



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedimento Preparatório

N. 081.2019.447

Procurador Marcílio Barenco

PORTARIA 20/MPC/GABMRCM
Município de Luz

Notícia de Irregularidade n. 658/2019

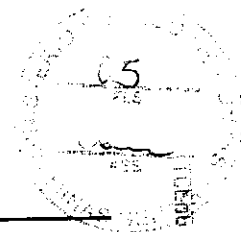
Procurador Marcílio Barenco

Municípios Diversos

Eventuais irregularidades praticadas por municípios na aquisição de peças
automotivas e manutenção de veículos por meio de *software* de Gerenciamento de
Frotas Automotivas



ROSANA MAGDA ALVES DE OLIVEIRA
OAB/MG 133602



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PROMOTOR DE JUSTIÇA REPRESENTANTE DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

DENÚNCIA



0006179810 / 2019

20/08/2019 14:49

LUZ

RECEBIDO 20/08/2019 14:49 0061798 MAG 10

JOELSON DE PAULO FARIA, brasileiro, casado, natural de Formiga/MG, nascido aos 01/12/1981, filho de Edson Geraldo de Faria e Maria Aparecida Terra de Faria, portador do RG nº MG-12.938.008 e inscrito no CPF sob o nº 064.765.156-10, residente e domiciliado à Rua do Contorno, 1828, Centro, Pains/MG, CEP 35582-000, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, por intermédio de sua procuradora que a esta subscrive (procuração inclusa), com endereço profissional na Praça São Vicente Ferrer, 109, 2º andar, Centro, Formiga/MG, CEP 35570-000, endereço eletrônico rosanaoliveira23@hotmail.com, apresentar **DENÚNCIA ESCRITA para início de investigação para apuração de irregularidades na compra de peças automotivas e manutenção de veículos através da implementação do novo modelo denominado GERENCIAMENTO DE FROTAS AUTOMOTIVO**, cujo sistema vem sendo adotado por considerável parcela dos Municípios do Estado de Minas Gerais, consubstanciado nos motivos fáticos e de direitos adiante explanados.

Nota Oficial nº 133602
MAG 1000
TC/EMG

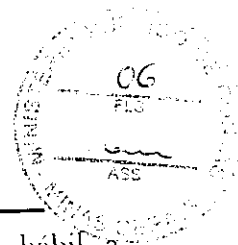


I - Fatos - Síntese da Denúncia

A presente petição tem por desiderato levar ao conhecimento de Vossa Senhoria, bem como do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, as irregularidades praticadas junto aos diversos Municípios do Estado no tocante à aquisição de peças e serviços para manutenção da frota veicular dos mesmos, realizados atualmente através do software de sistema de gerenciamento de frotas.

A nova modalidade de administração, gerenciamento e controle da frota veicular que vem sendo implementada em diversos municípios mineiros tem como objeto principal a contratação mediante processo licitatório de empresa fornecedora de programa de computador (software) para gerenciamento e manutenção dos veículos da municipalidade.

[Handwritten signature]



A proposta do programa de Gerenciamento se mostra como hábil a proporcionar ao Município máxima praticidade com o controle de dados referentes a cada veículo, como troca de peças e manutenção mecânica, elétrica etc., para até então, melhor controle e gestão dos gastos.

O sistema de Gerenciamento de Frotas também possibilita ao ente público, surgindo alguma necessidade de manutenção ou troca de peças nos veículos da frota, contratar diretamente com oficinas credenciadas junto ao sistema para que procedam aos devidos reparos.

Deste modo, mediante a utilização do software fornecido pela Gerenciadora, o ente público, na pessoa do gestor do contrato ou de alguém indicado no respectivo edital, realizam eletronicamente o envio das propostas quanto ao produto ou serviço a ser fornecido, com envio de email's às empresas credenciadas junto à Gerenciadora.

Atualmente, em Minas Gerais, as principais Gerenciadoras que fornecem tais programas de Gerenciamento de Frotas são a empresas: FIT CARD, NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS FIRELI - ME, LINK CARD, PRIME CONSULTORIA E TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA.

Já os Municípios mineiros que vem adotando o sistema de Gerenciamento de Frotas Veicular são dentre outros os Municípios de Luz, Cláudio, Pimenta, Oliveira, Arcos, Bambuí, Bom Despacho, São José da Barra, Capitólio, Campos Altos e Boa Esperança.

Impende desde já ressaltar que os Municípios de Capitólio e Campos Altos adotaram o sistema de gerenciamento de frotas através da adesão de atas de outros municípios, sem qualquer estudo interno de viabilidade e aplicabilidade às particularidades e necessidades do Município.

Todavia, após a adoção pelo sistema de gerenciamento de frotas inúmeras irregularidades vem sendo praticadas desvirtuando os contratos da proposta inicial apresentada além de infringir regras e princípios que devem obrigatoriamente serem observados pela Administração em geral, conforme se demonstrará a seguir.

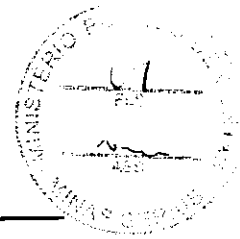
2- O modelo anterior de contratação e o novo modelo escolhido por parcelas dos Municípios mineiros

O modelo de contratação de empresa para fornecimento de peças e serviços para a manutenção da frota veicular de cada Município anterior ao atualmente praticado funcionava, basicamente, da seguinte forma:



ROSANA MAGDA ALVES DE OLIVEIRA

OAB/MG 133602



Através da abertura de processo licitatório comumente realizado na modalidade pregão eram escolhidas empresas com base no maior desconto oferecido nos valores constantes da tabela de preços relativa a serviços e peças praticados pelas montadoras como por exemplo o Banco de Dados do Sistema Audatex, que reúne informações acerca dos preços praticados por todas as montadoras do país ou ainda na própria tabela fornecida pelas montadoras.

Assim, na fase de lances restava como vencedora a empresa que oferecesse maior desconto no preço da tabela já previamente indicada no certame como sendo a tabela parâmetro, considerando já previamente todos os modelos e marcas de veículos pertencentes à frota municipal.

Assim, os preços a serem praticados quando da execução do contrato eram facilmente identificados, com maior controle e menor possibilidade da existência de fraudes, eis que tinham referências de tabelas parâmetro de fácil acesso.

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 contratação de oficina especializada mas sim de software para Gerenciamento da 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.

Informe-se que vem sendo comumente contratadas empresas Gerenciadoras após saírem vencedoras do certame tendo apresentado percentual de 0% (zero por cento) ou até taxas negativas de custos aos Municípios para implementação do sistema de Gerenciamento de Frota Veicular.

Depreende-se dos contratos vigentes junto em alguns Municípios mineiros do conhecimento do denunciante que a taxa de administração resta estabelecida nos seguintes parâmetros:

Município	Gerenciadora Vencedora do Certame	Taxa de Administração
Arcos	Link Card	-0.50%
Bambuí	Neo Consultoria	1,00%
Bom Despacho	Link Card	0,00%

3



Boa Esperança	Link Card	2,00%
Claudio	Prime Consultoria	0,00%
Luz	Trivale Administração	2,00%
Oliveira	Prime Consultoria	-2,10%
Pimenta	Link Card	0,50%

Parafrazeando a taxa ínfima, zero ou negativa decorre do fato de as Gerenciadoras cobrarem os valores dos seus credenciados, no pagamento mensal para inscrição e ainda em percentual sobre as peças e ou produtos fornecidos ao Município, o que será especificado posteriormente.

3- Do funcionamento do sistema de gerenciamento de frotas

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.

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 peças e serviços. Impende citar, que o procedimento licitatório no Município de Arcos no corrente ano fora suspenso face a impugnação da Gerenciadora participante, uma vez que o Edital estabelecia percentual máximo a ser cobrado como mensalidade de 3%, valor este bem aquém do que de fato é cobrado pelas Gerenciadoras, como se verá posteriormente.

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.

4-Da irregularidade dos contratos em relação ao objeto

Cite-se primeiramente, que o valor pago pela utilização do sistema na verdade não representa o objeto do contrato, por isso não poderia, de forma alguma, ser fator preponderante para se apurar o vencedor do certame em comparação ao valor gasto com peças ou serviços.

A prestação de serviços de administração e gerenciamento com implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão da frota veicular do municípios, por meio de internet, não necessariamente deve estar vinculado com o fornecimento de peças genuínas e/ou originais, serviços de manutenções preventivas e corretivas da frota municipal.

Por se tratarem de prestação de serviços distintos entre si, para a busca do melhor interesse da Administração necessário seria o parcelamento do objeto com a realização de procedimento licitatório para cada serviço.

É sabido que a lei de licitações prevê que as obras, serviços e compras efetuados pela Administração serão divididos e terão vistas sempre ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, ampliação da competitividade e economia, conforme previsão do art. 23, § 1 da Lei 8666/93¹.

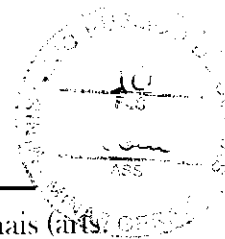
A regra porquanto é o fracionamento da contratação (parcelamento do objeto). Nesse sentido cite-se jurisprudência do TCU:

“(…) a ampliação da competitividade via parcelamento do objeto constitui-se em regra e não em exceção, cuja impossibilidade deve ser circunstanciadamente justificada no processo de contratação (art. 23, § 1º, da lei 8.666/1993)” (Acórdão 817/2010, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

“A regra do parcelamento do objeto da licitação é absolutamente vinculante e impositiva ao administrador, sempre que, como no caso concreto, a partir da avaliação de dados fáticos, técnicos e econômicos, se vislumbra que a grandeza do objeto licitado, aliado às disposições do edital, contenham reduzir o universo de licitantes de tal modo que apenas a participação de um único licitante seja

¹ Art. 23(…)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.



assegurada e previsível com cabal exclusão de todos os demais (arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da lei 8.666/1993.” (Acórdão 2.593/2013, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

Tem-se pois, que a regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência.

Leciona MARÇAL JUSTEN FILHO em obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17.º ed. 2017. Revista dos Tribunais, pg. 440 que:

“... o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução das despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade) ...”

Contudo, o que vem se mostrando é que o sistema a ser adotado não traz maior prestação e eficiência, nem muito menos a economicidade sustentada.

Os serviços a serem oferecidos possuem natureza distinta e em nada afetarão um ao outro caso sejam licitados separadamente, o que diga-se inclusive atenderá ao melhor interesse da Administração, haja vista conhecimento de inúmeras irregularidades que vem sendo praticadas em Municípios onde o sistema de gerenciamento de frotas, no modelo tal qual licitado, vem sendo adotado.

Não há como verificar que a finalidade da prestação e celeridade estarão presentes no novo modelo em contrapartida ao sistema anterior adotado.

No sistema comumente adotado, verificada a anomalia em determinado veículo a empresa previamente licitada para a manutenção da frota veicular é imediatamente comunicada tendo o prazo previsto já no edital para início do conserto do veículo, podendo a Administração cobrar e fiscalizar diretamente junto à oficina o andamento dos serviços.

Já no sistema proposto, verificado a anomalia em determinado veículo, será lançado no sistema uma abertura de cotação que pelo princípio da impessoalidade e da isonomia na execução do contrato deveria ser encaminhada no mínimo para 03 oficinas integrantes do sistema da gerenciadora (o que diga-se, não vem ocorrendo) com prazo médio de resposta, para posterior autorização pelo fiscal do contrato e após início do prazo para execução dos serviços.

Em sendo várias as empresas integrantes do sistema da gerenciadora e podendo cada qual adotar um desconto cabendo ao gestor do contrato autorizar a prestação do serviço, poderá ocorrer não raras vezes, de cada veículo estar em um local



ROSANA MAGDA ALVES DE OLIVEIRA
OAB/MG 133602



(oficina) diferente o que demandaria sem sombra de dúvidas mais tempo caso a Administração queira avaliar *in loco*, o andamento dos serviços.

No Julgamento da denúncia n. 958371, interposta junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o então Relator Conselheiro CLÁUDIO COELHO TERRÃO, assim asseverou:

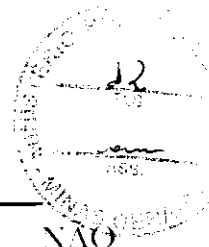
“...O Tribunal de Contas da União enfrentou o tema da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, em julgado que sopesou diversos aspectos relacionados à legalidade, à moralidade, à impessoalidade, à eficiência e à economicidade da alternativa do credenciamento. 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 Benquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC n. 032.202/2008-1, DOI 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. Assim, levando-se em consideração que a Prefeitura de Augusto de Lima imotivadamente deixou de observar a regra do parcelamento do objeto prevista na Lei de Licitações, restou prejudicada a aferição da vantagem do não parcelamento do objeto para a Administração.”(grifei)

Eis a ementa do aludido Julgado:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. DESCRIÇÃO IMPRECISA DO OBJETO LICITADO. OBJETO NÃO PARCELADO. INDICAÇÃO PELA PREFEITURA DE OFICINAS A SEREM CREDENCIADAS PELA EMPRESA GERENCIADORA. CLÁUSULA



**RESTRITIVA DA COMPETITIVIDADE. NÃO
COMPROVAÇÃO DE ECONOMICIDADE DA
"QUARTEIRIZAÇÃO". PARCIAL PROCEDÊNCIA.
APLICAÇÃO DE MULTA.**

1. Para assegurar a competitividade do certame, é indispensável a clareza do objeto da licitação.

2. O art. 23, da Lei de Licitações, prevê a possibilidade de não parcelamento do objeto quando demonstrada a viabilidade técnica e econômica. Todavia, a contratação conjunta de bens e serviços deve ser motivada, de modo que seja evidenciada sua vantagem para a Administração. É irregular o não parcelamento imotivado.

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.

4. A opção pela "quarteirização" deve ser motivada e observar os princípios constitucionais, de modo que a sua adoção é irregular quando não houver prova da vantagem da sua utilização. (TCEMG - DENÚNCIA N. 958371. REL. CONSELHEIRO CLAUDIO COUTO TERRÃO).

Ademais, é necessário à Administração eliminar o costume de aproveitar editais e ao invés de adotar o princípio da inércia gerencial, planejar cada licitação com racionalidade.

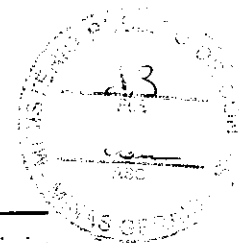
5- Das irregularidades percebidas na execução dos contratos já existentes de Gerenciamento de Frotas

5-1 Valores exorbitantes das taxas cobradas pelas Gerenciadoras à credenciadas

Tendenciosamente pode-se até acreditar que o novo modelo realmente é mais vantajoso para a Administração pois 'em tese' não está se pagando nada pelo serviço, pois em alguns casos, como já demonstrado alhures, a taxa de administração é 0% ou negativa.

No entanto, conforme se verá adiante a assertiva não é verdadeira.

É evidente que as empresas privadas perseguem o lucro e nesse caso seus rendimentos decorrem mediante a cobrança de taxa sobre os serviços prestados além da mensalidade captados assim, da própria rede de credenciados.



Porquanto, as gerenciadoras ao ofertar ao ente público, taxa de administração ínfima, de 0% (zero por cento) ou negativa, não significa necessariamente vantagem econômica para a Administração, haja vista que a cobrança por parte da gerenciadora aos credenciados certamente irá onerar os custos da contratação.

Conforme Nota Fiscal Eletrônica emitida pela Neo Consultoria referentes a peças fornecidas pela denunciante ao Município de Barueri/SP, que segue anexa, a taxa de administração cobrada das empresas credenciadas pelas Gerenciadoras é de **13,9% (treze virgula nove por cento)** sobre as peças e serviços prestados, além da mensalidade.

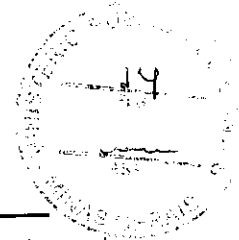
Vejamos o quadro a seguir representando uma situação hipotética:

Mês	Valor Faturado	Taxa Administração	Anuidade	Taxa Bancária	Taxa Visibilidade	Taxa Conectividade
XXXXX	R\$ 51.000,00	13,90%	R\$ 100,00	R\$ 12,39	R\$ 31,99	R\$ 139,99
SubTotal	R\$ 51.000,00	R\$ 7.089,00	R\$ 100,00	R\$ 12,39	R\$ 31,99	R\$ 139,99
Total Geral						R\$ 7.373,77
Ônus Mensal para as credenciadas						11,15%

Realizando uma estimativa de prestação de serviços com um faturamento mensal de R\$ 51.000,00 (cinquenta e um mil reais) e o percentual a serem descontados a título de taxa de administração, anuidade, tarifa bancária, taxa de visibilidade e taxa de conectividade, tem-se uma desvantagem para a empresa credenciada de ao final R\$ 7.373,37, com Ônus mensal de 14,45% conforme tabela alhures, o que provavelmente será repassado aos tomadores dos serviços, ora os Municípios.

Impende citar email da Gerenciadora FIT CARD datado de 06/09/2018 comunicando à empresa AMP Comércio de Distribuidora Ltda que a taxa de administração válida a partir dezembro/2018 junto à mesma seria **de 16,9% (dezesesseis virgula nove por cento)** conforme se depreende em anexo o que oneraria ainda mais os custos para os Municípios.

Resta certo que o fato de existir ônus às oficinas credenciadas constantes de repasse à gerenciadora e mensalidade para o credenciamento, reduz consideravelmente o desconto a ser dado sobre as peças/serviços.



Some-se a isso, como já salientado, o fato de que não há tabela de referência a ser seguida, ficando ao alvedrio da rede de credenciadas estipular o valor como queiram.

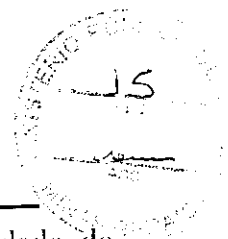
Indubitável portanto, que a referida taxa (0% ou ainda negativa em alguns contratos) não corresponderá o menor valor a ser celebrado, sendo que o valor cobrado às empresas credenciadas (taxa de administração e mensalidade) serão automaticamente repassados à Administração.

A respeito elucidada Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, a saber:

Não se diga que o critério de julgamento da proposta baseado na menor taxa de administração (percentual a ser 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. Não há vantagem econômica em obter-se taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, quando os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados – que representam a maior parte dos valores despendidos com a contratação – não forem objeto de licitação. Sendo desconhecidos, não há como se obter a garantia de que o novo modelo é o mais vantajoso para a Administração Pública. (...)

E é justamente por desconhecer os preços que serão cobrados pelos serviços e pelas peças que a Administração Pública infringirá o princípio da economicidade. Mesmo tendo buscado três orçamentos, não tem a empresa gerenciadora o compromisso de escolher a cotação mais vantajosa entre as empresas da rede credenciada. Assim, a empresa gerenciadora poderá solicitar os orçamentos entre fornecedores que praticam o preço máximo ou próximo do máximo da tabela oficial de peças da montadora, ou oficinas que praticam os maiores preços de valor/hora da mão de obra, pois repercutirá em maior rendimento para si. Quanto mais caro o fornecimento de peças e serviços, maior o valor auferido com a taxa de administração; ainda que a empresa gerenciadora aja de boa-fé, estará obrigada apenas nos termos do contrato celebrado com a Administração, daí a relevância de bem definir-se o perfil desse contrato e o seu conteúdo mínimo. (...).

Porquanto, em havendo ônus a mais para as empresas credenciadas fornecerem peças ou serviços aos Municípios, resta certo que tais acréscimos serão



cobrados no valor final, não havendo como assegurar que a nova modalidade de Gerenciamento de Frotas Automotivo, é mais vantajosa para os Municípios.

Ademais, impende consignar que no âmbito do trato com a administração pública, resta assentado a aplicação direta de postulados fundamentais os quais inspiram todo o modo de agir da Administração norteados a conduta dos entes públicos quando do exercício de atividades administrativas.

Os princípios basilares da administração pública tanto expressos quanto reconhecidos constituem mandamentos dos quais o administrador não pode se distanciar como aqueles ligados à legalidade, moralidade, impessoalidade, isonomia, eficiência, economicidade entre outros.

Assim, sem qualquer ingerência quanto aos custos finais a serem praticados pelas credenciadas considerando a abusividade das taxas cobradas pelas quais o ente público não tem qualquer ingerência, fere de morte o mandamento da economicidade o qual representa em síntese, a promoção dos resultados esperados com o menor custo possível no trato com os bens públicos.

4.2- Da inexistência de regulamentação quanto aos preços praticados pelas empresas credenciadas para fornecimento de peças e serviços aos Municípios.

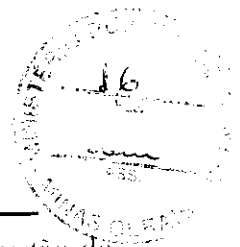
Outro ponto preocupante e com muitas irregularidades visíveis nos contratos já então vigentes é a ausência de parâmetro quanto aos valores finais das peças e serviços prestados pelas credenciadas.

No modelo anterior tínhamos uma tabela de preços como referência e a empresa vencedora aplicava o desconto, conforme a proposta vencedora, desta forma fica evidente que a Administração conseguia realmente o menor preço e conseguia manter os descontos durante toda a execução do contrato.

Ao lado dessa 'segurança contratual', havia ainda a possibilidade concedida aos Municípios pela legislação aplicável de, durante a execução do contrato, aferir os preços sobre as peças e serviços praticados no mercado, a fim de perquirir a manutenção do 'melhor valor', na contínua busca pela economicidade.

No novo modelo de contratação, ou seja com o sistema de Gerenciamento de Frotas, a Administração Municipal realiza a cotação das peças e serviços sem nenhuma referência sobre o preço a ser praticado tal qual as tabelas das montadoras ou Audatex.

Assim, na execução do contrato, como não há referência de valores, o fornecedor poderá inclusive inserir um sobre preço no produto ou serviço gerando, assim, uma desvantagem para o setor público.



É porquanto fantasiosa a apresentada vantajosidade do modelo de gestão de frotas em especial no tocante aos valores cobrados pelas peças e serviços a serem fornecidos aos Municípios que utilizam tal sistema.

Depreende-se de grande parcelas dos editais aqui citados, que não há qualquer parâmetro no tocante ao valor da ordem de serviço solicitado, como por exemplo, os valores constantes da tabela oficial das montadoras dos veículos.

Em alguns dos procedimentos licitatórios que a denunciante teve acesso, o que se observa das ordens de serviços são apenas requisições quanto às peças e serviços a serem fornecidos, porém sem qualquer parâmetro a ser seguido como por exemplo preço máximo pelos valores a serem praticados pelas credenciadas.

Assim, não há, no decorrer da execução do contrato qualquer acompanhamento ou comparação entre o valor ofertado e aquele praticado no mercado, ou ainda que haja oferta de maior desconto em cima deste mesmo valor.

Não existe entre Credenciadora e Credenciadas norma específica no tocante ao preço a ser praticado, cabendo às Credenciadas estabelecer os valores que lhe aprouverem.

Ao deixar em aberto o real valor pago pelos serviços e peças, ou seja, sem qualquer determinação quanto ao preço efetivo a ser pago quando da execução dos contratos, mostra-se em flagrante desrespeito à necessária e imprescindível pesquisa de mercado imposta à Administração.

Dispõe a lei 8666/93 em diversos dispositivos que tanto para a execução de serviços como para o percentual de descontos sobre o preço da tabela, deve haver ampla pesquisa de mercado, inclusive no âmbito de outros órgãos e entidades públicas que hajam licitado o mesmo objeto, apurando assim o custo estimado do objeto que pretende adquirir. Vejamos:

Art. 7º (...)

§ 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

§ 9º - O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Art. 15 - Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;



Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Tais análises de preços traduzem aplicação dos princípios da economicidade e melhor interesse da Administração, a fim de averiguar a melhor proposta dentre as apresentadas ao ente público.

Ao não se licitar o valor final das peças ou serviços quando da execução dos contratos, abre-se margem para a apresentação de valores discrepantes e incompatíveis com os interesses da Administração.

Desta feita, em inexistindo valores parâmetro a fim de garantir aos Municípios uma economia clara e perceptível, torna a situação vivenciada pela administração temerária e contrária aos preceitos que regem o trato com a administração.

Além do mais a empresa credenciada e possível fornecedora não apresenta qualquer comprovação de regularidade fiscal exigida pela Lei nº 8.666/93 uma vez que as empresas "credenciadas" junto à Gerenciadora são habilitadas sem análise de qualquer critério como por exemplo condição fiscal regular, situação econômica equilibrada ou ainda que seja qualificada para a prestação do serviço e que não possua dívidas com o fisco, na contramão dos ditames legais.

4.3- Das irregularidades do sistema quanto ao processo de cotações realizadas junto à credenciadas

Além, do fato de ausência de provisionamento quanto aos valores das peças e serviços a serem pactuados quando da execução do contrato, verifica-se ainda que o sistema não possui um padrão para que se respeite o princípio da isonomia e nem mecanismos para se evitar uma possível fraude entre o gestor e fornecedor ou até mesmo entre fornecedores (empresas credenciadas).

O que se detrai dos contratos em execução de Gerenciamento de Frotas em alguns municípios de Minas Gerais é a ocorrência de vários subterfúgios visando garantir o favorecimento de empresa específica.



Como dito, o sistema de Gerenciamento coloca a disposição do gestor de contrato a possibilidade de encaminhar os pedidos de cotação através do próprio sistema com envio de e-mails às credenciadas a fim de que se manifestem em prazo declinado pelo gestor os valores a serem praticados.

Todavia, não há qualquer regramento quanto ao número mínimo ou máximos de empresas a serem consultadas e nem quanto a forma que deve ocorrer tais solicitações.

O que tem se verificado com a análise de alguns contratos em execução dos quais a denunciante teve acesso é que por várias vezes o gestor do contrato nitidamente encaminhou solicitação a uma única empresa, visando com que esta fornecesse a peça ou prestasse o serviço.

Observou-se ainda que outras vezes, as solicitações de orçamentos eram encaminhados em momentos distintos às empresas credenciadas.

Funciona assim como na hipótese. O gestor do contrato envia um e-mail no dia 20/07 às 10:00 contendo a relação de peças a serem fornecidas para um determinado fornecedor (empresa credenciada), informado que o orçamento deve ser enviado até as 10:00 do dia 21/07.

No entanto, para os outros fornecedores ele encaminha o mesmo e-mail no dia 21/07 às 09:30hs.

Como dito, não há qualquer óbice dentro do sistema que evite tais irregularidades e nem qualquer determinação nos editais de como será procedida a contratação das credenciadas.

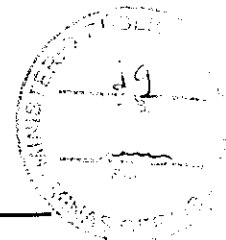
Tal qual no exemplo, os demais fornecedores não apresentarão proposta e o fornecedor escolhido pelo gestor fornecerá o produto solicitado, no valor que preferir, sem qualquer parâmetro de preços.

A propósito a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 3º, § 1º, inc. I, veda expressamente a inclusão no edital de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, ou de qualquer outra circunstância considerada impertinente ou irrelevante para a correta execução do objeto, nos seguintes termos:

“Art. 3º. (...)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades



cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.218, de 23 de outubro de 1991.

De acordo com Marçal Justen Filho⁷:

“...o ato convocatório da licitação deve estabelecer condições que assegurem a seleção da proposta mais vantajosa (...), com observância do princípio da isonomia. É essencial que a licitação seja um procedimento orientado por critérios objetivos, sendo ilícita a adoção de cláusulas ou quaisquer práticas que, de modo parcial ou total, restrinjam, afetem ou dificultem ilegítimamente a competição.” (grifei).

Como já ressaltado, não há no sistema adotado regra específica que determine ao fiscal do contrato e agente responsável que encaminhe as solicitações de orçamento a todas as Credenciadas ou em número não específico maior que 1.

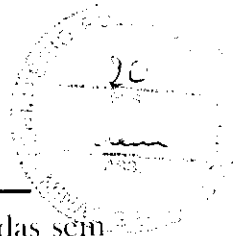
Ainda que lacunosa a lei ou ainda o certame no tocante ao encaminhamento das solicitações dos orçamentos, em análise subjetiva dos fins a que se destinam o modelo adotado depreende-se que o intuito a ser perseguido é maior resolutividade, celeridade e economicidade, não podendo ser acatada tamanha discricionariedade eis que contrária às regras e aos preceitos administrativos.

O chamado poder discricionário é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público. Todavia, não obstante, a discricionariedade constitua prerrogativa da administração, seu maior objetivo é o atendimento aos interesses da coletividade.

Ressalte-se ainda que a liberdade de escolha dos critérios de conveniência e oportunidade não se coadunam com a atuação fora dos limites da lei, e em ocorrendo, tal conduta revela-se ilegítima, aconhecida de arbitrariedade.

Impende repisar que no Gerenciamento de Frotas Automotivo somente fazem parte dos possíveis fornecedores as empresas que forem “credenciadas” pela empresa vencedora do certame e para realizar o credenciamento, como já relatado, há o pagamento de um percentual sobre cada venda e ainda uma mensalidade, que, com toda certeza é repassada para o Poder Público.

⁷ FILHO, Marçal Justen. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 93.



Ademais, como já ressaltado, as empresas credenciadas são habilitadas sem análise de qualquer critério como por exemplo condição fiscal regular, situação econômica equilibrada ou ainda que seja qualificada para a prestação do serviço e que não possua dívidas com o fisco, na contramão dos ditames legais.

Não há nos editais, em especial dos Municípios onde o sistema foi implantado qualquer ingerência da administração quanto ao critério da Gerenciadora para captação e credenciamento das empresas.

Não há necessidade sequer de demonstração de que a empresa credenciada revela-se apta e qualificada para a prestação do serviço almejado, se há inclusive profissionais qualificados para a prestação do serviço.

Cite-se como exemplo as irregularidades que vem sendo investigadas pelo Ministério Público junto ao Município de Claudio Inquérito Civil nº MPMG-0166.18.000076-1 onde nitidamente o gestor do contrato visou beneficiar empresa específica da localidade, encaminhando apenas para esta as cotações ou com nítida diferença de horários entre as remessas dos email's para cotações.

Sobreleve-se aqui que na maioria dos Municípios onde o sistema de Gerenciamento foi implantado, a denunciante não obteve acesso aos documentos que instruem o processo licitatório de aquisição de peças e serviços tal qual autoriza a lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/11, a qual traz em seu art. 10, a determinação de que:

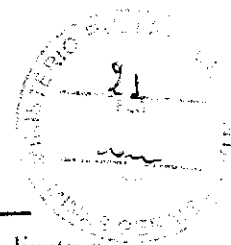
Art.10 Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Impende frisar que a inércia dos Municípios vem sendo objeto inclusive de Mandado de Segurança como no caso do Município de Oliveira (processo nº 0038.568-11.2018.8.13.0156) com o objetivo de garantir o pleno acesso às informações a fim de perquirir a legalidade da execução dos contratos para fornecimento de peças e serviços.

Porém é do conhecimento da denunciante que em muitos Municípios os dados não estão sendo devidamente arquivados em meio físico, nem sequer as notas fiscais emitidas pela prestação dos serviços e fornecimento de peças pelas credenciadas, ficando apenas junto ao sistema da Gerenciadora, (programa de computador).

Assim, a denunciante tem requerido inclusive acesso a tais sistemas porém sem sucesso por parte dos Municípios, o que causa enorme preocupação.

Tem-se encontrado flagrante irregularidades quando da execução dos contratos em diversos Municípios mineiros seja quando do lançamento das cotações para



fornecimento de peças e serviços de manutenção nos veículos em infringência direta a princípios como os da isonomia, impessoalidade e economicidade na execução dos contratos, além de fornecimento/aquisição de peças diversas daquelas solicitadas nas ordens de serviços em nítida contrariedade aos ditames previstos na lei de licitações e contratos públicos.

Abordar-se-á a seguir flagrantes irregularidades advindas no modelo de Gerenciamento de Frotas. Vejamos.

5- Das irregularidades emanadas do novo sistema em alguns Municípios

5.1 Das Irregularidades junto ao Município de Claudio

Como já salientado, existe Inquérito Civil em andamento junto ao Ministério Público de Claudio/MG a fim de apurar incoerências existentes no processo licitatório com as seguintes.

Consta das Ordens de Serviço nº 155, 156, 163, 175, 506, 507, 509, 512, 650 e 690 anexas ao processo licitatório nº 243/2015 que foram solicitados orçamentos para aquisição de peças e serviços com encaminhamento de email's apenas para a empresa CECOTTI PEÇAS E FREIOS LTDA.

Como já salientado qualquer regramento do sistema quando ao número mínimo de envio das requisições em nítida inobservância aos preceitos da isonomia e impessoalidade na execução dos contratos.

Consta ainda do referido processo licitatório a Ordem de Serviço nº 559 enviada à empresa AMP COMÉRCIO em 20/01/2017 às 07h40m, solicitando a cotação de preços para fornecimento de 02 baterias Crall 100 Amp, com cancelamento às 07h41 do mesmo dia, orçamento enviado e fechado com prazo de 01 (um) minuto, porém com envio da mesma OS nº 559 à empresa CECOTTI PEÇAS em 19/01/2017 às 16h15m, consoante se vê às fls. 1892.

Observa-se do mesmo modo, a OS nº 550 encaminhadas às empresas AMP COMÉRCIO e AUTO PEÇAS TAVARES em 20/01/2017 às 07h25m com encerramento da cotação às 07h26m, porquanto, sem qualquer tempo hábil para o encaminhamento de propostas e ainda fora do horário comercial (fls. 1894 e 1895 do processo em questão).

Como já mencionado alhures, não há regra específica que determine o encaminhamento das propostas ao mesmo tempo aos credenciados a fim de que exerçam igualitariamente a apresentação dos orçamentos.



Todavia, o envio de correspondência eletrônica para os credenciados em horários distintos configura flagrante benefício a certos credenciados em detrimento de outros.

Ao se permitir, sem qualquer critério plausível, a possibilidade de escolha de credenciados específicos dentre tantos outros da rede, seja na seleção ou no envio de solicitações de orçamentos em momentos diferentes, fere diretamente o princípios da isonomia e impessoalidade, os quais reforçam a necessidade de tratamento isonômico a todos aqueles que se propõem a contratar com a Administração Pública.

Salvo as hipóteses e permissivos legais, não é possível quaisquer formas de discriminação entre participantes de certames licitatórios, visando o princípio da impessoalidade afastar qualquer pretensão de favorecimento pessoal ou particular.

Considerar concretamente todos os fatores de formação dos custos do contrato revela obediência aos princípios do melhor interesse público e da transparência dentre outros.

Impende ainda consignar outras irregularidades advindas de tal sistema, como o fornecimento de peças distintas daquelas para quais houve a cotação (solicitação de orçamentos para o reparo do veículo Palio Locker Adventure ano 2008/2009 1.8 - suporte motor lado direito, porém a peça fornecida posteriormente como peça fornecida conforme nota fiscal de fls. 755 é o coxim de motor FIAT UNO ano 91).

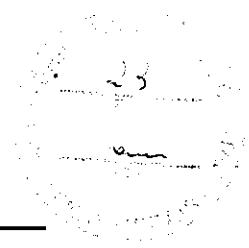
Do mesmo modo, tem-se ainda às fls. 1289 do mencionado processo licitatório solicitação de orçamento para a empresa AUTO PEÇAS TAVARES de bomba d'água e punho alavanca cambio para o veículo GOL ano 2001, OS nº 172, a qual fora negada, porém com posterior juntada às fls. 1290 de fornecimento pela empresa CECOTTI Peças, de bomba d'água para o veículo FIAT Palio Fire e punho alavanca para caminhão 1113 marca Mercedes Benz.

O que se detrai do processo licitatório junto ao Município de Claudio é que estão sendo adquiridos e fornecidos produtos diversos daqueles descritos nas Ordens de Serviço encaminhadas às Credenciadas.

5.2 Das irregularidades junto ao Município de Luz.

Também há investigação do Ministério Público no Município de Luz, em virtude de diversas irregularidades praticadas através do Gerenciamento de Frotas, implantado através do Edital 072/2017, Pregão Presencial 030/2017.

Cite-se aqui que fora solicitado junto à Prefeitura Municipal de Luz o acesso ao processo licitatório com fulcro na lei 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação, sendo os autos do processo disponibilizados nas datas de 13/04/2018, 20/04/2018 e 16/05/2018.



Todavia a solicitação fora reiterada em 28/06/2018 uma vez que o processo licitatório não continha os orçamentos realizados e as notas fiscais dos produtos/serviços fornecidos tal qual determinado no edital.

Observou a denunciante que os orçamentos não integravam o processo licitatório tal qual determinava o edital, não sendo sequer numeradas e rubricadas as páginas, levando a conclusão de que os mesmos foram emitidos em data posterior e ao alvedrio do ente público e do gestor do contrato.

A apresentação dos orçamentos da maneira tal qual realizada pelo Município impossibilitava inclusive analisar a existência de 03 orçamentos conforme exigência do edital eis que apresentados de forma desconexa uns dos outros.

Observou-se ainda, que os orçamentos encontravam-se desacompanhados das ordem de serviço ou requisição pelo gestor do contrato, não sendo possível averiguar a necessidade dos orçamentos apresentados e se os produtos orçados estavam em concordância com aqueles requisitados.

Não havia também notas fiscais das empresa credenciadas, não havendo como averiguar quem de fato forneceu o produto ou prestou o serviço e se de fato apresentou o menor orçamento.

Consigne-se ainda que nos demais Municípios citados, muito embora a denunciante tenha por diversa vezes solicitado cópias dos processos licitatórios inclusive com acesso aos sistemas das Gerenciadoras nos termos que autoriza a lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/11, fato é que não obteve acesso a aludidos documentos.

Conclui-se pois, que o modelo de sistema de gerenciamento de frotas vem contribuindo para a prática de diversas condutas irregulares, com investigação do Ministério Público em alguns municípios mineiros, revelando que o sistema de Gerenciamento de Frotas vem mais causando problemas do que soluções e economicidade como aparentava.

Assim, impende fazer com que tal prática seja inaplicável no estado, sobretudo visando garantir a legalidade e transparência dos atos administrativos junto às municipalidades mineiras.

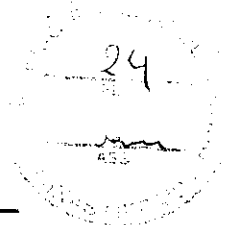
6- Conclusão

Ante tudo o quanto consignado, requer que Vossa Senhoria se digne em deferir a instauração de procedimento para a apuração das irregularidades apresentadas em relação ao sistema de Gerenciamento de Frotas junto aos Municípios Mineiros em



ROSANA MAGDA ALVES DE OLIVEIRA

OAB/MG 133602



especial no tocante ao não atendimento aos princípios da economicidade, isonomia e impessoalidade na execução dos contratos, bem como a cobrança de valores exorbitantes a título de taxa de administração o que acaba por gerar ônus em demasia aos Municípios bem como demais irregularidades que vem sendo praticadas com a adoção do referido sistema.

Apuradas as irregularidades requer a apresentação da competente Ação junto ao Tribunal de Contas a fim de que este se manifeste pela ilegalidade/irregularidade da adoção do Sistema de Gerenciamento de Frotas em sua totalidade ou *ad argumentandum tantum* estabeleça critérios para adoção do Sistema como tabelas parâmetro de preços, valor máximo da taxa de mensalidade, critérios isonômicos na escolha das credenciadas, comprovação de regularidade fiscal pelas credenciadas e outros mais que garantam a lisura do procedimento.

Pleiteia ainda seja solicitado a suspensão imediata nos Municípios citados (Luz, Cláudio, Pimenta, Oliveira, Arcos, Campos Altos, Bom Despacho, Bambuí, Boa Esperança, São José da Barra, Capitólio e Campos Altos) dos contratos ou procedimentos licitatórios em curso que tenham como objeto a contratação de Sistema de Gerenciamento de Frotas Automotivo até que sejam apurados os fatos aqui esposados.

Termos em que pede e espera deferimento.

Belo Horizonte/MG, 17 de julho de 2019.

ROSANA MAGDA ALVES DE OLIVEIRA
OAB/MG 133602