

## AUTOS DO PROCESSO N. 969.465

### I – IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Tratam os autos de **Denúncia** formulada a essa Corte por Odair Oliveira Oldem contra o Pregão Presencial nº 002/2016, Processo Licitatório nº 006/2016, tipo menor preço por item, cujo objeto é “A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR DOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE SABINÓPOLIS”, deflagrado pela **Prefeitura Municipal de Sabinópolis**, com valor estimado de R\$ 2.117.389,50 (dois milhões, cento e dezessete mil, trezentos e oitenta e nove reais e cinquenta centavos).

### II – RELATÓRIO

A documentação foi examinada e o Presidente, Conselheiro Sebastião Helvécio, recebeu-a como Denúncia e determinou a sua autuação e distribuição, tendo sido o processo distribuído à Relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz (fl. 44).

Em razão do gozo de férias regulamentares do Conselheiro Gilberto Diniz, o Processo foi submetido à apreciação do Conselheiro Presidente, com fulcro no disposto no § 3º do art. 197 do Regimento Interno.

O Conselheiro Sebastião Helvécio, Presidente, manifestou-se conforme o contido no despacho de fls. 46/46v, tendo em vista tratar-se de processo de tramitação prioritária, com pedido de suspensão liminar do certame, relatando as seguintes irregularidades apontadas pelo Denunciante:

- ausência de numeração das folhas do edital de licitação;
- ausência de especificação dos itens destinados à ME e EPP e do critério de apuração de tais participantes, embora o texto editalício faça alusão às cotas reservadas e à cota principal;
- falta de clareza no item alusivo ao credenciamento, porquanto omite a obrigatoriedade de comprovação da documentação de ME e EPP;
- definição da data de abertura das propostas, sem que se tenha ciência de quais licitantes cumprem as exigências das Lei Complementar nº 123, de 2006;
- ausência de previsão, no Termo de Referência, dos valores orçados pela Administração e, conseqüentemente, do preço médio estimado;
- exigência de indicação da marca, modelo, ano e capacidade de passageiros dos veículos oferecidos para cada linha cotada;
- dificuldade de aferir a inexecutabilidade do preço, diante da ausência de clareza e objetividade do edital;
- exigência descabida imposta ao licitante vencedor de encaminhar a proposta readequada no prazo de até quarenta e oito horas;
- ausência de exigência de comprovação de ME e EPP na fase de habilitação;

- irregularidades relacionadas à participação no certame com a apresentação do CRC da Prefeitura de Sabinópolis;
- descrições dos veículos de transporte escolar em desacordo com o Código de Trânsito Brasileiro;
- previsão de exigências abusivas e com indícios de direcionamento do certame no Anexo VII - Modelo de Proposta.

Diante disto, encaminhou os autos a esta Coordenadoria de Fiscalização de Editais para exame e manifestação, em quarenta e oito horas, em seguida deveriam ser conclusos.

A Unidade Técnica, em análise superficial e somente com base na documentação presente nos autos até aquela data, tendo em vista a exiguidade do prazo e a complexidade da matéria, entendeu pela procedência em parte, da Denúncia, apontando como irregulares (fls. 47/49):

- a ausência de numeração das folhas do edital de licitação;
- a ausência de especificação dos itens destinados à ME e EPP e do critério de apuração de tais participantes, embora o texto editalício faça alusão às cotas reservadas e cota principal;
- a exigência de indicação da marca, modelo, ano, capacidade de passageiros, bem como placa e Renavan dos veículos oferecidos para cada linha cotada;
- exigência abusiva no Anexo VI, que obriga a licitante a definir a indicação do motorista, o que implicaria a existência da contratação antecipada desse profissional, pela licitante.

Por tais motivos sugeriu a suspensão do certame, sem a audição da parte Denunciada.

Conclusos os autos ao Conselheiro Presidente, em razão de férias do Relator, foi proferido o despacho de fls. 52/53:

[...] constatei, em consulta feita ao endereço eletrônico da denunciada, que o edital do Pregão Presencial nº 002/2015 foi retificado, conforme última atualização divulgada em 22/01/2016, e que a data de abertura do certame foi transferida para o dia **04/02/2016**.

Destarte, diante da retificação do ato convocatório e da eventual modificação dos itens denunciados, antes de me manifestar sobre o pedido de suspensão do procedimento licitatório, determino a **intimação**, por *e-mail e fac-símile*, do Sr. Carlos Roberto Barroso Mourão, Prefeito de Sabinópolis, e do Sr. Claudiney Antônio Batista de Almeida, Pregoeiro e subscritor do edital, para que, no prazo de **quarenta e oito horas**, apresentem as justificativas e os esclarecimentos que entenderem pertinentes acerca dos apontamentos lançados nos autos.

Encaminhem-se aos responsáveis cópias da peça vestibular e do relatório técnico acostados, respectivamente, às fls. 01 a 08 e 47 a 49.

O ofício de intimação deverá conter a advertência de que o não cumprimento da determinação, no prazo fixado, ensejará a aplicação de multa [...]

Após, deveriam retornar conclusos.

Regularmente procedidas as intimações (fls. 54/56), o Prefeito e o Pregoeiro enviaram correspondência, com obediência de prazo, acompanhada da documentação, juntados pela Diretora da Secretaria da Segunda Câmara às fls. 57/103.

Os responsáveis enviaram a seguinte documentação:

- ofício com esclarecimentos, fls. 57/59;
- impugnação e resposta da Administração, fls. 60/70;
- edital retificado do pregão nº 002/2016, fls. 71/101;
- publicação da errata, fls. 102/103.

Os autos foram remetidos ao Conselheiro Relator Gilberto Diniz, já de retorno a esta Corte, que despachou encaminhando novamente os autos a esta Unidade Técnica para exame e manifestação em 48 (quarenta e oito) horas (fl. 105).

Passou-se ao exame do edital de pregão nº 002/2016, face ao exame anterior desta Unidade Técnica e à documentação enviada às fls. 57/103, tendo concluído esta Unidade Técnica, fls. 106/109v., pela manutenção das seguintes irregularidades:

- ausência de especificação dos itens destinados à ME e EPP e do critério de apuração de tais participantes, embora o texto editalício faça alusão às cotas reservadas e à cota principal;
- ausência da Planilha de orçamento unitário e global anexada ao edital, conquanto conste do edital retificado a estimativa total do preço.

Em seguida, o Relator determinou, fls. 111/111v., a intimação dos responsáveis, Sr. Carlos Roberto Barroso Mourão, Prefeito de Sabinópolis, e do Sr. Claudiney Antônio Batista de Almeida, Pregoeiro e subscritor do edital, para, no prazo de 48 horas, informarem o estágio em que se encontrava a licitação e encaminharem “a esta Corte de Contas, toda a documentação relativa à fase interna e externa do certame, notadamente para averiguação da planilha de orçamento unitário e global ou de documento equivalente”, bem como para aferição dos estudos realizados pela administração relativos às prerrogativas determinadas pela Lei nº 123/2006. Recomendou, ainda, que o responsável se abstinhasse de celebrar “contrato que contemple o objeto do certame *sub examen*”.

Às fls.115/161, os Srs. Carlos Roberto Barroso Mourão e Claudiney Antônio Batista de Almeida, respectivamente, Prefeito e Pregoeiro do Município de Sabinópolis, enviaram esclarecimentos e documentação referente ao certame, qual seja:

- ofício com esclarecimentos, fls. 115/117;
- documentação relativa ao credenciamento dos licitantes, fls.118/157;
- ata da sessão do pregão, fls. 158/161.

Passou-se, então, ao exame do edital de pregão nº 002/2016, face ao exame técnico anterior e à documentação enviada às fls. 115/161, tendo esta Unidade Técnica emitido os seguintes entendimentos, fls. 163/165v.:

- considerando que o entendimento sobre a obrigatoriedade da Planilha de Orçamento unitário e global anexada ao edital de pregão ainda não está pacificada nesta Corte, esta Unidade Técnica retifica seu entendimento no sentido de que o

apontamento em questão ainda não pode ser considerado propriamente uma irregularidade;

- todos os licitantes se enquadraram na condição de ME e EPP, conforme pode ser observado nos comprovantes de fls. 123/157, do que se deduz que foi cumprido o objetivo da lei 123/2006 quanto à participação de ME e EPP, bem como a anulação do certame no estágio em que se encontra pode ser antieconômico para o Município;

- pode ser recomendado ao Sr. Carlos Roberto Barroso Mourão, Prefeito de Sabinópolis, e ao Sr. Claudiney Antônio Batista de Almeida, Pregoeiro, para que nos próximos certames descrevam nos instrumentos convocatórios os benefícios destinados às MEs e EPPs nos termos dos artigos 47 e 48 da lei complementar 123/2006.

Conclusos os autos ao Relator, este determinou, à fl. 167, nova intimação dos responsáveis para encaminhamento de toda a documentação relativa à fase interna do certame e prestação de justificativas necessárias ao esclarecimento dos apontamentos seguintes:

- a) comprovação da planilha de orçamento unitário e global ou de documento equivalente;
- b) aferição dos estudos realizados pela Administração para justificar o disposto no preâmbulo do edital retificado, que previu a não aplicação do tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, previsto nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123 de 2006, com redação dada pela Lei Complementar nº 147 de 2014, “por representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado”; e
- c) apresentação dos esclarecimentos relacionados à ausência de cláusula editalícia prevendo a exclusividade para ME e EPP, nos itens cujo valor estimado seja inferior ou igual a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Às fls.171/304 e 308/341, os Srs. Carlos Roberto Barroso Mourão e Claudiney Antônio Batista de Almeida, respectivamente, Prefeito e Pregoeiro do Município de Sabinópolis enviaram esclarecimentos e documentação referente ao certame, na qual destacam-se:

- ofício com esclarecimentos, fls. 171/172;
- pesquisa de mercado junto a quatro fornecedores e planilha orçamentária, fls. 180/189;
- ata da sessão do pregão, fls. 158/161;
- ofício com novos esclarecimentos, fls. 308/309;

À fl. 306, o Relator enviou os autos a esta Unidade Técnica para manifestação acerca da documentação apresentada, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Isto posto, passa-se ao exame do edital de Pregão nº 002/2016, face aos exames anteriores desta Unidade Técnica e à documentação enviada às fls. 171/304 e 308/341.

### **III - QUANTO À AUSÊNCIA DE PLANILHA DE ORÇAMENTO UNITÁRIO E GLOBAL OU DE DOCUMENTO EQUIVALENTE**

Em exame anterior, fls. 163/165v., esta Unidade Técnica retificou entendimento emitido em sua primeira análise, em que havia considerado irregular a ausência da Planilha de Orçamento unitário e global anexada ao edital, concluindo que essa ausência ainda não pode

ser considerada propriamente uma irregularidade, considerando que essa questão ainda não está pacificada nesta Corte, da qual citou entendimento recente:

Quanto à ausência de planilha de custos unitários e do valor estimado da contratação, adotou o posicionamento do TCU e do TCEMG, em casos concretos, no sentido da discricionariedade na divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, como anexo do edital, sendo necessária apenas a ampla cotação do preço unitário dos produtos licitados, na fase interna do certame licitatório<sup>1</sup>.

### **Análise:**

Verifica-se que foi realizada, na fase interna do processo licitatório, pesquisa de mercado e apuração do orçamento dos preços médios, fls. 180/189. Isso parece resolver a questão, nos termos do entendimento desta Corte citado acima, considerando que foi dada publicidade ao orçamento ao disponibilizá-lo nos autos.

Entretanto, vale ressaltar que o orçamento deve ser elaborado com as mesmas bases a serem utilizadas para apresentação das propostas e disputa de lances, de forma que ele sirva de referência para análise de aceitabilidade dos preços unitários e, por consequência, do preço global. Ademais, para que o julgamento seja objetivo e isonômico, necessário se faz que todos os licitantes ofertem propostas para o mesmo objeto, bem especificado, e para as mesmas quantidades.

Nota-se que a planilha enviada aos fornecedores para cotação, fls. 178/187, descreve o objeto dividido por itens descritos como “linha escolar”, informa a capacidade necessária para o veículo em cada “linha” e a quantidade em “km/dia”. Assim, as cotações foram realizadas pelo preço diário de cada “linha escolar”.

A apuração da planilha de orçamento, fls. 188/189, foi feita com a quantidade diária de cada “linha” multiplicada por 200, chegando-se ao valor global médio estimado para a despesa. Apesar de não haver informação no edital a esse respeito, pode-se supor que o Município tenha estabelecido como referência 200 dias de prestação global dos serviços dentro da vigência do contrato (2016). Essa referência da quantidade total estimada de cada item ficou, então, registrada nos autos por meio da planilha de orçamento.

Os valores unitários médios apurados nessa pesquisa, bem como a quantidade de km/dia, foram apresentados no edital em planilha de orçamento constante do Anexo I, Termo de Referência, fls. 86/88.

Registre-se que o item 11 do edital indica o valor apurado na planilha de orçamento como mensal, mas entende-se que isso pode ser considerado um erro formal, vez que desproporcional ao preço diário estimado, obtido pela multiplicação aos quantitativos diários indicados no edital pelo valor médio, na planilha acima citada.

Registre-se, ainda, que as regras para apresentação da proposta contidas no item 5 do edital (fl. 74) indicam o preço por tipo de veículo, estando em desacordo com o modelo de proposta constante do Anexo VIII e com a citada planilha de orçamento constante do Anexo I. Entretanto, como o modelo de proposta deixou bem claro que sua apresentação deveria ser

---

<sup>1</sup> INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA DO TCE-MG | Quinta - Feira, 18 de Fevereiro de 2016

por “linha escolar” e considerando que não houve desclassificação de licitante por esse motivo, esta Unidade Técnica entende que o erro não trouxe prejuízo ao certame.

Verifica-se que a Planilha do modelo de proposta constante do Anexo VIII do edital, fl. 99, não estabeleceu a quantidade relativa a cada item. Também não se observa essa indicação em nenhum outro item do edital. É de se supor, então, que as propostas e os lances foram formulados para o preço unitário. Esta Unidade Técnica entende que, embora ausente do edital os quantitativos totais de cada item, os licitantes tiveram conhecimento do montante da licitação com base na quilometragem diária e na vigência do contrato, para formular suas propostas. Além disso, os autos continham a planilha orçamentária com os quantitativos totais estimados (fls. 188/189).

Assim, esta Unidade Técnica entende que a licitação pode ser considerada regular quanto à divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.

#### **IV - QUANTO À NÃO APLICAÇÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO PARA AS MICROEMPRESAS (ME) E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (EPP), PREVISTO NOS ARTS. 47 E 48 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123 DE 2006 E AUSÊNCIA DE ESTUDOS RESPECTIVOS**

Em exame anterior, esta Unidade Técnica entendeu que, embora o edital não tenha reservado as cotas destinadas a ME e EPP previstas na legislação, e não tenha constado de seu corpo de planilha orçamentária os preços unitários e global, que possibilitasse a verificação dessas cotas, considerando que todos os participantes na licitação são enquadrados como ME ou EPP, não houve prejuízo ao procedimento licitatório. Entretanto, apontou que os responsáveis pelos procedimentos licitatórios do Município devem atentar-se para os comandos da Lei Complementar 123/2006 que necessitam estar expressos nos editais.

#### **Análise:**

Verifica-se que o edital informou, em seu preâmbulo:

Conforme previsto no art. 49, inciso II da LC 123/06, o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte previstos nos arts. 47 e 48 não serão aplicados, por representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Foi determinado pelo Relator, fl. 167, que o Município apresentasse seus estudos e justificativas relativos a essa não aplicação no certame das prerrogativas legais para participação de ME e EPP.

Vale registrar que, embora o preâmbulo do edital tenha citado o inciso II da LC nº 123/2006, a justificativa descrita corresponde ao inciso III, que prevê:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

[...]

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

Compulsando a documentação relativa aos autos da licitação, fls.173/304, não se observa nenhum estudo relativo a esse suposto prejuízo citado.

Os responsáveis, às fls. 171/172, teceram comentários a respeito da situação do Município com referência a combates concluídos nas licitações e alegaram que a utilização de

licitação em caráter exclusivo ou com reserva de cota para ME e EPP poderia ainda mais fomentar essa situação.

Ressaltaram, novamente, que todos os licitantes do certame são enquadrados como ME ou EPP, conforme comprovantes de fls. 123/157.

Às fls. 308/309, o Município informa que encaminhou ao Ministério Público da Comarca de Sabinópolis petição de investigação a respeito dos supostos conluíus e fraudes apontados na ata da sessão do pregão por licitantes.

Destacou que, em razão da recomendação feita pelo Relator de se abster de realizar as contratações, providenciou contratações emergenciais com os próprios licitantes, o que provocou um “aumento insustentável do custo” para o Município. Para comprovação, anexou planilha comparativa entre os valores obtidos no pregão e os valores das contratações emergenciais.

Inicialmente, vale destacar que a participação unicamente de empresas ME e EPP no certame fez cair por terra a justificativa apresentada pelo Município de que a aplicação da exclusividade de participação dessas empresas resultaria em prejuízo.

Ora, se as propostas apresentadas pelas ME e EPP foram declaradas vencedoras e foi providenciada a homologação do certame, vide fls. 318/340, pode-se concluir que as propostas foram consideradas aceitáveis pelo Pregoeiro.

Apesar disso, esta Unidade Técnica mantém seu entendimento de que, considerando que todos os participantes são enquadrados como ME ou EPP, no presente caso a ausência de especificação dos itens ou da cota destinados exclusivamente à ME e EPP não geraram prejuízo ao procedimento licitatório e ao resultado almejado pela legislação. Vale considerar, também, que a anulação do certame no estágio em que se encontra pode ser antieconômico para o Município, assim como as contratações emergenciais, que são mais dispendiosas.

Entretanto, os responsáveis pelos procedimentos licitatórios do Município devem atentar-se para os comandos da Lei Complementar 123/2006, que necessitam estar expressos nos editais, e que a não aplicabilidade das prerrogativas relativas a ME e EPP, nos termos dos incisos II e III da Lei nº 123/2006, deve basear-se em estudos bem fundamentados junto ao mercado e juntados aos autos do processo licitatório.

## V - CONCLUSÃO

Ante o exposto, após a análise do edital de Pregão Presencial nº 002/2016, fls. 71/101, face aos exames anteriores desta Unidade Técnica e a documentação enviada às fls. 171/304 e 308/341, e considerando que todos os licitantes se enquadraram na condição de ME e EPP, cumprindo o objetivo da Lei nº 123/2006 quanto ao acesso dessas empresas ao mercado, bem como considerando que a anulação do certame no estágio em que se encontra pode ser antieconômico para o Município, esta Unidade Técnica entende que o processo pode ser considerado regular.

Entende, ainda, que possa ser recomendado ao Sr. Carlos Roberto Barroso Mourão, Prefeito de Sabinópolis, e ao Sr. Claudiney Antônio Batista de Almeida, Pregoeiro, para que nos próximos certames descrevam nos instrumentos convocatórios os benefícios destinados às empresas ME e EPP nos termos dos artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, e que, caso estudos bem fundamentados junto ao mercado indiquem a não



aplicabilidade das prerrogativas relativas a ME e EPP, nos termos dos incisos II e III da Lei nº 123/2006, estes sejam juntados aos autos do processo licitatório.

À consideração superior.

CFEL, em 18 de março de 2016.

**Silvana Ferreira Piroli**  
Oficial de Controle Externo  
TC 2060-2