sinalizado pelo TCU no Acórdão n.º 2731/2009 – Plenário.

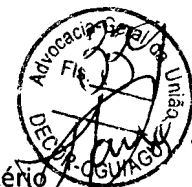
32. Outrossim, vale dizer que o antigo modelo – contratação direta de oficinas pela Administração – não deve ser abandonado sem maiores considerações.

33. A rigor, pode conviver perfeitamente com o novo. O administrador público é que determinará, segundo as peculiaridades de cada caso, qual a sistemática mais vantajosa para a Administração.

34. Enfatiza-se aqui que a Administração não pode escolher discricionariamente entre os dois. A opção deve, necessariamente, decorrer de estudo que aponte qual o modelo que melhor atende ao interesse público.

35. Quanto ao critério de julgamento das propostas que vem sendo utilizado pela Administração, qual seja, a menor taxa de administração, deve-se dizer que tal prática não parece compatível com o ordenamento pátrio.

36. Com efeito, o critério de julgamento fundado na menor taxa de administração não se coaduna com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, previsto no art. 3.º, caput, da Lei n.º 8.666/93.



37. Como sabidamente percebido pela Unidade Técnica do TCU, pelo Ministério Público junto ao TCU, pelo Ministro Benjamin Zymler e pelas Consultorias Jurídicas da União nos Estados do Rio Grande do Sul, de São Paulo e do Ceará, a empresa gerenciadora vencedora da licitação não tem a obrigação de escolher o menor preço. Sua obrigação restringe-se a consultar pelo menos três cotações dentre as oficinas de sua rede credenciada. A Administração não possui meios de saber se toda a rede credenciada foi consultada.

38. E, ademais, não é difícil compreender que quanto mais caro for o orçamento entregue à Administração, maior será o valor absoluto percebido a título de taxa de administração pela empresa gerenciadora. E isso contrapõe os interesses da Administração (menor custo) e da empresa gerenciadora da frota (maior lucro) de modo não recomendável.

39. O referido critério de julgamento impede a verificação de que a proposta selecionada é, de fato, a mais vantajosa para a Administração.

40. Ademais, como também já destacado, licitar somente o valor da taxa de administração põe de lado os principais custos da contratação (peças e mão-de-obra especializada). O julgamento deve levar em conta o todo, e não apenas parte dos custos.

41. A propósito, preteritamente, o subscritor da presente peça já teve a oportunidade de apontar a ilegalidade consistente na adoção do critério do maior desconto sobre o percentual de BDI estimado para julgamento de licitação relativa a obras de engenharia. Trata-se da Nota DECOR/CGU/AGU n.º 267/2009 – ASN, de 09/10/2009, aprovada pelo Diretor deste Departamento em 23/11/2009, e ainda sob a apreciação do Senhor Consultor-Geral da União. Eis a ementa da citada nota:

Direito Administrativo. Licitação pública. Serviços de engenharia. Julgamento das propostas. Ausência de preços unitário e global. Exigência legal e regulamentar de orçamento detalhado em planilhas de custos e formação de preços. Necessidade de discriminação dos itens que compõem o BDI. Inviabilidade do critério do maior desconto sobre o percentual de BDI estimado.

42. Convém, ainda, esclarecer que a doutrina já se debruça sobre o tema da manutenção de frota oficial por rede credenciada. Tal assunto foi investigado pelos juristas Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, que, em aprofundado estudo, declararam a viabilidade do novo modelo de contratação e a irregularidade de adoção do critério de julgamento baseado na menor taxa de administração. Na oportunidade, os autores apresentaram outros critérios de julgamento conciliáveis com o sistema jurídico vigente. Eis alguns fragmentos do estudo mencionado:

(...)

Mas nem de longe o legislador de quase meio século atrás estaria a cogitar de que o princípio da descentralização conduziria a gestão pública à generalizada adoção da técnica que a empresa privada batizou de 'terceirização', com a dupla finalidade de especializar a execução de serviços de apoio e de economizar custos. Muito menos que fosse possível à Administração Pública passar ao movimento seguinte, qual seja o da 'quarteirização', que empreendimentos privados de maior abrangência e complexidade gerencial vieram a conceber, para que empresas especializadas em gestão assumissem a gerência da execução daqueles serviços de apoio por outras empresas.

(...)

As portas da 'terceirização' na gestão pública se foram abrindo, com defeitos e virtudes conhecidos, porém a busca de maior eficiência na gestão dos serviços descortina horizonte ainda mais amplo, de que já se vislumbram evidências e indícios, rumo à 'quarteirização'. O presente texto procura captá-los em segmentos relevantes para o cotidiano dos serviços de apoio, quais sejam os de manutenção da frota e fornecimento de combustíveis aos veículos do serviço público, fonte de notórios aborrecimentos e desvios.



É que a 'quarteirização' desafia questões jurídico-administrativas interessantes, que apenas começam a ser enfrentadas pelos gestores públicos e as instituições incumbidas de seu controle interno e externo, seguindo-se a conveniência e a oportunidade de examinarem-se alguns pontos capitais, com o fim de fixar conceitos, prevenir equívocos e suscitar alternativas.

2. Um novo modelo de gestão

(...)

É o que se vê ocorrer com a contratação de empresa privada para o gerenciamento do fornecimento de combustíveis e a prestação de manutenção corretiva e preventiva de veículos do serviço público. O novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública - sem fugir à regra da licitação e da necessária fiscalização do contrato -, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis - o da gerência da prestação e o da execução da prestação. Ignorar esse processo, ou seja, não permitir a transcendência de um modelo para outro, presumidamente mais eficaz, pode desestimular esforços em prol da melhoria da qualidade do serviço público.

Mas o novo modelo não se pode distanciar, a pretexto de amoldar-se a novas realidades comerciais, dos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis às licitações e contratações administrativas, ou seja, o administrador deles não se pode afastar sob o argumento de que seriam inconciliáveis com o novo modelo pretendido. Toda inovação que não se componha com aqueles princípios deve, por isso mesmo, ser descartada, dado o caráter balizador universal do sistema de que são dotados os princípios, no direito público contemporâneo. Logo, qualquer prática inovadora, dissociada desses princípios, não se harmoniza com o sistema e com ele colidirá, provocando disparidades e entraves de difícil, senão impossível, superação.

Também a 'quarteirização', tal como ocorreu, e ainda ocorre, com a 'terceirização', ao ser transplantada da ordem econômica privada para as práticas do serviço público, deve conter-se nos limites estabelecidos ou criar soluções que a eles se afeicem.

3. Contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos

Trata-se, nesse modelo, de a Administração Pública transferir a empresa privada especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento de sua frota por meio de um sistema informatizado, cujo encargo principal é o de cuidar da manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra e transporte por quincho. Manutenção e fornecimento esses a serem executados por meio de rede credenciada de oficinas localizadas em âmbito estadual, regional ou nacional, ou seja, a empresa especializada contratada pela Administração gerencia a prestação de serviços a serem executados por outras empresas. Há, portanto, duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que esta estabelecerá com as empresas executoras, em sistema de rede.

Esse novo paradigma substitui a tradicional contratação direta com os prestadores dos serviços de manutenção de veículos. Adota-se sistema centralizado em uma só empresa gerenciadora, possibilitando que pequenos estabelecimentos, inclusive em cidades do interior, possam credenciar-se junto à empresa gerenciadora contratada pela Administração, o que lhes ensejará prestar serviços cujo acesso era antes inviável.

O modelo pretende garantir à Administração: (a) gerenciamento de sua logística por empresa especializada em gestão, a propiciar presumível ganho de eficiência; (b) padronização dos serviços prestados; (c) atendimento tempestivo das demandas, em especial quando dos deslocamentos de veículos entre pontos diversos; (d) pronta disponibilidade de veículos em condições de trafegabilidade; (e) redução, ou mesmo supressão, do uso constante de suprimentos de fundos para fazer frente a despesas com manutenção de veículos, em localidades não alcançadas pela única oficina prestadora dos serviços, nos moldes da antiga contratação.

(...)

Não se diga que se tornou ineficaz o modelo tradicional, ou seja, aquele em que a Administração contrata uma única oficina para a manutenção de sua frota. É que, dependendo do porte da frota existente no órgão, da natureza de suas atividades, da frequência dos deslocamentos para outros municípios e estados da federação, do número de registros de consertos em outras localidades não atendidas pelo contrato existente, da considerável utilização do suprimento de fundos para atender a despesas com manutenção, deve a Administração Pública repensar o modelo tradicional, para outro que possa suprir as deficiências de manutenção que se tornaram criticamente habituais.



(...)

4. A economicidade trazida pelo novo modelo

(...)

Não se diga que o critério de julgamento da proposta baseado na menor taxa de administração (percentual a ser aplicado sobre o valor dos serviços e peças cobrados pelas oficinas credenciadas) consulta o princípio da economicidade, mesmo que a proposta vencedora ofereça taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, se for deixado em aberto o real valor a ser pago pelos serviços, ainda que as peças com código da montadora e os quantitativos de mão de obra para cada espécie de serviço constem de tabelas.

Não há vantagem econômica em obter-se taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, quando os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados - que representam a maior parte dos valores despendidos com a contratação - não forem objeto de licitação. Sendo desconhecidos, não há como se obter a garantia de que o novo modelo é o mais vantajoso para a Administração Pública.

As empresas privadas perseguem o lucro e, por evidente, se ofertam taxa de administração igual ou inferior a zero é porque auferem rendimentos que são cobrados da própria rede de estabelecimentos credenciados, ou porque embutem taxas extras nos preços finais orçados pelas oficinas credenciadas, ou ambas as hipóteses cumuladas, onerando, assim, o custo da contratação. Percebe-se então, sob esse aspecto, que a taxa de administração igual ou inferior a 0% não significa, necessariamente, vantagem econômica para a Administração Pública.

Todo esse procedimento é insuscetível de controle, já que a empresa gerenciadora escolhe, de forma unilateral, as oficinas que participarão da coleta de preços para a execução dos serviços, abrindo-se, assim, a janela do arbítrio para a escolha de empresas que convenham ao interesse da empresa gerenciadora. Resultaria obstruída a aplicação, no caso concreto, do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, que trata da fiscalização dos contratos administrativos pela Administração.

Hipóteses há em que se sagra vencedora da licitação a empresa gerenciadora que oferta a menor taxa de administração, mas superior a 0% (2%, 3,5%, 5%). Mesmo nesses casos, a taxa de administração representa índice pequeno em relação aos custos da execução dos serviços (peças e mão de obra). Não sendo esses fixados previamente, não há como se conhecerem os preços de maior vulto que devam ser pagos.

E é justamente por desconhecer os preços que serão cobrados pelos serviços e pelas peças que a Administração Pública infringirá o princípio da economicidade. Mesmo tendo buscado três orçamentos, não tem a empresa gerenciadora o compromisso de escolher a cotação mais vantajosa entre as empresas da rede credenciada.

Assim, a empresa gerenciadora poderá solicitar os orçamentos entre fornecedores que praticam o preço máximo ou próximo do máximo da tabela oficial de peças da montadora, ou oficinas que praticam os maiores preços de valor/hora da mão de obra, pois repercutirá em maior rendimento para si. Quanto mais caro o fornecimento de peças e serviços, maior o valor auferido com a taxa de administração; ainda que a empresa gerenciadora aja de boa-fé, estará obrigada apenas nos termos do contrato celebrado com a Administração, daí a relevância de bem definir-se o perfil desse contrato e o seu conteúdo mínimo.

5. O princípio da economicidade no julgamento das propostas

Indaga-se, então, qual seria o critério de julgamento de proposta apto para atender ao princípio da economicidade (...)

Sem fugir do tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta seja baseado no menor preço ofertado pelo licitante (art. 45, §1º, I, da Lei nº 8.666/93), a resposta é a busca da proposta que ofereça o menor valor da mão de obra (hora/homem) para o serviço de manutenção. Assim, deve vencer a licitação a empresa gerenciadora que oferecer o menor preço da hora trabalhada, tanto para a manutenção preventiva como para a corretiva, sem perder de vista que para cada tipo de serviço há tabelas oficiais desenvolvidas pelas montadoras para o quantitativo de mão de obra a ser despendido para cada espécie de serviço (tabela de tempo padrão de reparos).

Pelo critério do menor valor hora/homem, o preço do serviço executado será o mesmo, em qualquer oficina da rede credenciada.

(...)

E como ficaria a despesa relativa às peças, já que excluída do critério de julgamento? Basta que o instrumento convocatório, que é a lei do certame, estabeleça o percentual de desconto que deva ser praticado pela empresa gerenciadora vencedora da licitação, sobre o preço à vista da tabela oficial de peças da montadora. Esse percentual de desconto deve guardar equivalência com aquele praticado pelo mercado



(5%, 10%, 15%), tendo em vista que a fixação de um percentual elevado pode ser economicamente vantajoso para a Administração, mas desvantajoso para as empresas licitantes, fator bastante para restringir a competição.

E na hipótese de existirem peças não contempladas com código da montadora e, portanto, ausentes da tabela oficial de preços? Nesse caso, caberá à empresa gerenciadora proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa gerenciadora a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

Nem sempre a oferta de menor preço da peça ou do acessório de que necessita a Administração representa maior vantagem. Há outros fatores favoráveis à Administração, como a existência de fornecedor que ofereça prazo maior de garantia para o produto, ou menor prazo de entrega, ou assistência técnica em ampla rede de empresas autorizadas.

6. A questão do percentual de desconto

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

Os contratos decorrentes de procedimentos licitatórios alicerçados no critério de maior percentual de desconto, aplicável a uma determinada planilha de preços, são mais vulneráveis a fraudes e majorações de valores, se comparados àqueles cujas licitações adotam o critério de julgamento com fulcro no menor preço, seja global ou unitário. É que, no primeiro caso (maior percentual de desconto), há a possibilidade de elevarem-se os valores das tabelas de preços utilizadas como referência no contrato, as quais podem ser alteradas de forma alheia ao controle administrativo e, até mesmo, em comum acordo entre fornecedor e gerenciadora contratada.

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

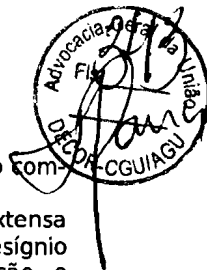
Importa que o critério de julgamento das propostas, a ser adotado para a escolha da empresa gerenciadora da manutenção corretiva e preventiva de veículos - quer o de menor valor hora/homem ou o de maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças -, seja precedido de levantamentos/estudos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

(...)

8. A competitividade do certame

À Administração Pública, após concluir pela vantagem de licitar a contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos, cumpre buscar alternativas que compatibilizem a escolha com o princípio constitucional da ampla competitividade entre os interessados. Para isso é necessário que avalie a conveniência de exigir-se, no instrumento convocatório, que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de oficinas, cuja largueza definirá - todo o território nacional, determinada região ou determinados estados.

As localidades habituais de deslocamento da frota é que guiarão a decisão. Se os deslocamentos são restritos a um único estado da federação, por exemplo, basta a exigência de que a empresa gerenciadora conte com uma rede de oficinas credenciadas localizadas apenas no território do estado do órgão que promove a licitação. A ampliação da rede credenciada para uma região ou para todo o território nacional, sem que isso seja necessário, constitui-se em fator que pode restringir o



acesso de empresas do ramo de gerenciamento na licitação e reduzir o universo competitivo sem motivo.

Sendo necessária uma rede de atendimento em todo o território nacional ou extensa região, pode o edital autorizar a participação de empresas em consórcio, no desígnio de aumentar a competitividade, sem perda de especialização, coordenação e eficiência.

(...)

21. Conclusão

A Lei Geral das Licitações e Contratações da Administração Pública (nº 8.666/93) define execução indireta de obra ou serviço como aquela 'a que o órgão ou entidade contrata com terceiros' (artigos 6º, VIII, e 10, II).

Nessa definição encaixa-se a 'quarteirização' da prestação de serviços, com ou sem fornecimento de bens - desde que, em caso afirmativo, desses bens haja previsão de quantidades em correspondência às previsões reais do projeto básico ou executivo (LGLC, art. 7º, §4º) -, na medida em que a Administração contrate empresa privada especializada para gerir a prestação de determinados serviços de apoio, cuja amplitude, geograficamente espalhada, mobilizaria estruturas e meios, com maior custo e menor eficiência, se exercitados pelos quadros próprios e gerências diretas da Administração Pública.

(...)

A decisão de substituir a contratação tradicional de um dado objeto por modelo inovador há que ser analisada sob a ótica da melhor relação custo-benefício que dele seja possível extrair-se, nos limites da ordem jurídico-administrativa, a seu turno em permanente evolução.

Cabe ao administrador público analisar as contratações anteriormente realizadas para o objeto de que necessita, as despesas delas decorrentes, os procedimentos que poderiam ter sido suprimidos e aqueles que não foram adotados para a satisfatória execução do objeto, o grau de eficácia das ações adotadas no processo de contratação, a possibilidade de racionalizar a atuação da fiscalização do contrato, o pleno atendimento do interesse público decorrente da contratação, entre tantas outras peculiaridades, antes de decidir-se pela substituição, motivada, de um modelo de gestão por outro, ou seja, passar da 'terceirização' à 'quarteirização' na gestão de atividades de apoio. (...)¹

43. No que respeita ao critério de julgamento proposto, é bom destacar que a Consultoria Jurídica da União no Estado do Ceará também vislumbrou a utilização de descontos sobre as tabelas oficiais das montadoras.

44. Assim, concorda-se com a solução dada pelos juristas subscritores do artigo parcialmente transcrito acima nos capítulos 5 e 6, eis que considera os principais custos envolvidos na contratação em comento (mão-de-obra e peças) em comparação com tabelas de caráter oficial, não manipuláveis pelas partes.

45. A depender do principal custo envolvido na licitação, venceria o certame a empresa que ofertasse o menor valor da mão-de-obra para o serviço de manutenção de acordo com a tabela de tempo padrão de reparos das montadoras ou aquela que oferecesse o maior desconto sobre a tabela de preços de peças das montadoras. E o edital deveria estabelecer adicionalmente o quanto a Administração pretenderia pagar pelo item de menor impacto na contratação.

46. Sendo certo que a escolha do critério de julgamento deve ser amparada em indispensável e profunda pesquisa de mercado.

IV - Conclusão

47. Ante o exposto, entende-se que:


¹ Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da 'quarteirização' na gestão pública?, Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 102, jun. 2010, disponível em www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=67572.



- a) o serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de frota oficial é objeto passível de licitação pública, conforme o próprio Tribunal de Contas da União sinalizou no Acórdão n.º 2731/2009 – Plenário;
- b) o novo modelo (contratação de empresa gerenciadora da manutenção veicular preventiva e corretiva) pode perfeitamente conviver com o tradicional (contratação direta de oficinas pela Administração);
- c) a escolha entre os dois modelos de contratação compete ao administrador público e pressupõe a elaboração de estudo que aponte qual deles representa o sistema mais vantajoso para a Administração diante das peculiaridades de cada caso;
- d) o critério de julgamento fundado na menor taxa de administração não se coaduna com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, previsto no art. 3.º, *caput*, da Lei n.º 8.666/93; e
- e) é juridicamente válida a adoção de critério de julgamento que leve em conta os principais custos envolvidos na licitação (mão-de-obra e peças) em comparação com as tabelas das montadoras de veículos.

À consideração superior.

Brasília, 18 de outubro de 2011.


Antonio dos Santos Neto
Advogado da União
Matrícula SIAPE n.º 1507736
OAB/DF n.º 24.052