



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



ANÁLISE INICIAL DE REPRESENTAÇÃO

**Processo nº:** 1084455

**Natureza:** REPRESENTAÇÃO

**Relator:** CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

**Data da Autuação:** 29/01/2020

1. DADOS DA REPRESENTAÇÃO

**Data do Juízo de Admissibilidade:** 28/01/2020

**Objeto da Representação:**

Possíveis irregularidades na aquisição de peças automotivas e manutenção de veículos por meio do software de gerenciamento de frotas automotivo.

**Origem dos Recursos:** Municipal

**Tipo de Ente Jurisdicionado:** Município

**Entidade ou Órgão Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Luz

**CNPJ:** 18.301.036/0001-70

2. FATOS REPRESENTADOS

**Introdução:**

Trata-se de Representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por intermédio do Procurador Marcílio Barenco, em face do Município de Luz, na figura do Chefe do Executivo, Sr. Ailton Duarte, em razão de possíveis irregularidades na aquisição de peças automotivas e manutenção de veículos por meio do software de gerenciamento de frotas automotivo.

O Representante aduziu duas possíveis irregularidades:

- a) inexistência de certames para contratação de oficina mecânica e fornecimento de peças automotivas, e
- b) violação à impessoalidade do processo licitatório.

O processo foi distribuído e seguiu para a 3ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios para análise técnica inicial.

**2.1 Apontamento:**

Inexistência de certames para contratação de oficina mecânica e fornecimento de peças automotivas. Imprecisão do objeto

**2.1.1 Alegações do representante:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



O Representante alega que o Município de Luz não prosseguiu com os ditames licitatórios ao realizar compras diretas, por meio do software, uma vez que no bojo da licitação que amparou a contratação do programa, o objeto não contemplava atividades de manutenção de veículos ou fornecimento de peças automotivas.

**2.1.2 Documentos/Informações apresentados:**

CD (anexo I, II e III)

**2.1.3 Período da ocorrência:** 29/06/2017 em diante

**2.1.4 Análise do apontamento:**

O Representante alega que o Município de Luz, valendo-se do Processo Licitatório PRC n. 72/2017 - Pregão Presencial n. 30/2017 realizou aquisições fraudulentas de peças e serviços para automóveis, uma vez que o contratado foi além do objeto especificado no Edital, denotando a imprecisão do objeto.

Primeiramente, o Edital do Pregão n. 30/2017 especificou seu objeto nos seguintes termos:

*" contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de IMPLANTAÇÃO, INTERMEDIÇÃO e ADMINISTRAÇÃO de um sistema informatizado e integrado 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 originais recomendados pelo fabricante (...)"*.

De acordo com a manifestação do Representado, o objeto contratado incluía o fornecimento de peças, acessórios e mão de obra, tornando as contratações realizadas pela empresa vencedora do certame parte do acordado (CD - Anexo II):

*"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"*.

Vislumbra-se, assim, que o Município de Luz buscou não só contratar uma empresa para gerenciar a frota por meio da instalação e administração de um programa (software), mas, também, a manutenção preventiva e corretiva, incluindo fornecimento de peças, acessórios e mão de obra. Dessa forma, o intento municipal foi de realizar uma "quarteirização", a qual requer maiores ponderações.

Nas palavras de Jessé Torres Pereira Júnior:

*A "quarteirização" é estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado, especializado em gerenciar pessoas físicas ou jurídicas, os "quarteirizados", que o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público. Em síntese: a função da empresa gerenciadora é administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem.*

Ainda, no bojo da Denúncia n. 958374, sob relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, foram feitas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



considerações no seguinte sentido:

*A “quarteirização” caracteriza-se pela contratação de uma empresa que realizará o gerenciamento e contratação dos serviços terceirizados, inicialmente adotada no setor privado, timidamente começa a ser aplicada na gestão pública. O Tribunal de Contas da União enfrentou o tema da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, em julgado que sopesou diversos aspectos relacionados à legalidade, à moralidade, à impessoalidade, à eficiência e à economicidade da alternativa do credenciamento. No que tange à escolha ou não do novo modelo, ponderou o Ministro Revisor:*

*Com efeito, não há como afastar, de plano, a possibilidade de existir vantagens operacionais com a implementação desse novo modelo de contratação. Nada obstante, torna-se necessário verificar se, a par de atender as necessidades de logística daquele órgão, a nova sistemática amolda-se aos ditames da legislação que rege as contratações pelo setor público, notadamente no que concerne aos princípios da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Acórdão n. 2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC n. 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09.*

*Não obstante a alegação da defesa de que o modelo adotado pelo município da forma como prevista no edital é aceito pelo TCU, constata-se no trecho acima citado que o caso concreto deve ser analisado de forma a garantir que o certame observe os princípios constitucionais (grifei).*

A partir da leitura dos excertos acima, é transparente que, apesar de o fenômeno da quarteirização ser admitido, é essencial a observância dos princípios constitucionais e a vantajosidade do modelo adotado.

A quarteirização vem sendo debatida pela doutrina e pelos órgãos de controle externo há algum tempo, de modo que objetos similares ao descrito no Edital do Pregão n. 30/2017 são bastante comuns.

No caso em análise, o objeto descrito no Edital cumpre com os requisitos do art. 3º, inciso II da Lei n. 10.520, segundo o qual, "a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição". Ademais, não foram identificadas quaisquer alegações concretas quanto à ausência de vantajosidade do certame.

Portanto, tendo em vista a similaridade do caso em tela e o narrado na Denúncia n. 958374, utilizada como paradigma para esta análise, entende-se pela improcedência do apontamento.

#### **2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:**

Anexo I, II e III do CD

#### **2.1.6 Critérios:**

- Lei Federal nº 10520, de 2002, Artigo 3, Inciso II, Caput.

#### **2.1.7 Conclusão:** pela improcedência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



**2.1.8 Dano ao erário:** não há indício de dano ao erário

**2.2 Apontamento:**

Violação à impessoalidade do processo licitatório

**2.2.1 Alegações do representante:**

O Representante questiona o fato de que as compras realizadas sem observância dos ditames licitatórios, foram direcionadas por um grupo seletivo de fornecedores, cadastrados pelo Software, o que violaria a impessoalidade, por restringir o universo de participantes.

**2.2.2 Documentos/Informações apresentados:**

CD (anexos I, II e III)

**2.2.3 Período da ocorrência:** 29/06/2017 em diante

**2.2.4 Análise do apontamento:**

O Representante questiona a manutenção, dentro do software, de credenciamento de diversas revendedoras de peças e prestadoras de serviços automotivos, mantido pela empresa Gerenciadora, sem a participação do Município, pois entende que esse vínculo violaria a impessoalidade do processo licitatório.

Além disso, traz o acórdão do TCU, n. 120/2018, como parâmetro para criticar no âmbito do Município de Luz, a ausência de exigência de que as credenciadas ofereçam descontos sobre os preços definidos pela tabela referencial.

Ao analisar o Edital (Anexo 2- CD), verificou-se que o critério de julgamento adotado foi baseado apenas na menor taxa de administração ofertada. Quanto à adoção de critérios únicos de julgamento, nesses casos de quarteirização, o TCEMG tem se manifestado no sentido de ser "irregular o uso da taxa de administração como critério único de julgamento da licitação, o que só seria considerado válido quando aliado a outros estudos, como: serviços e bens adequadamente precificados", conforme Denúncia n. 944502, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), no bojo do Acórdão n. 2.731/2009, pelo voto do Revisor Min. Benjamin Zymler, ao considerar o critério único de julgamento pela menor taxa de administração :

*Diante de tudo o que foi dito, não há como discordar do juízo a que chegaram a Unidade Técnica e o Ministério Público, no sentido de que o modelo de contratação concebido no Pregão Eletrônico n. 17/2008 ofende o princípio da impessoalidade, restringe o caráter competitivo do certame e não assegura a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.*

Quanto à adoção de critério único de julgamento, portanto, entende-se pela procedência da Representação. No entanto, o argumento trazido à baila de que a ausência de participação e controle do Município na contratação dos serviços e peças automotivos complementares, não assiste razão ao Representante. Isso porque, o modelo da quarteirização pressupõe que o controle de tais contratos reside nas mãos da empresa Gerenciadora. Inclusive, o contrário é vedado pelo TCEMG, conforme se depreende da Denúncia n.958374, da Relatoria do Cons. Cláudio Terrão, julgada na sessão da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



Primeira Câmara em 29/11/2016:

*3. A Administração, ao realizar licitação para contratação de empresa privada especializada no gerenciamento da frota, transfere para essa última a responsabilidade de credenciar as oficinas. Logo, a existência de cláusula editalícia permitindo que a Prefeitura realize indicação de oficinas a serem credenciadas fere o princípio da impessoalidade e deve ser considerada irregular.*

Em suma, conclui-se pela parcial procedência do apontamento.

**2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:**

Anexos CD

**2.2.6 Critérios:**

- Acórdão TCEMG de 2016, Referência:  
Denúncia n.958374, da Relatoria do Cons. Cláudio Terrão, julgada na sessão da Primeira Câmara em 29/11/2016
- Acórdão TCEMG de 2019, Referência:  
Denúncia n. 944502, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana

**2.2.7 Conclusão:** pela procedência parcial

**2.2.8 Dano ao erário:** não há indício de dano ao erário

**2.2.9 Responsáveis :**

- **Nome completo:** AILTON DUARTE
- **CPF:** 08181993691
- **Qualificação:** Prefeito Municipal
- **Conduta:** Subscreveu o Edital

**2.2.10 Medidas Aplicáveis:**

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

**3 - CONCLUSÃO**

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- ✓ Conclusão: pela procedência parcial da representação no que se refere aos seguintes fatos:
  - Violação à impessoalidade do processo licitatório
- ✓ Conclusão: pela improcedência da representação, no que se refere aos seguintes fatos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
UNIDADE TCEMG: 3ª CFM - 3ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS



- Inexistência de certames para contratação de oficina mecânica e fornecimento de peças automotivas.  
Imprecisão do objeto

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 01 de junho de 2020

Gabriela de Moura e Castro Guerra

Analista de Controle Externo

Matrícula 32473