MUNICÍPIO DE PATOS DE MINAS
PROCURADORIA-GERAL

PARECER N. 816/2016/L

PROCESSO 342/2016 - PREGÃO PRESENCIAL N. 045/2016 - RESPOSTA IMPUGNAÇÃO.

REQUERENTE: Secretaria Municipal de Administração – Comissão de Pregão Presencial.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta sobre a impugnação interposta pela empresa BRASIL VEÍCULOS E MÁQUINAS LTDA, contra o Edital publicado, na modalidade pregão presencial, do tipo menor preço, apurado pela menor taxa percentual de administração visando a ***"contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, gerenciamento e controle da manutenção da frota de veículos do Município de veículos do município de Patos de Minas com fornecimento de peças genuínas e/ou originais, serviços de manutenções preventivas e corretivas da frota municipal, por meio de sistema informatizado, com utilização de tecnologia via web e em tempo real, em rede especializada de serviços"***.

2. Em síntese, a impugnante questionou vários itens do edital, quais sejam:

- O procedimento licitatório ora deflagrado pela municipalidade é caracterizado pelo credenciamento ilegal, e que permitira uma venda direta, entre a rede credenciada e a Administração. Isto porque, em verdade, haverá licitação apenas para a aquisição de uma parcela do objeto contratual: aquisição do sistema informatizado;

- Os valores das peças e dos serviços mecânicos não foram objeto de registro de preços;

- Exigência das redes credenciadas e o tempo de credenciamento da rede;

- Exigências de qualificação técnica.

3. Destarte, a Impugnante pretende que seja revogado o procedimento licitatório para que publique novo procedimento com a devida retificação do instrumento convocatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. A administração pública municipal, invariavelmente, pauta todos os seus atos pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

5. Em atendimento do interesse público, foi promovido processo licitatório, na modalidade de Pregão Presencial, cujo procedimento foi fixado pelos preceitos da Lei n. 10.520/2002 e Lei n. 8.666/1993.

6. O edital da licitação estabeleceu as características do serviço a ser licitado, as quais convergem com as exigências legais, observando os preceitos que regulamentam o objeto do certame.

7. Analisando os argumentos expendidos, passamos a articular os elementos fáticos e jurídicos que envolvem a questão, de forma pontual, conforme segue.

DA TERCEIRIZAÇÃO/QUARTEIRIZAÇÃO

8. Inicialmente, cumpre esclarecer que o certame não trata de credenciamento ilegal, conforme alegado pela impugnante. Trata-se do instituto da Quarteirização, um novo modelo de manutenção da frota de veículos oficias, que inclusive, já esta sendo utilizado pelo Estado de Minas Gerais a fim de garantir a economicidade da contratação.

9. Insta mencionar que a terceirização de atividades da área meio já é prática bastante consolidada no Setor Público e que também alcança a manutenção da frota de veículos próprios do Poder Publico, tendo se consolidado como o meio mais comum de se realizar a manutenção veicular, haja vista que, são raros os órgãos e entidades estaduais e/ou municipais que ainda mantém oficinas internas que, por sua vez, carecem de infraestrutura e equipamentos adequados, bem como de pessoal com conhecimentos atualizados.

10. Apesar dos ganhos de eficiência trazidos pela terceirização da manutenção veicular, verifica-se que tal modalidade tem se mostrado limitada no atendimento das demandas de organizações com estrutura mais complexa, como é o caso de frota de veículos que constantemente realiza viagens.

11. Já a QUARTEIRIZAÇÃO da manutenção de veículos se apresenta como uma evolução da já conhecida terceirização, tendo se desenvolvido e consolidado no setor privado nos últimos anos, passando a ser adotado mais recentemente pelo setor público na busca de maior eficiência na gestão dos serviços, suscitando-se questões quanto à sua aplicabilidade nesta esfera.

12. Na quarteirização, a Administração contrata empresa especializada para gerenciar a execução da manutenção de sua frota de veículos. Tal manutenção, por sua vez, é realizada pelas oficinas que fazem parte da rede credenciada da contratada.

13. Conforme ensina Pereira Junior et Dotti (2010), o novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública, 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. Em extenso estudo sobre o tema, Pereira Junior et Dotti (2010), apresentam a seguinte conceituação do modelo de quarteirização:

> *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 guincho. 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.*

14. O Tribunal de Contas da União enfrentou o tema da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, em julgado que sopesou diversos aspectos relacionados à legalidade, à moralidade, à impessoalidade, à eficiência e à economicidade da alternativa do credenciamento. No que tange à escolha ou não do novo modelo, ponderou o Ministro Revisor:

> *14. Ressalvo, desde logo, que as sugestões apresentadas no quarto título, relativo ao modelo de credenciamento, inserem-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotá-las. Isso porque não cabe a este Tribunal, no desempenho de suas funções de controle, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades do ente jurisdicionado. [...] Tanto que esta Corte vem admitindo, ao longo do tempo, variações em torno do modelo legal para viabilizar contratações de acordo com as situações fáticas encontradas no dia a dia da Administração, atinentes a mercados específicos. [...] 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." – (Acórdão nº*

2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC nº 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09).

15. Isto posto, não há que se falar em ilegalidade na forma de credenciamento e/ou modalidade de certame adotado pela Administração, portanto, , não merece a pretensão da impugnante prosperar.

EXIGÊNCIA DAS REDES CREDENCIADAS E O TEMPO DE CREDENCIAMENTO DA REDE

16. Com relação ao questionamento de exigências das redes credenciadas, vale ressaltar que 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.

17. 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.

18. Portanto, as localidades habituais de deslocamento da frota é que guiarão a decisão, ou seja, 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.

19. Já com relação ao tempo de credenciamento, a impugnante mostra equivocada quanto ao período de credenciamento da rede, conforme pode ser verificado no item 13.2 e do edital e item 8.2 Anexo VII - Projeto Básico:

> O representante legal da proposta vencedora deverá assinar o contrato ou instrumento equivalente, dentro do praza máximo de **30 (trinta) dias** a contar da comunicação. E apresentar para assinatura do contrato:
> 13.2.1 - Apresentar declaração, em papel timbrado, firmada por representante legal da empresa, de que possui oficinas e lojas autorizadas/credenciadas conforme exigência do item 7.2 do Anexo VII - Projeto Básico/Termo de Referência.
> 8.2 - A contratada deverá implantar sem qualquer ônus para a PPM no prazo máximo de **15 (quinze) dias após a assinatura do instrumento contratual**, o sistema informatizado de gerenciamento de dados de gestão de manutenção preventiva e corretiva de frota de veículos da Contratante (...).

20. Logo, não há que se falar em violação aos princípios constitucionais, e muito menos, da não existência de justificativa para a estipulação de exigências da ampla rede credenciada, uma vez que, as especificações bem como as exigências e/ou justificativas foram devidamente demonstradas no certame as fls. 70/71, tendo por base, a estimativa de gasto médio dos últimos 04 (quatro) anos.

21. Ademais, não há restrição à participação, uma vez que, o prazo para credenciar a rede de estabelecimentos será de 30 dias, e para a implantação do sistema e após a assinatura do contrato, o prazo será de 15 dias. Logo, as exigências editalícias vinculam a todos, sem exceção, portanto, conforme já supramencionado, não há afronta aos princípios da legalidade, competitividade, impessoalidade, moralidade e isonomia.

EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

22. Com relação às exigências de qualificação técnica, insta mencionar que a única qualificação técnica exigida foi o ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA, estando tal exigência de acordo com os preceitos da lei nº 8.666/93, senão vejamos:

> ***Art. 27.*** *Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:*
> *(...)*
> ***II*** *- qualificação técnica;*
>
> ***Art. 30.*** *A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*
> *(...)*
> ***II*** *- comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

23. Portanto, não há que se falar que a exigência de mero atestado de capacidade técnica fere aos preceitos legais pertinentes, e muito menos, que há restrição no presente procedimento licitatório.

DOS VALORES DAS PEÇAS E DOS SERVIÇOS MECÂNICOS

24. Com relação a este questionamento, nota-se que a pretensão da impugnante merece prospera, uma vez que, em análise ao edital, verifica-se a existência de

estipulação apenas das taxas administrativas, concluindo pela afronta ao principio da economicidade.

25. Insta mencionar que a modalidade do certame é totalmente inovadora, o que justifica com plausibilidade, a não observância da administração na composição para o critério de julgamento, denominado no Modelo de Manutenção da Frota, apresentado pela Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais de "Maior Desconto Resultante", unindo taxa de administração e descontos sobre o valor das peças e serviços.

26. Portanto, com relação a este questionamento, cingindo-se ao principio da economicidade, pugna pela necessidade de revogação do certame, para que esta municipalidade possa enquadrar o processo no novo modelo de Gestão de Manutenção da Frota, conforme apresentado pela Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais – SEPLAG, no qual inclusive, foi baseado o presente parecer, disponível no endereço eletrônico:
http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/094_Quarteirizacao_da_Manutencao_da_Frota_de_Veiculos_Oficiais.pdf.

27. Desta maneira, deve a Administração Municipal, munindo-se do princípio da auto-tutela, rever seus próprios atos, promovendo a revogação do certame para posterior adequação do edital nos pontos necessários (itens 24/26 deste parecer), mediante a manifestação da autoridade competente sobre a conveniência e oportunidade, para maior efetividade do instrumento, e no estrito atendimento do interesse público.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, OPINO pela promoção de revogação do certame em discussão, após ser realizada uma minuciosa análise dos itens questionados, desde que fundamentada e autorizada pela autoridade competente e operada a sua publicidade.

É a manifestação, S.M.J.

Patos de Minas – MG, 23 de Agosto de 2016.

JULIETE APARECIDA AMORIM
Procuradora do Município
Mat. 24.719