



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.062/2019
Autos n.: 951.973
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Guimarães
Entrada no MPC: 14/08/2019

PARECER

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Trata-se de Denúncia formulada por Link Card Administração de Benefícios Ltda., na qual se questiona a legalidade do Processo n. 62/2015, Pregão Presencial n. 175/2015, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Guimarães, cujo objeto é a o registro de preços para a prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento de veículos através de postos credenciados e da manutenção da frota através do fornecimento de cartões magnéticos para serem utilizados em veículos oficiais ou locados pelos órgãos/entidades do município.
2. Aduziu a denunciante que seriam irregulares os itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital por exigirem “*comprovação de uma vasta rede credenciada incompatível com as reais necessidades*” da Prefeitura, restringindo indevidamente a competitividade no certame. (fls. 01/11)
3. A inicial foi instruída com os documentos de fls. 12/46.
4. Posteriormente à manifestação da Coordenadoria de Protocolo e Triagem (fls. 47/48), foi recebida a Denúncia (fls. 49).
5. O Conselheiro Relator, então, determinou a intimação dos responsáveis para encaminharem a esta Corte de Contas toda documentação relativa ao certame, inclusive o contrato eventualmente celebrado, sob pena de multa. (fls. 52/53)
6. Intimados, os responsáveis prestaram as informações de fls. 63 e enviaram a documentação de fls. 64/197.
7. Depois de juntada nova manifestação da denunciante (fls. 201/246), a Unidade Técnica realizou o exame de fls. 248/251, assim concluído:

Ante o exposto, após análise das supostas irregularidades apontadas na Denúncia, em análise inicial, nos termos da fundamentação acima, esta Unidade Técnica entende pela sua improcedência em face ao Edital Retificado, no que tange ao apontamento de ser excessivo o número de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

postos de combustíveis e nº oficinas (itens 9.4.2 e 9.4.3 do Edital Retificado).

Considerando regular o Edital Retificado no que se refere à apresentação de Declaração de credenciamento de 300 (trezentos) postos de combustíveis, conforme distribuição geográfica prevista no item 9.4.2; e, também, na exigência de Declaração de credenciamento das oficinas e autopeças indicadas pela Contratante, como disposto no item 9.4.3, entende-se que pode ser dado prosseguimento ao processo licitatório.

8. Após, o Ministério Público de Contas apresentou a manifestação preliminar de fls. 254/262, na qual assevera que a retificação do edital não afastou a irregularidade apontada pela denunciante (ausência de justificativa técnica para a exigência excessiva de vasta rede de postos e oficinas credenciados, restringindo indevidamente a competitividade no certame), além de aditar a Denúncia em relação às seguintes irregularidades:

- a) burla ao dever de licitar e ofensa aos princípios da isonomia, economicidade e moralidade;
- b) ausência de justificativa para a contratação;
- c) deficiente pesquisa de preços;
- d) ausência de informações nos autos sobre o quantitativo e a demanda estimada;
- e) ausência de parcelamento do objeto;
- f) vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero;
- g) exigência de certidões negativas de débito;
- h) deficiência do termo de referência;
- i) divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato.

9. Citados, a Sra. Maria da Glória dos Reis, Prefeita Municipal e subscritora do edital, e o Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, Pregoeiro e subscritor do edital, apresentaram defesa conjunta às fls. 272/280, instruída com os documentos de fls. 281/493.

10. Seguiu-se o reexame da Unidade Técnica às fls. 500/517, assim concluído:

Encerrada a análise das defesas apresentadas pela Sra. Maria da Glória dos Reis, ex-Prefeita do Município de Guimarães, e do então Pregoeiro, Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, esta Unidade Técnica opina pela:

- a) pela improcedência do seguinte apontamento:
 - burla ao dever de licitar e ofensa aos princípios da isonomia, economicidade e moralidade;
- b) pela procedência dos seguintes apontamentos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- exigência excessiva de comprovação de vasta rede de postos e oficinas credenciados;
- ausência de justificativa para contratação;
- deficiente pesquisa de preços;
- ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e demanda estimados;
- ausência de parcelamento do objeto licitado;
- vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero;
- exigência de certidões negativas de débito;
- divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato;
- deficiência do termo de referência.

Entende-se como responsáveis pelas irregularidades apuradas no âmbito do Pregão Presencial nº 175/2015 a Sra. Maria da Gloria dos Reis, ex-Prefeita do Município de Guimarães, por ter subscrito o Edital (fl. 88) e homologado o certame (fl. 370), e o ex-Pregoeiro, Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, o qual também subscreveu o instrumento convocatório (fl. 88). Por conseguinte, sugere-se a aplicação de multa, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/08, e do art. 318, II, da Resolução TCEMG nº 12/08.

Finalmente, no que diz respeito aos apontamentos referentes à exigência de certidão negativa e à divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato, reitera-se a sugestão para que se expeça tão somente recomendação aos representantes do Município de Guimarães, para que, nos próximos certames: i) se abstenham de exigir, dentre os requisitos de habilitação, certidão negativa, exigindo-se, em substituição, a prova da regularidade fiscal e trabalhista; ii) assegurem a compatibilidade entre as cláusulas do instrumento convocatório do certame e as da minuta contratual anexa.

11. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

12. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

13. Inicialmente, este órgão ministerial registra que evolui quanto ao apontamento de “burla ao dever de licitar e ofensa aos princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade”, exposto na manifestação preliminar, apresentada em outubro de 2015.

14. De modo semelhante ao exposto no reexame da Unidade Técnica, este órgão ministerial passou a entender ser admissível a adoção do modelo de contratação de gerenciamento de frota em substituição ao modelo tradicional de licitação de aquisição de bens (combustível) e contratação de serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

(manutenção de veículos), desde que preenchidos determinados requisitos.

15. O Tribunal de Contas da União tem aceitado o modelo gerencial em questão em situações peculiares, em que tenha sido demonstrada de maneira detalhada a vantajosidade operacional e econômica obtida com a substituição do modelo. É o caso, por exemplo, da Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro, em que se assinalou um potencial de redução de gastos de mais de um milhão por ano, conforme se observa do seguinte trecho:

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.

21. Cabe agora averiguar os aspectos operacionais envolvidos.

22. **Como visto há pouco, o tamanho, a dispersão e as condições de uso da frota de veículos do DPF são singulares.** Em consequência, como se vê nos autos, inúmeros problemas têm surgido para aquele órgão, tais como: indisponibilidade prolongada de viaturas, inexistência de oficinas adequadas em diversas localidades, atrasos em reparos, má qualidade de serviços, manutenção de estruturas dispendiosas de controle e outras. Com isso, termina por haver certo comprometimento da eficácia e da eficiência da atuação da força policial, que deixa de dispor de transporte adequado a qualquer tempo e lugar.

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 Ações 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 quarterização, 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 e, com isso, melhorar o desempenho dos órgãos e entidades públicos.

(...)

[...] 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 [...], tornam



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

otimistas as expectativas quanto à diminuição de custos pela implementação de tal sistema de gerenciamento para manutenção de veículos (Acórdão nº 2731/2009, Plenário).

16. Verifica-se, no entanto, que o abastecimento e a manutenção de veículos da frota da Polícia Rodoviária Federal possui características absolutamente distintas do abastecimento e da manutenção dos veículos da frota do Município de Guimarães.

17. Não se observou no edital ora analisado a demonstração *in concreto* e detalhada na fase interna do procedimento licitatório da vantagem econômica e operacional do gerenciamento de frota em detrimento do sistema tradicional de contratação.

18. Não foram demonstrados dados como a finalidade de cada veículo que compõe a frota municipal, a distância média mensal percorrida pelos veículos e o número médio de deslocamentos para outros municípios, entre outros fatores relevantes. Nem mesmo dados sobre as despesas com as contratações fragmentadas pretéritas que possibilitassem a conclusão sobre a eficiência e economicidade do novo modelo de gestão adotado.

19. Em outro processo, o TCU determinou ao órgão fiscalizado: “1.6.2 – *demonstre eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos e pareceres prévios efetuados*” (Acórdão 1040/2012 – 2º Câmara).

20. A Corte de Contas Mineira¹ possui semelhante entendimento a respeito da questão:

[...] No caso concreto, **observa-se que não foi realizado estudo para análise da viabilidade e da vantajosidade da contratação conjunta das atividades constantes do objeto**, valendo ressaltar que a realidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, da Polícia Federal da Superintendência de Rondônia e do Tribunal Regional do Trabalho 14ª Região é bem diferente da encontrada no município de Joaquim Felício, pelo que não podem servir como parâmetro.

Da simples leitura do objeto do procedimento licitatório em análise verifica-se que ele engloba itens que poderiam ser facilmente divididos em 5 (cinco) grupos distintos, conforme enumerados anteriormente, o que deixa patente a amplitude do escopo da contratação pretendida.

Assim sendo, considerando que em nenhum momento se comprovou motivação atinente à inviabilidade técnica ou econômica para o não parcelamento do objeto licitado, **ratifico a irregularidade apontada** por inobservância do disposto no art. 15, IV, e no art. 23, §1º da Lei 8666/93, sujeitando à aplicação de multa a Sra. Laira Danielle Soares da Costa,

¹ TCE/MG, Denúncia n. 951.250, 2º Câmara, Rel. Cons. Wanderley Ávila, j.15/09/16.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Pregoeira e subscritora do edital; e o Sr. Célio Caldeira da Fonseca Filho, Prefeito Municipal, que autorizou a abertura da licitação nesses termos.

21. Observa-se que tem se multiplicado de forma rápida entre os municípios mineiros a opção pela contratação do serviço de gerenciamento de abastecimento e manutenção de frota de veículos, **merecendo o tema atenção do Tribunal de Contas de Minas Gerais para coibir a realização de licitações desprovidas de justificativa técnica adequada.**

22. Diante do acima exposto, o Ministério Público de Contas entende que no caso concreto ora examinado não restou provada a *concreta* vantajosidade, econômica e operacional, do procedimento de gerenciamento de frota em detrimento de eventual licitação a ser realizada diretamente entre os fornecedores de combustíveis e de serviços de manutenção de veículos.

23. Saliente-se que a ausência de justificativa para a contratação foi apontada no item II da manifestação preliminar do Ministério Público de Contas (fls. 257-v/258), irregularidade esta mantida pela Unidade Técnica no reexame de fls. 500/517.

24. Com relação às demais irregularidades apontadas nos autos, o Ministério Público de Contas adota a fundamentação exposta no estudo de fls. 500/517 elaborado pela Unidade Técnica para também concluir pela procedência da Denúncia em razão das seguintes irregularidades: (i) exigência excessiva de comprovação de vasta rede de postos e oficinas credenciados; (ii) ausência de justificativa para contratação; (iii) deficiente pesquisa de preços; (iv) ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e demanda estimados; (v) ausência de parcelamento do objeto licitado; (vi) vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero; (vii) exigência de certidões negativas de débito; (viii) divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato; (ix) deficiência do termo de referência.

25. Necessário ressaltar que, excluídas as irregularidades atinentes à exigência de certidão negativa de débito e à divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato, todas as demais irregularidades acima descritas são graves, ensejando a aplicação de multa aos responsáveis.

CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

a) pela procedência da Denúncia em razão das seguintes irregularidades:

a.1) exigência excessiva de comprovação de vasta rede de postos e oficinas credenciados;

a.2) ausência de justificativa para contratação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- a.3)** deficiente pesquisa de preços;
 - a.4)** ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e demanda estimados;
 - a.5)** ausência de parcelamento do objeto licitado;
 - a.6)** vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero;
 - a.7)** exigência de certidões negativas de débito;
 - a.8)** divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato;
 - a.9)** deficiência do termo de referência.
- b) pela aplicação de multa individual**, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, à Sra. Maria da Glória dos Reis, Prefeita Municipal e subscritora do edital, e ao Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, Pregoeiro e subscritor do edital, em razão das irregularidades acima descritas na alíneas “a.1” até “a.6” e “a.9”;
- c) pela expedição da recomendação** proposta pela Unidade Técnica aos atuais gestores municipais **quanto às irregularidades acima descritas na alínea “a.7” e “a.8”**.

27. Por fim, o Ministério Público de Contas **requer, ainda, seja adotada a necessária celeridade na tramitação e no julgamento da presente Denúncia, recebida em 09/06/2015 (fls. 49)**, considerando o disposto nos artigos 110-E c/c 110-F e 110-C, inciso V, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, a fim de evitar que ocorra a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

28. É o parecer.

Belo Horizonte, 09 de setembro de 2019.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas