Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 678/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/3687/2022
PROTOCOLO	: 2161758
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGÉLICA
JURISDICIONADO	: APARECIDO GERALDO RODRIGUES
DENUNCIANTE	: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.
ADVOGADOS	: RAYZA FIGUEIREDO MONTEIRO – OAB/SP 442.216; FÁBIO LEANDRO ADVOGADOS ASSOCIADOS OAB/MS 318/2007; FÁBIO CASTRO LEANDRO – OAB/MS 9.448 E OUTROS.
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE FROTA. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NO EDITAL DECORRENTE DE EXIGÊNCIA RESTRITIVA À COMPETITIVIDADE. VEDAÇÃO TOTAL DE COBRANÇA DE TAXA DE CREDENCIAMENTO. TAXA SECUNDÁRIA. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA. INTERFERÊNCIA INDEVIDA EM RELAÇÕES PRIVADAS. CLÁUSULA ABUSIVA E ILEGAL. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA NÃO ESTIPULAÇÃO DA CLÁUSULA EM FUTUROS EDITAIS OU DE COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. A inclusão, em edital de licitação, de cláusulas que vedam de forma absoluta a cobrança de taxa de credenciamento por parte da futura contratada junto à sua rede credenciada configura extrapolação da competência administrativa do ente público, ao interferir indevidamente em relações contratuais de natureza privada, comprometendo o caráter competitivo do certame e afrontando os princípios basilares da Lei de Licitações. A pertinência de tal vedação dependeria de justificativa clara e específica, demonstrando o porquê é essencial para garantir o interesse público primário na contratação. Caso contrário, é considerada cláusula abusiva e ilegal.

2. Determina-se ao atual gestor, caso ainda não feito, que adote as providências necessárias à não estipulação, em editais de licitação de quarteirização, de cláusula de proibição peremptória de cobrança pela futura contratada de taxas das credenciadas e que eventual estipulação de limitação esteja amparada em estudos técnicos preliminares comprobatórios da necessidade e adequação da medida.

3. Procedência da denúncia. Determinação ao atual gestor. Arquivamento do feito.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 9 a 12 de junho de 2025, ACORDAM os Senhores

Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, acolher o entendimento do Ministério Público de Contas pela **procedência** da denúncia e **determinar** ao atual gestor, caso ainda não o tenha feito, que adote as providências necessárias à não estipulação, em editais de licitação de quarteirização, de cláusula de proibição peremptória de cobrança, pela futura contratada, de taxas das credenciadas, e que eventual estipulação de limitação esteja amparada em estudos técnicos preliminares que comprovem a necessidade e adequação da medida; **arquivar** a denúncia, com fundamento nos arts. 17, VI, *a*, 129, I, *b* e 186, V, todos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC-MS), aprovado pela Resolução TCE-MS n. 98/2018; e **comunicar** o julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012, determinando-se, inclusive, o **levantamento do sigilo** das peças processuais.

Campo Grande, 12 de junho de 2025.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Trata-se de **denúncia,** com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa **Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda**. em face de suposta irregularidade no Pregão Presencial n. 002/2022, promovido pela **Prefeitura Municipal de Angélica**. O certame visava ao registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção e gerenciamento de frota para a administração das despesas correlatas (manutenção preditiva, preventiva e corretiva), mediante sistema informatizado de pagamento por meio de cartão magnético em estabelecimentos credenciados.

O expediente foi admitido como denúncia pela Presidência desta Corte de Contas (fl. 136), que determinou sua distribuição ao Conselheiro Relator.

A denunciante alega, em síntese, que o edital de licitação contém exigência ilegal e restritiva à competitividade ao vedar a cobrança de taxa entre a empresa contratada e seus estabelecimentos credenciados (denominada taxa secundária). Segundo a denunciante, tal vedação interferiria na relação comercial de direito privado entre particulares e na livre concorrência, comprometendo o caráter competitivo do certame e o princípio da seleção da proposta mais vantajosa (vantajosidade).

> EDITAL:
>
> 5.2.2.9. É vedada a objeção ao credenciamento de qualquer fornecedor, dentro do ramo de atuação, sem justificativa legal plausível, sendo que o credenciamento dos fornecedores/prestadores de serviços deverá ser realizado sem ônus aos mesmos, **vedada a cobrança de taxa de credenciamento**;
>
> 5.2.2.10. **A contratada não poderá cobrar qualquer valor para credenciar as empresas à rede credenciada** para atendimento ao Município de Angélica – MS;
>
> 5.2.2.11. **Os custos referentes ao credenciamento deverão ser mitigados dentro da taxa de administração dos serviços que será cobrado sobre o valor unitário de cada objeto ou serviço prestado por parte do credenciado à licitante vencedora**.

Em sede de decisão liminar (DLM - G.FEK - 36/2022, fls. 280-284), o Conselheiro Relator indeferiu o pedido de medida cautelar por não vislumbrar, em análise preliminar, os requisitos necessários para sua concessão. Na mesma decisão, determinou a intimação dos responsáveis para ciência do inteiro teor e manifestação nos autos no prazo de cinco dias úteis.

Após a notificação da referida decisão, o Município de Angélica, por meio de seu representante legal, justificou que a proibição da instituição da denominada taxa secundária tem como objetivo evitar que os custos dessa cobrança sejam incorporados aos valores cobrados pelos produtos e serviços oferecidos pelas empresas credenciadas, elevando o preço final a ser repassado à Administração Pública, destinatária final dos serviços.

Na sequência os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, o qual concluiu:

> I – pela procedência da denúncia, considerando que as cláusulas 5.2.2.9 e 5.2.2.10, do edital do Pregão Presencial 002/2022, restringiram indevidamente a competitividade e ofenderam os princípios da proporcionalidade, da economicidade, da vantajosidade, da motivação e da livre iniciativa;
>
> II – pela determinação, sem imposição de sanção, no sentido de que o gestor adote as providências necessárias à não estipulação, em editais de licitação de quarteirização, de cláusula de proibição peremptória de cobrança, pela futura contratada, de taxas das credenciadas, e que eventual estipulação de limitação esteja amparada em estudos técnicos preliminares que comprovem a necessidade e adequação da medida;
>
> III – pela retirada do sigilo do processo, considerando a procedência da denúncia e a regra geral da publicidade, nos termos do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no MS nº 24.405-4/DF.
>
> IV – pela comunicação aos interessados, na forma regimental.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

A denunciante alega que a inclusão, no edital de licitação, de cláusula que proíbe a contratada de cobrar taxas das empresas credenciadas excede a competência administrativa. Argumenta que tal proibição interfere na relação contratual entre a contratada e sua rede credenciada e, além disso, prejudica a competitividade do certame.

A Lei n. 8.666/93, então vigente, determinava que todo processo licitatório público observasse o princípio constitucional da isonomia, objetivando assegurar a todos os interessados igualdade de condições para demonstrar sua capacidade de atender

às demandas da administração pública e, consequentemente, fornecer bens, prestar serviços ou executar obras. Adicionalmente, a lei proibia a inserção, nos instrumentos convocatórios, de cláusulas ou condições capazes de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo da licitação.

Cláusulas e exigências que contrariassem de forma evidente as normas e os princípios basilares da licitação, restringindo indevidamente a competitividade ou prejudicando a elaboração de propostas, deveriam ser rejeitadas por infringirem diretamente o artigo 3º da mencionada lei.

Em análise preliminar, o relator destacou que a exigência de um limite para a "taxa de credenciamento" a ser cobrada pela futura contratada de seus credenciados não restringiria a competitividade do certame, pois se aplicaria igualmente a todos os licitantes (fls. 139).

Ainda em seus fundamentos, o relator afirmou que a limitação da taxa secundária seria vantajosa, pois permitiria à Administração prever os valores que a contratada pagaria aos seus credenciados.

Contudo, é fundamental observar que, no caso em questão, não houve uma simples limitação da cobrança da taxa de credenciamento pela futura contratada, mas sim uma proibição taxativa, conforme previsto nas cláusulas 5.2.2.9 e 5.2.2.10 do edital. Portanto, o ponto central desta análise reside nessas cláusulas, que vetaram de forma peremptória a possibilidade de a futura contratada instituir ou cobrar qualquer tipo de taxa de seus fornecedores credenciados como condição para integrarem ou permanecerem na rede.

Embora se reconheça a intenção da administração pública de buscar a proposta mais vantajosa e evitar potenciais abusos ou custos ocultos, entende-se que a proibição absoluta da cobrança de taxa de credenciamento, da forma como estabelecida, além de não garantir a vantajosidade, configura medida desproporcional e potencialmente contrária à própria economicidade almejada, infringindo preceitos constitucionais e legais que regem as licitações.

A prestação de serviços de manutenção e gerenciamento de frota por meio de quarteirização transcende a simples intermediação. A empresa contratada assume responsabilidades complexas, que incluem: I) Seleção e qualificação**:** Identificação, avaliação e seleção de fornecedores que atendam aos critérios técnicos, de qualidade, capacidade e idoneidade definidos tanto pela Administração quanto pela própria gerenciadora; II) Gestão contratual: Formalização da relação com os fornecedores credenciados, estabelecendo regras, padrões de serviço, tabelas de preços (quando aplicável) e obrigações mútuas; IV) auditoria e controle: Fiscalização da qualidade dos serviços prestados, do cumprimento de prazos, da adequação dos preços praticados e da conformidade com as normas estabelecidas; V)Tecnologia e integração: Disponibilização de sistemas e plataformas para agendamentos, autorizações, pagamentos

e controle dos serviços executados pela rede credenciada; VI) Gestão de pagamentos: Processamento e efetivação dos pagamentos aos fornecedores credenciados pelos serviços prestados à Administração.

A execução dessas atividades naturalmente acarreta custos administrativos, operacionais e tecnológicos para a gerenciadora. A formação e manutenção de uma rede credenciada extensa, qualificada e com boa cobertura geográfica são essenciais para a adequada execução contratual e para o atendimento eficiente das necessidades da Administração. Nesse cenário, a taxa de credenciamento se apresenta como um mecanismo, usual no mercado privado para serviços análogos, com o propósito de assegurar o comprometimento dos fornecedores, atuando como um filtro inicial no processo de credenciamento e possibilitar taxas de gerenciamento mais competitivas para a Administração, mediante a distribuição parcial dos custos de gestão da rede entre os beneficiários diretos (os credenciados).

A empresa gerenciadora, impossibilitada de cobrar a taxa de credenciamento, inevitavelmente incluirá os custos de gestão da rede em sua taxa de administração principal ofertada à Administração. Isso pode resultar em uma proposta aparentemente mais vantajosa na taxa principal, mas que, na realidade, onera os cofres públicos da mesma forma ou até mais, utilizando-se de um caminho diferente.

Ademais, essa proibição pode desestimular a formação de uma rede ampla e qualificada, prejudicando a qualidade do serviço. Portanto, a medida pode não ser eficaz para o objetivo final de otimizar a relação custo-benefício para a Administração.

A principal alegação de que tal vedação extrapola a competência administrativa do município reside no fato de que ela interfere diretamente em uma relação contratual estabelecida entre a empresa contratada (vencedora da licitação) e a rede de empresas que ela irá credenciar para prestar os serviços.

A forma como a empresa contratada remunera ou se relaciona financeiramente com as empresas credenciadas é, em princípio, uma questão de direito privado, sujeita à negociação e ao livre mercado. O município, ao impor uma vedação de cobrança de taxa, está intervindo nessa dinâmica entre particulares, o que pode não se enquadrar no seu âmbito de atuação administrativa direta.

O objeto principal da licitação é a contratação de uma empresa para prestar um determinado serviço ao município. A forma como essa empresa se organiza internamente e estabelece suas relações comerciais com terceiros (no caso, a rede credenciada) é um aspecto da sua gestão empresarial, que geralmente não é detalhadamente regulamentado no edital, desde que não comprometa a qualidade e a execução do serviço contratado com o município.

A imposição dessa vedação também pode impactar negativamente o caráter competitivo da licitação das seguintes formas: empresas que naturalmente adotariam um modelo de negócio com cobrança de taxas da rede credenciada podem ser desestimuladas a participar da licitação, restringindo o número de concorrentes e, consequentemente, a possibilidade de o município obter a proposta mais vantajosa.

A vedação da cobrança de taxas pode obrigar a empresa contratada a buscar outras formas de receita, o que pode se refletir no preço proposto ao município. Uma empresa que pudesse compensar seus custos com as taxas cobradas da rede credenciada poderia, em tese, apresentar uma proposta mais econômica para o município. Ao impedir essa dinâmica, o edital pode artificialmente inflacionar os preços.

É importante notar que a jurisprudência e os princípios que regem as licitações públicas, como a busca pela proposta mais vantajosa, a isonomia entre os licitantes e a livre concorrência, geralmente não admitem cláusulas editalícias que restrinjam a competitividade sem uma justificativa razoável e diretamente relacionada ao objeto da licitação.

Por fim, a inclusão em edital de vedação total de cobrança de taxa da rede credenciada pela empresa contratada é uma medida configura extrapolação da competência administrativa do município ao interferir indevidamente em relações privadas e, ao mesmo tempo, frustrar o caráter competitivo do certame, indo contra os princípios basilares da Lei de Licitações. A pertinência de tal vedação dependeria de uma justificativa muito clara e específica, demonstrando como essa restrição é essencial para garantir o interesse público primário na contratação. Caso contrário, tende a ser considerada uma cláusula abusiva e ilegal.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, consubstanciado nas informações constantes nos autos, acolho o entendimento do Ministério Público de Contas pela procedência da denúncia e VOTO:

I – pela **determinação,** para que o atual gestor, caso ainda não o tenha feito, adote as providências necessárias à não estipulação, em editais de licitação de quarteirização, de cláusula de proibição peremptória de cobrança, pela futura contratada, de taxas das credenciadas, e que eventual estipulação de limitação esteja amparada em estudos técnicos preliminares que comprovem a necessidade e adequação da medida;

II – pelo **arquivamento** da denúncia, com fundamento no art. 17, VI, “a”, art. 129, I, “b” e art. 186, V, todos do Regimento Interno desse Tribunal de Contas (RITC-MS), aprovado pela Resolução TCE-MS n. 98/2018; e

III – pela **comunicação** do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012; determinando-se, inclusive, o levantamento do sigilo das peças processuais.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, por acolher o entendimento do Ministério Público de Contas pela procedência da denúncia, pela determinação ao atual gestor, pelo levantamento do sigilo processual e pelo arquivamento dos autos.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Leandro Lobo Ribeiro Pimentel e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 12 de junho de 2025.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

MSS / TST