



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de suas atribuições legais, vem, mui respeitosamente perante a V. Exa., por seu Procurador infra-assinado, com fulcro no inciso I do artigo 32, c/c inciso II, § 1º, do artigo 70, ambos da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), propor:

REPRESENTAÇÃO

em face de **AILTON DUARTE**, brasileiro, estado civil ignorado, Prefeito Municipal de Luz, portador de CPF nº 081.819.936-91, com endereço à Praça Rotary, nº 735, no Município de Luz, CEP 35595-000, pelas razões de fato e fundamentos de direito que passa a expor:

I. RELATÓRIO FÁTICO

1. O Ministério Público de Contas instaurou Procedimento Preparatório sob o nº 081.2019.447 (Portaria nº 20/MPC/GABMBCM, de 2019, Anexo I, da mídia digital anexa) para apuração de possíveis irregularidades na aquisição de peças automotivas e manutenção de veículos por meio do *software* de Gerenciamento de Frotas Automotivo.
2. Relata a denunciante (Anexo II, da mídia digital anexa) que o Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Executivo do Município de Luz estaria se valendo de recurso constante do *software* de gerenciamento de frotas automotivo para, sem qualquer tipo de processo licitatório, adquirir peças e serviços de manutenção dos veículos da municipalidade. Acostou, em sequência, documentação comprobatória (Anexo II).

3. Oficiado (Of. nº 204/2019/MBCM/MPC, Anexo III, da mídia digital anexa), a municipalidade apresentou informações e acostou documentos (Anexo III, da mídia digital anexa).

4. Assim, vislumbradas irregularidades na contratação supra referida, restou, na qualidade de promotor da defesa da ordem jurídica e do cumprimento das leis e, sobretudo - *in casu* - da defesa do patrimônio público, a formulação da presente Representação em face do agente público acima epigrafoado, para que restem estancadas *incontinenti* as ilegalidades de possível dano irreversível e de difícil reparação, bem como sejam responsabilizado em sua esfera de patrimônio jurídico individual por atos ilegais e ilícitos perpetrados por ação e omissão.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Legitimidade para o controle da Administração

5. No Estado Democrático de Direito é da maior importância o controle das contas públicas para resguardar a existência e manutenção do próprio Estado, garantindo-se assim, os direitos fundamentais dos cidadãos.

6. Daí a exigência de um órgão de controle que assegure à efetiva e regular gestão dos recursos em defesa da sociedade, com a finalidade de preservar a moralidade na Administração Pública.

7. O Tribunal de Contas tem como incumbência precípua executar, em conjunto com o Poder Legislativo, a fiscalização financeira e orçamentária da aplicação dos recursos da Administração Pública, com supedâneo nos artigos 70 a 75, da Constituição Federal do Brasil, uma vez que o dinheiro público precisa ser bem aplicado e, para tal, percorrer os caminhos que orientam sua destinação, sempre previstos em lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

8. As Cortes de Contas inseridas num contexto normativo orientado pelas Constituições estão a elas também submetidas; devem, portanto, pautar sua atuação nos valores e princípios nelas contidos, a fim de que sejam reconhecidas como instrumento burocrático voltado à implementação dos princípios constitucionais axiológicos, político-constitucionais e jurídico-constitucionais, bem como órgão democrático garantista - mecanismo de desenvolvimento da eficiência do agir estatal, voltado ao bem comum da coletividade.

9. A Magna Carta de 1988 assim preconizou:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

[...]

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

[...]

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. **(Grifo nosso).**

10. Nessa senda, pelo princípio constitucional da simetria, a Constituição do Estado de Minas Gerais, prescreveu:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta, facultado valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória idoneidade técnica;

III – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

[...]

XIII – aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

XIV – examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados;

[...]

XVI – estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

[...]

XVIII – representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abuso apurados;

[...]

Art. 180. A Câmara Municipal julgará as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que terá trezentos e sessenta dias de prazo, contados de seu recebimento, para emití-lo, na forma da lei.

§ 1º – Como procedimento fiscalizador e orientador, o Tribunal de Contas realizará habitualmente inspeções locais nas Prefeituras, Câmaras Municipais e demais órgãos e entidades da administração direta e da indireta dos Municípios.

§ 2º – As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 3º – No primeiro e no último ano de mandato do Prefeito Municipal, o Município enviará ao Tribunal de Contas inventário de todos os seus bens móveis e imóveis.

§ 4º – O Tribunal de Contas exercerá, em relação ao Município e às entidades de sua administração indireta, as atribuições previstas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

no art. 76 desta Constituição, observado o disposto no art. 31 da Constituição da República. (Grifo nosso).

11. Sob este mesmo prisma, a Lei Complementar estadual nº 102/2008, conferiu as seguintes competências a esse Egrégio Tribunal de Contas:

Art. 3º. Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal;

IV - fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

V - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município;

[...]

XV - aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em Lei;

XVI - fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados;

[...]

XVIII - estabelecer prazo para que o dirigente de órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

[...]

XX - representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abuso apurado, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades;

[...]

(Grifos nossos)

12. A Constituição da República proclamou em seu preâmbulo a instituição de um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

13. Ressalta-se que **pluralista** é uma sociedade em que **todos** os interesses



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

públicos são protegidos.

14. Vale trazer à baila, a existência do princípio da supremacia do interesse público que informa o Direito Administrativo direcionando as condutas dos agentes. Ocorre que, no âmbito das relações sociais, vão surgir conflitos entre o interesse público e o interesse privado, de forma que ocorrendo, há de prevalecer o interesse público, isto é, aquele que atende um maior número de pessoas.

15. Conforme expõe a Teoria Geral do Estado expandida pelo Direito Administrativo, Estado é organização político-jurídica que, possuindo governo próprio, está orientada à consecução do bem geral – cabendo aqui diversas acepções de filosofia política acerca do tema.

16. De plano, cumpre expor que os termos “Administração”, “Estado” e “Governo” não se confundem. Hely Lopes Meirelles esclarece:

[...] comparativamente, podemos dizer que Governo é a atividade política e discricionária; Administração é a atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; Administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional para a execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que o dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo.

17. Face aos termos da teoria jurídica, ao se utilizar o vocábulo “princípios do Direito Administrativo”, eventualmente pode ser criada a falsa impressão de que um dado Governo ou Estado estaria desincumbido de aplicá-los.

18. A inteligência supra não se sustenta. Isto porque, conforme ilustra o excerto, a forma de operação do Estado gerenciado por um Governo é a própria Administração. Logo, se o único meio de ação destes constructos é por meio de atos administrativos, por certo que suas ações são, em linha direta, afetadas pelos princípios administrativos.

19. Os vetores da ética, da responsabilidade e do interesse público, insculpidos no conceito republicano, impõem que não haja coordenação de interesses em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

desfavor do coletivo, mas que também não frutifique qualquer ação orientada a conferir a particulares ou grupos de interesse frente à sociedade.

20. Foi a sociedade que confiou em seus representantes – diretos ou indiretos – o poder de gerência (e não de propriedade) de bens e direitos coletivos. Em contraponto, tornou-se inato o dever de prestação de contas, em sentido lato, por esses emissários.

21. Neste sentido, em uma realidade de recursos finitos, se é pela democracia que se consolida uma agenda de ação, torna-se o dever de origem republicana garantir que este Norte seja equânime, tecnicamente robusto e sustentável no longo prazo.

22. Daí a importância dessa Corte de Contas e deste *Parquet*, ao defender os interesses da *res publica* em uma jurisdição de contas, para além do próprio exercício de guarda do erário, há uma inevitável – e extremamente benéfica – oxigenação da sociedade, na medida em que esta se mune de informações e adquire maior aptidão para participar acerca de seu presente e do futuro, junto aos representantes por ela eleitos.

23. Por certo, nem sempre haverá coordenação de interesses voluntariamente orientados à dilapidação do patrimônio público. Contudo, e por óbvio, à displicência também cabe repressão. Isto porque, ao estar imbuído da confiança do Estado, ao agente cabe maior diligência na medida em que as prerrogativas e patrimônios envolvidos pertencem à sociedade.

24. Assim, o que está em xeque é a preservação dos direitos e garantias coletivos da sociedade, com imposição de correção e responsabilização dos gestores que praticaram o descumprimento das leis e do estatuto licitatório.

II.2 Das irregularidades materiais constatadas

25. O Município de Luz, valendo-se do Processo Licitatório PRC nº 72/2017 – Pregão Presencial nº 30/2017 (Anexo II, da mídia digital anexa), realizou certame com o seguinte objeto, *in litteris*:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO, INTERMEDIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE UM SISTEMA INFORMATIZADO E INTREGADO DE FORMA CONTÍNUA, DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DA FROTA DE VEÍCULOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LUZ, COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, PNEUS, ACESSÓRIOS, COMPONENTES E MATERIAIS ORIGIONAIS RECOMENDADOS PELO FABRICANTE DE ACORDO COM AS CARACTERÍSTICAS DE CADA VEÍCULO OU PARALELAS DE BOA QUALIDADE, POR MEIO DE CONCESSIONÁRIAS, OFICINAIS MULTMIARCAS E CENTROS AUTOMOTIVOS E MÃO-DE-OBRA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS ESTABELECIDOS NO TERMO DE REFERÊNCIA E NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS. *(sic)*

[...]

26. O Contrato de Prestação de Serviço nº 105/2017 (Anexo II, da mídia digital anexa), decorrente do certame em questão, teve como valor global estimado a quantia de R\$ 816.000,00 (taxa de administração de 2% já inclusa).

27. Com escólio na documentação remetida pelo Município após diligência (Anexo III, da mídia digital anexa), as despesas empenhadas e pagas referentes ao objeto licitado são totalizadas na seguinte ordem:

Período	Valor (R\$)
2017	260.481,25
2018	775.915,08
2019 (até agosto)	514.336,29

28. Informa a denunciante, no curso da documentação remetida, a aquisição fraudulenta de peças e serviços para automóveis, representada (i) pela ausência de procedimento licitatório e posterior (ii) direcionamento de ordens de compras em benefícios de determinados fornecedores.

29. A seguir, serão expostas pormenorizadamente as irregularidades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

constatadas.

II.2.1 Inexistência de certames para contratação de oficina mecânica e fornecimento de peças automotivas

30. Não sendo o tema apto a figurar como hipótese de inexigibilidade ou dispensa de licitação (arts. 24 e 25, da Lei federal nº 8.666/93), obrigatório se faz, por óbvio, a realização de processo licitatório.

31. A denunciante expõe concisamente o *modus operandi* (Anexo I, da mídia digital anexa), a saber:

[...]

Na nova modalidade de contratação, o Edital é direcionado à contratação de empresa que fornece programas de computador que serão alimentados com todas as informações sobre cada veículo da frota municipal.

Porquanto, o Edital não visa a contratação de oficina especializada, mas sim de software para Gerenciamento de Frota o qual traz AGREGADO o fato da Administração poder contratar dentro do próprio programa de computador, oficinas mecânicas credenciadas junto às Gerenciadoras para que forneçam peças e prestem serviços de manutenção da frota veicular.

Saliente-se desde já que as licitações vez trazendo como objeto prestações de serviços distintas (fornecimento de programa de computador e aquisição de peças e serviços), porém como sendo uma atividade só a ser fornecida e de onde vêm surgindo diversas irregularidades. (Grifo nosso) (*sic*)

[...]

32. O trecho abaixo, extraído da manifestação da municipalidade (Anexo III, da mídia digital anexa), expõe com clareza a **dissonância legal entre o objeto da licitação (contratação de empresa para implantação, intermediação e administração de *software* de gestão de frota) e a prática ilegal em si**. Note-se:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

A contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva de veículos trata-se de um modelo que busca transferir à empresa privada especializada, vencedora da 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 e mão de obra [...]

Esse novo paradigma substitui a tradicional contratação direta com os prestadores dos serviços de manutenção de veículos. Adota-se o 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 ensinará prestar serviços cujo acesso era antes inviável. (Grifo nosso) (*sic*)

[...]

33. Conforme apresentado alhures, o objeto da licitação foi a contratação de empresa especializada para **implantação (i.e., liberação, instalação e ativação), intermediação (i.e., para com o responsável pelo desenvolvimento) e administração (i.e., gestão da infraestrutura) de sistema informatizado de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos – e não de empresa de manutenção de veículos**, ou ainda para **fornecimento de peças automotivas**.

34. A questão ultrapassa a esfera formal, adquirindo concretos contornos de dano ao erário: se a licitação fita o firmamento da melhor proposta para contratação de *software* e tal objeto editalício não tem correspondência com as atividades realizadas, não só a própria higidez do ofício está comprometida, mas também a eficiência do certame – visto que outros prestadores, especializados no trabalho executado, deixaram de competir.

35. O Tribunal de Contas da União é claro ao tratar do tema. Note-se a Súmula 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

36. O entendimento também fora expandido quando dos Acórdãos 1458/2008 e 2174/2012, respectivamente:

A Administração está obrigada a fornecer, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total conhecimento do objeto da licitação.

A mudança de configuração do objeto licitado demanda a realização de nova estimativa de preço e a reabertura dos prazos para apresentação de propostas.

37. Desta feita, entende-se pela irregularidade material da execução do certame, sob responsabilidade do subscritor do referido edital e signatário do contrato administrativo dele decorrente, Sr. Ailton Duarte.

II.2.2 Violação à impessoalidade do processo licitatório

38. Nos termos apresentados pela denunciante (Anexo I, da mídia digital anexa), haveria, de forma expressa, direcionamento de pedidos de orçamentos e de ordens de compras para dados credenciados. Os dizeres, *in litteris*:

Após a instalação do sistema, a empresa Gerenciadora já traz inserto no software, o credenciamento de diversas revendedoras de peças e prestadoras de serviços automotivos.

Orienta, pois, que uma vez de posse da demanda para fornecimento de peças e serviço a determinado veículo da frota, o gestor do contrato através do sistema da Gerenciadora encaminha solicitação de cotações para as empresas credenciadas a fim de que informem os valores praticados por elas no tocante à peça ou serviço necessitado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Frise-se dede já que os Municípios não têm qualquer gerencia ou parâmetro de escolha quanto a quais oficinas devam ou não credenciar-se, sendo isso de total controle das gerenciadoras.

Do mesmo modo, o Município não tem qualquer ingerência nos valores cobrados pelas Gerenciadoras à sua credenciadas para que figurem como possíveis fornecedoras de pelas e serviços. [...]

Assim, são encaminhadas através do sistema (software) das Gerenciadoras email's para as credenciadas porém sem qualquer quantitativo de mínimo ou máximo de credenciadas a serem consultadas e sem qualquer parâmetro dos preços a serem praticados, além da ausência de qualquer determinação quanto ao momento em que serão 'disparadas' as cotações, o que será melhor abordado posteriormente.

Urge ainda salientar que o sistema de gerenciamento vem se mostrando tendencioso ao direcionar para certa empresa credenciada veículo no qual esta tenha anteriormente realizado algum reparo, em nítida infringência ao princípio da isonomia e da vantajosidade pois, não há qualquer critério que indique que tal empresa credenciada praticará o menor preço. (Grifo nosso) (*sic*)

[...]

39. A municipalidade, em resposta, assim aduz (Anexo III, da mídia digital anexa), *in litteris*:

[...]

O modelo pretende garantir à Administração o gerenciamento de sua logística por **empresa especializada em gestão**, a propiciar presumível ganho de eficiência; a padronização dos serviços prestados; o atendimento tempestivo das demandas, em especial quando dos deslocamentos de veículos entre pontos diversos; a pronta disponibilidade de veículos em condições de trafegabilidade; e a 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

O modelo também almeja evitar que a Administração Pública delimite, no instrumento convocatório da licitação, o perímetro em que deva estar localizada a oficina que prestará os serviços de manutenção, já que a existência de rede de oficinas credenciadas, sediadas em diversas localidades, supre tal exigência, mas não que seja vedada a delimitação de área na qual devam estar sediados os estabelecimentos, nas licitações tradicionais para contratação de uma única empresa fornecedora de bens e prestadora de serviços.

Não se diz que o modelo tradicional, ou seja, aquele em que a Administração contrata uma única oficina para a manutenção de sua frota se tornou ineficaz. É que, dependendo do porte 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 deficiências de manutenção que se tornaram criticamente habituais.**

[...]

Assim, quando um veículo necessitar de manutenção preventiva ou corretiva, é encaminhado pela empresa gerenciadora a uma oficina da rede credenciada, onde será verificado qual o tipo de serviço a ser realizado e quais as peças e acessórios que demandam substituição. **Com base nesse relatório, é solicitado de algumas das oficinas integrantes da rede credenciada, costumeiramente três delas, a apresentação de orçamentos para a execução do mesmo objeto.**

Primeiro os mecânicos (servidores públicos efetivos) do Município de Luz verificam o que ocorreu com o veículo e suas necessidades. Verificando-se que os mesmos conseguem fazer a manutenção, e sendo necessária apenas a troca da peça defeituosa, solicita-se a uma primeira empresa para que seja feito o lançamento inicial da peça com a descrição, modelo e valor.

Quando este lançamento chega ao sistema, é enviado para mais 02 (duas) ou 03 (três) empresas, visto que o sistema libera enviar somente mais três cotações da cotação inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

As empresas credenciadas possuem um prazo de 12 horas para resposta, visto a necessidade e urgência na reposição para que o veículo possa novamente prestar os seus devidos serviços à população e aos servidores que o utilizam.

Além das solicitações via sistema, também são feitas ligações para as empresas credenciadas responderem ao orçamento solicitado, visto que muitas vezes as empresas credenciadas, embora solicitadas, não responde às solicitações de orçamento.

Assim, transcorrido o período de 12 horas a compra é realizada no estabelecimento cujo orçamento/proposta possua o menor valor.

Quanto aos veículos que necessitam de serviços mecânicos, estes são levados a um primeira oficina, que lança o orçamento dos gastos no sistema, e desse orçamento principal é encaminhado para mais 03 (três) oficinas que possuem o prazo de 12 (doze) horas para resposta. E, após esse prazo o serviço é realizado na oficina de menor preço, tendo a oficina de menor preço que buscar o veículo dentro da oficina da primeira cotação.

O Município possui conhecimento que a empresa administradora das compras cobra porcentagem de venda nas peças e serviços efetivamente adquiridos. (Grifo nosso) (*sic*)

[...]

40. A problemática reside, *in casu*, no fato de o potencial de fraude na licitação aumentar, quanto maior é o poder que a Administração contratante detém para restringir o universo de participantes, decidindo ao seu juízo quem irá contratar.

41. A atribuição do ônus da seleção de oficinas mecânicas à gerenciadora de *software* traz riscos concretos aos princípios consagrados pelo art. 37, da Constituição da República, na medida em que a gerenciadora detém a prerrogativa a seleção ao seu turno, sem qualquer compromisso de transparência e imparcialidade.

42. O Tribunal de Contas da União (TCU), quando do Acórdão 120/2018 (Rel.: Min. Bruno Dantas), tratou de situação semelhante. O relatório é o que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

segue, *in litteris*:

1. Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar inaudita altera parte, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Diretoria Regional de Brasília) - Correios (UASG 925916), relacionadas ao Pregão Eletrônico 21/2015 (PE 21/2015). Por meio do Acórdão 2.693/2015-TCU-Plenário, foi apensado aos autos o TC 026.388/2015-4, uma vez que esse não trouxe novas alegações de irregularidade.

2. O objeto do certame é a contratação de empresa para prestação de serviço de gerenciamento informatizado da manutenção dos veículos automotivos da referida empresa pública (peça 2, p. 1). O critério de julgamento é o menor valor global do lote (item 8.1 do edital - peça 2, p. 8).

2.1. A gerenciadora do sistema informatizado de manutenção dos veículos é responsável por disponibilizar o software e credenciar para si as prestadoras de serviços aptas a realizarem as manutenções e reparos na frota da contratante, bem como verificar se as obrigações fiscais das credenciadas estão sendo seguidas. Aos Correios, por sua vez, cabe escolher o estabelecimento que prestará o serviço orçado, além de pagar a contratada, a qual é responsável pelo repasse dos recursos financeiros às suas credenciadas que executaram as manutenções e reparos.

3. O orçamento global estimado para a contratação fora de R\$ 3.738.485,95 (peça 2, p. 1 - peças automotivas R\$ 2.548.967,69, serviços R\$ 1.092.414,73 e taxa de administração R\$ 97.103,53). A proposta vencedora foi de R\$ 3.625.724,46, com a sociedade empresária Link Card Administradora de Benefícios Eireli-ME, que originou o Contrato 114/2015, assinado em 25/11/2015, com vigência de trinta meses (peça 44).

[...]

11.4. Observa-se que, na prática, o objeto contratado possui duas fases: a primeira consiste em uma licitação para a escolha da gerenciadora de manutenção de frota (a qual, consoante exposto nesta instrução, na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

verdade se refere apenas ao fornecimento de software de gerenciamento e cadastramento de oficinas aptas a prestarem os serviços de manutenção), enquanto a segunda fase - realizada pelos Correios - se refere à escolha da oficina a executar o serviço de manutenção veicular entre as cadastradas da contratada dentro do raio previsto em relação à unidade operacional cujo veículo necessite do serviço.

11.4.1. Nessa segunda fase, os Correios solicitam orçamento de oficinas credenciadas da contratada, escolhendo aquela que apresenta maior desconto em relação ao sistema referencial. Tal procedimento parece caracterizar uma espécie de procedimento de 'negociação', visando ao aumento de desconto, em relação ao mínimo ofertado pela gerenciadora, a cada execução de serviços, considerando que a diminuição dos preços contratados é um direito disponível da contratada, e que as credenciadas podem ofertar melhores preços a fim de serem selecionadas para prestarem os serviços cotados, algo aderente ao princípio da economicidade e da competitividade (com as cautelas previstas no item 13.3 desta instrução)

[...]

[Sobre a boa prática do modelo] A seu turno, Marcos Eduardo Silva Soares e Leonardo Siqueira de Moura elaboraram o trabalho "Quarteirização da manutenção da frota de veículos oficiais: O desenho do modelo de gerenciamento adotado em Minas Gerais a fim de se garantir a economicidade da contratação" e apresentaram no VII Congresso Consad de Gestão Pública, ocorrido em março/2014. No dizer dos autores, eis os dois principais eixos do modelo utilizado naquele ente federativo:

"A metodologia adotada nas duas ondas do projeto é a de *Strategic Sourcing*, que visa não somente a redução do preço de compra do material ou serviço, mas possui como foco principal o custo total dos mesmos, ou seja, abrange análises de todos os custos: os aparentes e os ocultos. **Em outras palavras, não se leva em conta apenas o valor pago por um material ou serviço, mas todos os custos que estejam direta ou indiretamente envolvidos em sua aquisição, utilização e descarte.** Dessa forma, tem-se a visão do custo total, adequando as diretrizes de aquisição para uma compra melhor e mais vantajosa não apenas no momento da licitação, mas durante todo o ciclo de vida do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

produto ou serviço. (...)

A estratégia adotada pela Administração foi o desenvolvimento de novo critério de julgamento denominado 'Maior Desconto Resultante', unindo taxa de administração e descontos sobre o valor das peças e serviços. Os preços de peças praticados no mercado estão disponíveis nas tabelas das montadoras / fabricantes, de maneira que não se justificou definir seus preços máximos. Já para os preços de mão de obra (hora/homem), por não haver padrão de mercado, foi realizada extensa pesquisa de mercado de forma a se obter seus preços referenciais. Com base nisso, estipulou-se valores máximos para hora/homem. Para a taxa de administração, utilizou-se como referência o percentual obtido por meio de cotações junto ao mercado. Por fim, foi elaborada uma ferramenta para apuração do maior desconto resultando a partir de seis variáveis, a saber: Preço das Peças Genuínas; Preço das Peças Originais; Preço da hora/homem para motos; Preço da hora/homem para veículos leves; Preço da hora/homem para veículos pesados; e Taxa de Administração.”.

43. No âmbito da aquisição de peças, a diferença fulcral entre o tratado pelo TCU e o agora em tela, reside na busca pelo melhor preço: em ambos os casos, sagra-se vencedora a licitante do sistema de *software* que oferecer a menor taxa de administração do sistema; contudo, no caso tratado pela entidade federal, distintamente do ora tratado, **há ainda a exigência de que as credenciadas ofereçam descontos sobre os preços definidos pela tabela referencial**¹ - cabendo, então, aos Correios, optar pela melhor proposta.

44. A intermediação realizada pelo *software* quando da contratação de serviços, no presente caso, também se mostra lesiva. Isto porque **a manutenção de fornecedores de peças e serviços no rol de credenciados da gerenciadora está sujeita ao pagamento de taxas percentuais referentes às operações de compra – de peças ou serviços – efetivamente realizadas.**

45. É dizer, então, que, além da **habilitação para o fornecimento** de peças e serviços pelos fornecedores **não ser gratuita**, o custo, em uma espécie de tributação regressiva, é mais significativo para o pequeno comerciante –

¹ Nos termos do Acórdão do TCU, utiliza-se como base referencial os sistemas Audatex ou Órion.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

favorecendo, então, a concentração em grandes fornecedores.

46. Cite-se ainda que, tal como ensina a boa teoria econômica, independentemente do porte do fornecedor, **os custos adicionais das transações** (neste caso, a comissão para a gerenciadora do *software*) não são suportados por este próprio, **mas sim repassados ao consumidor – no caso, a Administração Pública –, levando, então, ao aumento do preço.**

47. Embora ciente destas características, conforme transcrito alhures, a municipalidade quedou-se inerte, expondo a risco o erário. Desta feita, entende-se pela responsabilização pessoal do mal gestor público, subscritor do edital e signatário do contrato administrativo dele decorrente, Sr. Ailton Duarte (Representado).

48. Vale frisar, em tempo, que este *Parquet* de Contas é, por óbvio, incentivador de modelos e tecnologias favoráveis à Administração Pública. Contudo, faz-se necessário, no caso em análise, a **suspensão do modelo operacional** ora vergastado, porquanto em evidente choque com as disposições legais e principiológicas que regem o Direito Administrativo e o Estatuto Licitatório.

III. CONCLUSÃO

49. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas conclui com as seguintes medidas a serem determinadas pelo Douto Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) determinar o **RECEBIMENTO** da presente como **REPRESENTAÇÃO** nos moldes do artigo 70 da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), autuando-a e distribuindo-a na forma da Resolução TCE/MG nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- b) determinar a **CITAÇÃO** do Representado devidamente qualificado no preâmbulo da presente, para querendo, **no prazo**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

máximo de 15 dias, apresente defesa escrita, acerca de todos os apontamentos trazidos no bojo desta Representação, em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório, nos termos do artigo 5º, inciso LV da Magna Carta de 1988 c/com artigo 265 da Resolução TCE/MG nº 12/2008;

- c) ato contínuo, seja **DECLARADO IRREGULAR** o **Processo Licitatório PRC nº 72/2017 – Pregão Presencial nº 30/2017 (Município de Luz – MG)**, pela prática de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos, **comunicando-se à Câmara Municipal de Luz** para que proceda ao **julgamento das contas de gestão**, conforme tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal;
- d) por consequência, **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA** no montante de **R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)** ao Representado, como incurso no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais, atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tudo nos termos do artigo 89, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, c/com artigo 320, da Resolução TCEMG nº 12/2008, e
- e) seja, ainda, emanada **DETERMINAÇÃO** ao atual gestor municipal, em analogia ao artigo 275, inciso III, da Resolução TCE nº 12/2008, para que adeque os trâmites correntes e futuros do referido sistema de gerenciamento, aos ditames legais trazidos nesta Representação, abstendo-se de reiterar práticas ilegais no curso da contratação pública em testilha, sob pena de nova responsabilidade pessoal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

50. É a **REPRESENTAÇÃO** que se faz.

Belo Horizonte, 21 de janeiro de 2020.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas.
(documento assinado digitalmente)