



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Processo n.º: 1.114.565/2022
Natureza: Denúncia
Denunciante: Daniel de Freitas Mesquita
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte

RELATÓRIO

1. Denúncia com pedido liminar formulada por **Daniel de Freitas Mesquita** em face do Processo Licitatório nº 163/2021 – Pregão Presencial nº 127/2021, promovido pela **Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte**, cujo objeto era o “*Registro de Preços para futura e eventual prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota do Município e conveniados, com fornecimento de peças e acessórios, novos, genuínos ou originais da marca do veículo, atendendo a solicitação da Secretaria Municipal de Transportes, de acordo com Termo de Referência, Edital e anexos, parte integrante deste, do tipo maior desconto percentual (%) por lote sobre o sistema CILLA, AUDATEX ou outro software similar de orçamentação eletrônica destinada à reparação automotiva, que permite a elaboração de orçamentos rápidos, com completo banco de dados com preços de peças das diversas marcas e modelos de veículos, incluindo também o tempo de reparo estimado para cada tipo de troca de peça e serviço a ser realizado*”.

2. O denunciante alegou ilegalidade das cláusulas editalícias que permitiam a participação no certame apenas de empresas estabelecidas em um raio de 23 quilômetros da sede do Município (distância esta que posteriormente foi alterada para 58 quilômetros da sede do Município). Afirmou que a empresa Minas Fiat Distribuidora de Peças Automotivas Eireli ME foi contratada pelo município no ano de 2021 e está situada a 65 quilômetros de distância, o que demonstraria a ausência de razoabilidade na exigência editalícia.

3. Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que elaborou relatório técnico (peça nº 10). O órgão técnico sugeriu a citação do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, para apresentar defesa acerca do seguinte apontamento:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Da leitura desses itens do Termo de Referência, constatou-se que a Denunciada justificou a exigência de que a Contratada tenha oficina bem estruturada, situada em um raio máximo de 23 km da sede do Município, em razão do custo de locomoção dos veículos até a oficina, visando a obtenção da melhor proposta para a administração, o que é pertinente.

Entretanto, não há nos presentes autos o estudo de demanda exigidos pela legislação regente da matéria - art.3º, incisos I, a II da Lei nº 10.520/02 - Lei do Pregão -, e pelo entendimento desta Corte de Contas, exemplificado pela decisão colacionada.

Portanto, entende-se, neste exame inicial, que a denúncia é procedente.

4. Em seguida vieram os autos ao Ministério Público de Contas que, na oportunidade, assim se manifestou (peça nº 13):

12. Dessa forma, considerando que não constam no edital do processo licitatório nem na retificação realizada os estudos e critérios que demonstram a inviabilidade de a empresa eventualmente contratada ser sediada a mais de 23 ou 58 quilômetros de distância da sede municipal; considerando que no ano imediatamente anterior foram contratadas empresas situadas em distâncias maiores do que a exigida; e considerando que ainda não há informações acerca da homologação e adjudicação do processo licitatório ou assinatura de contrato, o Ministério Público de Contas entende que a cláusula editalícia sob análise pode configurar restrição injustificada à competitividade e à isonomia e OPINA pelo deferimento da medida cautelar de suspensão do certame.

13. Ademais, considerando que consta dos autos tão somente cópia do edital do processo licitatório, o Ministério Público de Contas entende que antes de sua manifestação preliminar e eventual citação dos responsáveis, deve ser complementada a instrução processual, com intimação dos responsáveis para que encaminhem cópia integral do processo licitatório.

14. Ainda, considerando que a descrição do objeto do certame menciona que o critério de julgamento seria o maior desconto ofertado sobre diferentes sistemas eletrônicos (CILIA, AUDATEX ou similares), o Ministério Público de Contas entende ser pertinente o esclarecimento acerca: **a)** de existirem ou não diferenças entre os valores registrados pelos sistemas eletrônicos utilizados como parâmetro de julgamento, ou seja, se o orçamento efetuado por um sistema pode ter valor diferente do orçamento efetuado por outro sistema; **b)** de ser possível que diferentes licitantes apresentem propostas utilizando sistemas eletrônicos diferentes entre si, ou seja, se é possível, por exemplo, que uma licitante apresente proposta baseada no sistema CILIA e outra licitante apresente proposta baseada no sistema AUDATEX; e **c)** de a Prefeitura ter ou não acesso aos sistemas utilizados como parâmetros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. O Conselheiro Relator determinou a intimação do Sr. Leonardo Lacerda Camilo, Prefeito Municipal, e do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, para que encaminhassem cópia integral do processo licitatório e apresentassem esclarecimentos (peça nº 14).

6. Os responsáveis encaminharam os documentos solicitados e apresentaram esclarecimentos (peça nº 19).

7. Em seguida os autos foram remetidos à unidade técnica, que ratificou seu entendimento anterior, concluindo pela irregularidade do edital em razão da delimitação de raio máximo de 58 quilômetros de distância entre a oficina da licitante e a sede da Prefeitura. Diante disso, sugeriu a citação do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital.

8. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Aditamento MPC nº 01 – Deficiência na pesquisa de preços – Utilização de parâmetros diversos entre a pesquisa de preços e o critério de julgamento

9. Na pesquisa de preços realizada pela Administração na fase interna da licitação, diversas empresas encaminharam orçamentos a pedido da Prefeitura. No formulário de cotação de preços, as empresas deveriam informar o percentual de desconto ofertado sobre a tabela de preços das montadoras:

DOCUMENTO DE COTAÇÃO DE PREÇO DE MATERIAIS E/OU SERVIÇOS

Item	Especificação	Unid	Marca	Quantidade	Preço Unitário
5	CATALOGO DE PEÇAS IVECO PESADO - DESCONTO SOBRE TABELA DE PREÇOS.(19841)	UNID	_____	1,00	10 %
6	CATALOGO DE PEÇAS RENAULT LEVE - DESCONTO SOBRE TABELA DE PREÇOS.(19844)	UNID	_____	1,00	10 %
7	CATALOGO DE PEÇAS VOLIARE PESADO - DESCONTO SOBRE TABELA DE PREÇOS.(19846)	UNID	_____	1,00	10 %
8	CATALOGO DE PEÇAS YAMAHA - DESCONTO SOBRE TABELA DE PREÇOS.(19847)	UNID	_____	1,00	10 %
9	CATALOGO DE PEÇAS FIAT LEVE - DESCONTO SOBRE TABELA DE PREÇOS.(19864)	UNID	_____	1,00	10 %



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

10. De início, vale destacar que todas as empresas apresentaram orçamentos com o mesmo percentual de desconto sobre as tabelas de todas as montadoras (10%), sem qualquer diferença entre as cotações.

11. Ademais, conforme destacado, a pesquisa de preços foi realizada tendo como parâmetro o catálogo de peças/tabela de preços de cada montadora. No entanto, o critério de julgamento utilizado foi o de menor preço, obtido por meio do maior desconto percentual, sobre “o sistema CILIA, AUDATEX ou outro software similar de orçamentação eletrônica destinada à reparação automotiva”. Ou seja, a pesquisa de preços teve como parâmetro o catálogo oficial de cada montadora e o julgamento das propostas das licitantes teve como parâmetro sistemas de orçamentação eletrônica fornecidos por uma terceira empresa.

12. Acerca da utilização de sistemas de orçamentação eletrônica para reparação automotiva, vale destacar trechos de decisões proferidas pelo TCU que analisaram tais situações:

Acórdão nº 120/2018 – Plenário – sessão de 24/01/2018 – Relator Ministro Bruno Dantas

8.2.1. A jurisdicionada aduz, ainda, que a contratada lhe permitiu acesso ao **sistema Audatex**, o qual é um sistema de informações pertencente ao grupo americano Solera - especializado em soluções tecnológicas de sinistros - com base de dados de preços de peças veiculares para orçamentação eletrônica (peça 76, p. 4). **De acordo com a empresa pública, o banco de dados do sistema possui informações de todos os modelos nacionais e importados de automóveis desde 1984, sendo alimentado por fabricantes, oficinas e reguladoras.**

[...]

13.2.2.1. **Percebe-se grande disparidade entre os valores contratados e aqueles constantes nas tabelas referenciais.** A título de exemplo, o item disco de freio dianteiro, compatível com o veículo Renault Kangoo, estava cotado no sistema Órion com o preço unitário de R\$ 445,98 (peça 95, p. 44), enquanto que a proposta vencedora foi no valor de R\$ 64,00 (peça 95, p. 46), resultando em uma diferença de aproximadamente 85,65%. Outros itens apresentam grande diferença entre o valor da tabela e o contratado, como a caixa de direção, cuja variação entre o valor referencial (R\$ 993,50) e o valor contratado (R\$ 428,11) chega a cerca de 56,91% (peça 95, p. 72 e 67).

13.2.2.2. Assim, uma vez que há grande discrepância entre os valores cotados e aqueles contratados, **entende-se que a mera comparação com a tabela de referência não permite aferir a economicidade real da negociação, uma vez que os valores tabelados estão, via de regra,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

consideravelmente acima dos cotados pelas oficinas credenciadas.

13.2.2.3. Conclui-se, portanto, que a mera apresentação de um sistema de orçamentação não é suficiente para se atestar a vantajosidade econômica das ordens de serviço emitidas ao longo da execução contratual. *(grifou-se)*

Acórdão nº 2354/2017 – Plenário – sessão de 18/10/2017 – Relatora Ministra Ana Arraes

4.2.1. A ferramenta de orçamentação atualmente em uso é o Sistema Cilia, de responsabilidade da Cilia Tecnologia Ltda. (conforme citado em <https://cilia.com.br/o-cilia>).

[...]

4.6. Na visualização das manutenções efetuadas pelo DPRF (tal observação foi feita por meio do sistema Good Manager, da sociedade empresária Ticket Log, que foi a contratada do PE 1/2017, no qual é realizado o gerenciamento da manutenção da frota da unidade jurisdicionada), **observaram-se que os valores, verificados no sistema Cilia, são referenciais, funcionando como limites máximos a serem despendidos nas aquisições, não necessariamente refletindo os preços cobrados pelas credenciadas.**

[...]

4.7. O uso de tabela referencial como limite ao gasto máximo, por sua vez, embora apresente ganhos gerenciais, embute riscos. Isso porque em rápida observação constatou-se que um bem adquirido por menos de R\$ 19,00 fora orçado por aproximadamente R\$ 76,00, valor setenta e cinco por cento inferior ao orçado.

[...]

4.8. **Assim, observa-se necessária a adoção de procedimentos que minimizem o risco de aquisições com valores diretamente extraídos de tabelas referenciais de orçamentação de veículo, visto que esses possuem itens com valores manifestamente superiores aos cobrados no mercado.** *(grifou-se)*

13. Como se vê, os preços constantes dos diversos sistemas de orçamentação eletrônica, além de diferentes entre si, são diferentes dos preços constantes dos catálogos de peças/tabelas de preços oficiais das montadoras. Conforme identificado pelo TCU, muitos dos sistemas de orçamentação eletrônica apresentam preços acima dos de mercado.

14. Dessa forma, considerando que existem diferenças entre os preços das tabelas oficiais das montadoras e os preços dos sistemas de orçamentação eletrônica, entende-se que a pesquisa de preços realizada pela Administração foi deficiente, visto que os valores orçados não tiveram correspondência com os valores ofertados pelas licitantes no pregão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

15. Neste sentido, se o critério de julgamento do pregão era o de maior desconto sobre sistemas de orçamentação eletrônica, a pesquisa de preços deveria ter como parâmetro estes mesmos sistemas, e não as tabelas das montadoras.

16. Diante disso, entende-se que houve violação ao art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/93:

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

[...]

§1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

17. Entende-se como responsável pelo presente apontamento o Sr. **Gabriel Silva Tiradentes**, servidor do Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte e responsável pela cotação de preços no processo licitatório sob exame.

Aditamento MPC nº 02 – Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das propostas – Definição da base de cálculo dos descontos ofertados somente em momento posterior ao julgamento – Ineficiência da utilização de sistemas de orçamentação eletrônica como parâmetro de julgamento

18. De início, esclarece-se que o presente aditamento abarca três apontamentos diferentes, mas que possuem em comum o fato de o processo licitatório sob exame ter previsto, como parâmetro de julgamento das propostas, a utilização de diferentes sistemas de orçamentação eletrônica de reparação automotiva.

19. **Em primeiro lugar**, ao prever que o desconto ofertado pelas licitantes incidiria sobre “o sistema CILIA, AUDATEX ou outro software similar de orçamentação eletrônica destinada à reparação automotiva”, abriu-se a possibilidade de diferentes licitantes utilizarem diferentes sistemas como “base” de suas propostas. Ou seja, o parâmetro para aferição do maior desconto e, conseqüentemente, do menor preço, não era objetivo, pois a utilização de diferentes sistemas implica em diferentes “bases de cálculo” dos descontos ofertados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

20. A título exemplificativo, imagine-se que a licitante “A”, utilizando como parâmetro o sistema de orçamentação “CILIA”, ofereça um desconto de 10% sobre uma peça cujo preço original, neste sistema de orçamentação, seja de R\$100,00, o que resultaria em um custo final de R\$90,00 para a Administração. De outro lado, imagine-se que a licitante “B”, utilizando como parâmetro o sistema de orçamentação “AUDATEX”, ofereça um desconto de 20% sobre a mesma peça cujo preço original, neste sistema de orçamentação, seja de R\$120,00, o que resultaria em um custo final de R\$96,00 para a Administração.

21. Como se vê no exemplo acima, a licitante “B” ofereceu o maior desconto percentual (20%), o que a consagraria vencedora do certame. No entanto, apesar de apresentar o maior desconto percentual, sua proposta não foi a de menor preço e, conseqüentemente, não foi a mais vantajosa para a Administração, visto que o valor absoluto proposto pela licitante “A” foi inferior ao valor absoluto proposto pela licitante “B”.

22. Isto decorre da ausência de um único parâmetro objetivo sobre o qual incidam os descontos propostos pelas licitantes. Se o parâmetro for o mesmo para todas as licitantes, o maior desconto percentual ofertado sempre corresponderá ao menor preço. Por outro lado, se existirem diversos parâmetros possíveis, o maior desconto percentual ofertado não necessariamente corresponderá ao menor preço e, dessa forma, será impossível determinar a proposta mais vantajosa com base exclusivamente no percentual de desconto ofertado.

23. Conforme relatado na decisão proferida pelo TCU no Acórdão nº 120/2018 – Plenário, transcrita no tópico anterior, “o banco de dados do sistema possui informações de todos os modelos nacionais e importados de automóveis desde 1984, sendo alimentado por fabricantes, oficinas e reguladoras”. Dessa forma, considerando que os bancos de dados desses sistemas são alimentados com informações das fabricantes, oficinas e reguladoras cadastradas, os preços deles constantes irão variar entre si, de acordo com as empresas cadastradas.

24. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas indica, como primeiro apontamento, a ausência de parâmetro objetivo para julgamento das propostas, em razão da possibilidade de utilização de sistemas de orçamentação diferentes entre si. Entende-se como



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

responsável pelo presente apontamento o Sr. **Luís Antônio Resende**, Chefe de Gabinete e subscritor do edital.

25. **Em segundo lugar**, além de inexistir um único parâmetro objetivo para julgamento das propostas, na fase de lances não foi definido qualquer parâmetro prévio às propostas ofertadas pelas licitantes. Explica-se.

26. Considerando que o edital previu que os descontos ofertados pelas licitantes poderiam incidir sobre diferentes sistemas de orçamentação eletrônica, ou seja, considerando que o edital não definiu, de antemão, o parâmetro que seria utilizado para julgamento das propostas, era de se esperar que na sessão do pregão, anteriormente à apresentação das propostas e lances, cada licitante informasse o sistema de orçamentação eletrônica que pretendia utilizar como referência, de forma a vincular tanto o desconto percentual quanto a base de cálculo (sistema de orçamentação).

27. Afinal, se a base de cálculo do desconto (sistema de orçamentação escolhido pela licitante) não é previamente definida, não se sabe sobre o que incidirá o percentual ofertado, não se sabe se a proposta de fato é vantajosa, pois não se sabe os valores absolutos dos produtos, e não há vinculação do vencedor a qualquer preço preestabelecido, visto que o sistema de orçamentação pode ser posteriormente alterado.

28. No caso em análise, nem as licitantes nem a Administração estabeleceram qualquer parâmetro anterior à apresentação das propostas e lances. Dessa forma, os descontos ofertados incidiram, em tese, sobre nada. A descrição dos lotes mencionava “Catálogo de peças” das montadoras. No entanto, o parâmetro estabelecido no edital não foi o catálogo de peças oficial das montadoras, mas sim os sistemas de orçamentação eletrônica.

29. O certame foi homologado em 17/02/2022 e as Atas de Registro de Preços foram celebradas na mesma data. Somente após a celebração das ARPs as empresas vencedoras apresentaram nota fiscal comprovando a aquisição do sistema de orçamentação eletrônica (as três vencedoras adquiriram o sistema CILIA). Ou seja, o parâmetro sobre o qual incidiriam os descontos somente foi definido após a assinatura das Atas de Registro de Preços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Consequentemente, até este momento a Administração não sabia o valor real dos produtos e as licitantes não estavam vinculadas a qualquer tabela de preços.

30. Além disso, duas das licitantes vencedoras apresentaram notas fiscais de aquisição do sistema CILIA emitidas em data posterior (21/02/2022 e 23/02/2022) à celebração das ARPs (17/02/2022). Ou seja, ao que tudo indica, as licitantes sequer tinham acesso ao sistema no momento da realização do pregão, o que reforça o entendimento de que se disputou, na realidade, somente o número percentual, e não o preço em si, em razão da ausência de qualquer referencial.

31. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas indica, como segundo apontamento, a definição da base de cálculo dos descontos ofertados somente em momento posterior ao julgamento. Entende-se como responsável pelo presente apontamento o Sr. **Helder Junio Ferreira**, pregoeiro.

32. **Em terceiro lugar**, entende-se que a utilização de sistemas de orçamentação eletrônica como parâmetro de julgamento em licitações para aquisição de peças automotivas é ineficiente e pode trazer prejuízos à Administração.

33. Isto porque, conforme relatado nos acórdãos do TCU transcritos no tópico anterior, “a mera comparação com a tabela de referência não permite aferir a economicidade real da negociação, uma vez que os valores tabelados estão, via de regra, consideravelmente acima dos cotados pelas oficinas credenciadas”. O TCU ainda recomendou a “adoção de procedimentos que minimizem o risco de aquisições com valores diretamente extraídos de tabelas referenciais de orçamentação de veículo, visto que esses possuem itens com valores manifestamente superiores aos cobrados no mercado”.

34. Ademais, ao se adotar tabela referencial não oficial das montadoras, fornecida por uma terceira empresa, há o risco de o sistema contratado não conter informações e detalhes acerca de todas as montadoras, veículos e peças, o que poderia inviabilizar as aquisições da Administração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

35. No caso concreto, as três empresas vencedoras do certame adquiriram o sistema de orçamentação “CILIA”. O lote nº 7 do certame era referente à marca Volare/Marcopolo. Em consulta ao site do “Portal Cilia Veículos”¹, verificou-se que a marca Volare/Marcopolo não consta no sistema. Ou seja, para ao menos um lote do certame não há referência de preços para a Administração mesmo após a celebração da ARP e mesmo após a aquisição do sistema de orçamentação pela contratada.

36. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas indica, como terceiro apontamento, a ineficiência da utilização de sistemas de orçamentação eletrônica como parâmetro de julgamento. Entende-se como responsável pelo presente apontamento o Sr. **Luís Antônio Resende**, Chefe de Gabinete e subscritor do edital.

CONCLUSÃO

37. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **REQUER**:

- a) a citação do Sr. **Luís Antônio Resende**, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, do Sr. **Helder Junio Ferreira**, pregoeiro, e do Sr. **Gabriel Silva Tiradentes**, servidor do Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte e responsável pela cotação de preços, para que, querendo, apresentem defesa acerca dos apontamentos dos autos, conforme a peça de denúncia, relatório da unidade técnica e parecer ministerial;
- b) o reexame do processo pela Unidade Técnica competente;
- c) o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

Belo Horizonte, 27 de abril de 2022.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)

¹ Disponível em: <https://cilia.com.br/veiculos>. Acesso em: 27/04/2022.