
TEMAS RELATIVOS A LICITAÇÕES E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS TRATADOS NO ÂMBITO
DA CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDA PELA
PORTARIA/PGF Nº 98, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2013

Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal

PARECER Nº 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.001847/2013-61

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de licitações e contratos administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE FROTA.

I. Aspecto distintivo na contratação do serviço de gerenciamento de frota: intermediação. Constatação que exige da Administração justificativa com base em estudos técnicos que comprovem a adequação, eficiência e economicidade para utilização do modelo.

II. Medidas necessárias para resguardar a juridicidade da licitação e da contratação: não exigência de rede credenciada na fase de habilitação; critérios de julgamento compatíveis com objeto licitado em sua integralidade; pesquisa de mercado elaborada conforme parâmetros do Parecer Nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU e não deixada ao exclusivo critério da contratada.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1 Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de licitações e Contratos, através da portaria n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2 Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3 Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revistos em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

4 No Parecer ora em apreço, cuidar-se-á do problema envolvendo a contratação do serviço de gerenciamento de frota. Ao final, poderão ser observadas algumas orientações que procuram assegurar o melhor atendimento ao interesse público.

5 É o relatório.

I DA DEFINIÇÃO

6 Antes de apresentar os problemas suscitados na chamada contratação do serviço de gerenciamento de frotas, é preciso fixar o que se entende por tal serviço, de modo a bem situar a questão suscitada. Para tal mister, emprestam-se aqui algumas linhas escritas por Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti em elucidativo artigo sobre o tema:

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 [...], 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 prestação¹.
(sublinhamos)

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: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=67572>>. Acesso em: 23 jul. de 2010.

7 Retira-se da definição acima que o elemento marcante nesse tipo de contratação é a intermediação; em vez de a Administração licitar diretamente a aquisição de combustível de um posto ou a manutenção de veículos de uma oficina, utiliza-se da intermediação de uma empresa, a qual ficará incumbida de duas coisas: gerenciar a prestação dos serviços (abastecimento e manutenção) e fornecer esses serviços por meio de rede credenciada de postos e oficinas.

8 Em outro trecho do artigo supracitado tem-se um melhor delineamento do que é, em termos práticos, o gerenciamento de frotas:

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.

9 São, portanto, duas contratações em um só procedimento: a gestão dos serviços prestados e os próprios serviços. Aqui fica mais fácil perceber a característica singular desse tipo de contratação: a existência de intermediação. A empresa contratada nada mais é do que uma intermediária entre a Administração e o prestador dos serviços. Contrata-se, portanto, o serviço de intermediação (gestão) e os serviços realmente prestados (abastecimento, manutenção, guincho etc.).

10 Não se trata, a rigor, de uma novidade, dada a existência de outras contratações que se utilizam dessa mesma sistemática, como a intermediação das agências de viagem na aquisição de passagens aéreas, a intermediação de empresas na aquisição de jornais e revistas e a intermediação de rede de cartões no fornecimento de alimentação por meio de cartões vale-refeição. Em todos os casos, o que se quer é uma utilidade, utilizando-se do meio mais adequado para tanto. No caso do gerenciamento de frota, é preciso que os automóveis de determinado órgão público mantenham-se funcionais, prestando-se à finalidade para a qual integram o patrimônio da Administração: o transporte.

11 Para fechar o tópico, o essencial aqui é apreender que o que se chama de gerenciamento de frota, na verdade, caracteriza-se como uma intermediação entre a Administração Pública e o efetivo prestador de serviço, contratação no âmbito da qual fica o intermediário (empresa credenciadora) responsável pela consolidação de dados sobre a gestão da frota veicular.

II DA NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PARA UTILIZAÇÃO DO MODELO

12 Sem adentrar especificamente às questões jurídicas suscitadas para obstar a utilização do sistema de gerenciamento de frotas, constata-se, desde logo, que será imprescindível que a Administração, quando optar por utilizá-lo, justifique a opção em detrimento da utilização sistema tradicional. Explica-se.

13 A remuneração dessa intermediação é feita por meio do pagamento de uma taxa de administração. Isso significa dizer que além do custo natural do combustível, da peça ou do serviço de manutenção, será devido ainda um valor adicional a título de remuneração à empresa vencedora do certame. Em princípio, significaria uma maior onerosidade, o que desafia, portanto, uma justificativa para não licitar diretamente a aquisição de combustível ou a manutenção. Essa justificativa pode fundar-se em motivos vários, tais como o grande número da frota, os constantes deslocamentos e necessidades contínua de reparo onde quer que o veículo se encontre etc.

14 O que não se admite, contudo, é dizer de forma genérica que o novo modelo é melhor do que o anterior e furta-se de licitar da forma, por assim dizer, tradicional. Explicam de modo elucidativo Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, no artigo já mencionado:

Não se diga que se tornou ineficaz o modelo tradicional, ou seja, aquele em que a Administração contrata uma única oficina para 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.

15 Assim, a assunção dos custos e das dificuldades inerentes à contratação dos serviços por meio do gerenciamento de frotas não deve se dar por comodismo ou conveniências outras da Administração, que não a estrita necessidade da prestação do serviço daquela forma, isto é, por meio de uma intermediação, de um gerenciamento.

16 De forma exemplificativa, distinguem-se duas situações bastante diversas: aquele órgão público cuja frota circula apenas num determinado município ou em municípios circunvizinhos e cuja atividade pode ser prestada por meios alternativos de transporte daquele outro órgão público cujas necessidades de longos e ininterruptos deslocamentos são inerentes à própria atividade desempenhada, como uma operação policial. Destaca-se aqui tratar-se de meros exemplos, sem qualquer vinculação, utilizados apenas a título ilustrativo para evidenciar casos hipotéticos de necessidade e desnecessidade de utilização do chamado novo modelo.

17 Encerrando essa fase, pode-se dizer que a justificativa para utilização ou não do sistema de gerenciamento de frotas desafia estudos técnicos que demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo. Recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) deixou clara essa necessidade de justificativa preliminar², sem prejuízo das demais correções que o modelo precisa enfrentar, a serem enfrentadas no tópico seguinte. Assim, a Administração deve deixar demonstrada de forma evidente nos autos, de preferência no documento de planejamento da contratação (termo de referência ou projeto básico), essa justificativa para utilização do modelo. Nessa justificativa é importante afastar as opções originalmente vislumbradas, como a contratação de dois ou três postos em municípios distintos dentro de um mesmo Estado, por exemplo, opção que possivelmente supriria a necessidade de abastecimento no território necessário sem a necessidade da utilização do sistema de gerenciamento.

III DAS DIFICULDADES NA LICITAÇÃO E NA FORMA DE SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

18 Conforme já salientado, há dois serviços contratados no sistema de gerenciamento de frotas: o gerenciamento e a prestação do serviço

2 Acórdão 1040/2012 – Segunda Câmara: “1.6.2. demonstre eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos/pareceres prévios efetuados”.

em si. Isso exige certos desafios na implementação do sistema, o que restou debatido de forma exaustiva no Acórdão 2.731/2009 do Plenário do Tribunal de Contas da União. Desse Acórdão podem ser retiradas diversas recomendações para aperfeiçoamento do sistema. Antes, porém, cumpre fazer alguns esclarecimentos.

19 O Acórdão em tela, além de não ter sido proferido em sede de consulta, dotado assim, de caráter normativo e prejulgamento de tese, não vedou a contratação do gerenciamento de frotas; apenas levantou uma série de questões e, ao final, resolveu:

9.3. determinar ao [...] 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;

20 Esclarecido isso, deve-se fixar a seguinte premissa numa eventual contratação de gerenciamento de frota: conforme já esclarecido, existem dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), por isso deve haver pressupostos de competitividade em ambos. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, pois aqui se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato. À mesma conclusão chegaram Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti³ e o próprio TCU, quando analisou o modelo⁴.

3 “Não se diga que o critério de julgamento da proposta baseado na menor taxa de administração (percentual 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”. Op. cit.

4 “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”.

21 Assim, deve haver competitividade não só em torno da taxa de administração cobrada pelo gerenciamento, mas também sobre os demais serviços a serem prestados, de modo a se conseguir a proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o gerenciamento da frota.

22 A forma como conseguir essa competitividade em relação aos serviços varia conforme cada um. A título de exemplo, cite-se a exigência de um percentual de descontos sobre os valores de combustíveis, peças, lubrificantes etc. Utilizar-se-iam, então, alguns valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de preço combustíveis da Agência Nacional de Petróleo (ANP), uma tabela de serviços (mão-de-obra e peças) do fabricante etc. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente à taxa de administração cobrada pelo gerenciamento e também uma competitividade sobre os serviços a serem efetivamente prestado, afastando-se, assim, uma série de questionamentos levantados pelo TCU no Acórdão 2.731/2009-P. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

23 Não se desconhece que os contratos de manutenção trazem em si uma nota de emergencialidade. Não se sabe, ao certo, quando uma ou outra peça irá precisar de substituição ou quando ocorrerá um acidente. O conserto de um veículo, a reparação de um ar-condicionado dentre outros muitas vezes não dão sinais de quando serão necessárias, por isso os contratos de manutenção, muitas vezes, adotam a sistemática de exigir 03 (três) orçamentos quando da necessidade de algum reparo.

24 O contrato de gerenciamento de frota não está salvo dessa possibilidade: ser necessário serviço ou peça não previsto em tabela de fabricante ou outra tabela-padrão adotada na licitação. A solução seria, então, utilizar-se da sistemática de apuração dos valores de mercado para fins de aplicação do percentual acordado e respectivo pagamento. No entanto, o TCU muito criticou a perda da gestão sobre essa pesquisa de mercado, que é feita a critério da contratada-gerenciadora, sem qualquer participação da Administração, que apenas aprova o orçamento.

25 Assim, quando houver a necessidade de, no curso do contrato, realizar-se um serviço ou se adquirir um produto inicialmente não vislumbrado, isto é, não previsto na tabela ou parâmetro utilizado na licitação, deve a Administração prever cláusula em edital evitando que essa pesquisa de mercado fique ao completo alvedrio da contratada, afastando assim algum direcionamento da pesquisa e o possível sobrepreço dos serviços.

26 Vale destacar que essa pesquisa de mercado é uma pesquisa como qualquer outra, devendo utilizar-se dos parâmetros do Parecer N° 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU. Cabe à Administração ainda fiscalizar se os preços estão compatíveis, não se limitando a aceitar a pesquisa da contratada. Detectado sobrepreço, ser-lhe-á lícito realizar procedimentos com vistas à glosa dos valores entendidos como pagos a maior. Tais providências dizem com a regular fiscalização do contrato, inerente a todo e qualquer contrato administrativo, atentando-se aqui para aspectos específicos da contratação em apreço.

27 Em resumo, ciente de que o modelo de contratação de gerenciamento de frotas é bastante recente e se encontra em fase de aprimoramento, tem-se que, com as cautelas necessárias à apuração da proposta mais vantajosa em sentido lato, isto é, em relação a todos os componentes do contrato, é possível sua utilização em compatibilidade com o ordenamento jurídico, considerando ainda a necessidade de correção das falhas pontuais ora abordadas e consignadas pelo TCU quando analisou a questão a fundo.

28 Por fim, fim cumpre alertar para um critério de há muito combatido pelo TCU como restritivo à competitividade, que é a exigência de que a rede credenciada seja apresentada já na fase de habilitação. Entendeu o TCU, em diversas oportunidades, que tal exigência seria descabida, por restringir indevidamente o caráter competitivo, a exemplo do Acórdão 3.513/2011 – Primeira Câmara⁵:

9.2. nos termos dos arts. 43, I, da Lei n° 8.443/92, e 250, II, do RI/TCU, determinar ao [...] que, caso persista a necessidade da contratação, se abstenha de prorrogar o Contrato [...], promovendo nova licitação, imediatamente após o seu encerramento, escoimada da irregularidade ali detectada, qual seja, a exigência de comprovar, ainda na fase de habilitação/classificação de propostas, que a licitante possui rede credenciada de oficinas multimarcas/centros automotivos/concessionárias e distribuidoras de autopeças e pneus, bem como rede credenciada de postos de combustível de bandeira, por ser restritiva à competitividade, contrariando o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n° 8.666/1993; (sublinhamos)

5 Nesse mesmo julgado, citam-se, ainda os seguintes Acórdãos, todos referentes ao serviço de vale-refeição: 3156/2010-P, 2581/2010-P, 842/2010-P e 2651/2010-P.

IV CONCLUSÃO

29 Por todo o exposto, conclui-se que:

- a) A adoção do denominado serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo a ser devidamente consignado no documento de planejamento da contratação (termo de referência, projeto básico etc.);
- b) Na contratação do gerenciamento de frota, deve a Administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas:
 - b.1) utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato;
 - b.2) evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única e exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer N^o 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU;
 - b.3) não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas sim fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório.

À consideração superior.

Brasília, 25 de abril de 2013.

Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).

Renata Resende Ramalho Costa Barros
Procuradora Federal

Daniel de Andrade Oliveira Barral
Procurador Federal

Patricia Cristina Lessa Franco Martins
Procuradora Federal

Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal

Douglas Henrique Marins dos Santos
Procurador Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 29 de abril de 2013.

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 29 de Abril de 2013.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 23/2013
(LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE GERENCIAMENTO DE FROTA)**

- I. A ADOÇÃO DO DENOMINADO SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE FROTA, POR SE TRATAR DE INTERMEDIÇÃO NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, EXIGE JUSTIFICATIVA ESPECÍFICA, ELABORADA COM BASE EM ESTUDOS TÉCNICOS, OS QUAIS DEMONSTREM ASPECTOS COMO A ADEQUAÇÃO, A EFICIÊNCIA E A ECONOMICIDADE DE UTILIZAÇÃO DO MODELO, TUDO A SER DEVIDAMENTE CONSIGNADO NO DOCUMENTO DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO (TERMO DE REFERÊNCIA, PROJETO BÁSICO ETC.)

- II. NA CONTRATAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE FROTA, DEVE A ADMINISTRAÇÃO ADOTAR AS SEGUINTE RECOMENDAÇÕES, A FIM DE RESGUARDAR A COMPATIBILIDADE DO PROCEDIMENTO COM O REGIME JURÍDICO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: (A) UTILIZAR CRITÉRIO DE JULGAMENTO NÃO SÓ EM RELAÇÃO AO SERVIÇO DE GERENCIAMENTO, MAS TAMBÉM EM RELAÇÃO AOS BENS E SERVIÇOS DECORRENTES DO CONTRATO; (B) EVITAR QUE A PESQUISA OU COTAÇÃO DE PREÇOS DE MERCADO QUE SE FAÇA NECESSÁRIA NO CURSO DO CONTRATO FIQUE A CRITÉRIO ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE DA EMPRESA CONTRATADA, OBSERVANDO, NESSA PESQUISA, OS TERMOS DO PARECER Nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU; (C) NÃO EXIGIR A APRESENTAÇÃO DE REDE CREDENCIADA NA FASE DE HABILITAÇÃO, MAS SIM FIXAR NO EDITAL PRAZO HÁBIL À VENCEDORA PARA QUE APRESENTE A RELAÇÃO CONFORME EXIGÊNCIAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.