

PROCESSO N°: 1040578
NATUREZA: DENÚNCIA
DENUNCIANTE: LUIZ FERNANDO CUNHA, ADVOGADO
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE JACUTINGA
DENUNCIADO: MUNICÍPIO DE JACUTINGA, REPRESENTADO PELO S
MESQUIADES ARAÚJO, PREFEITO MUNICIPAL
ANO REF.: 2017

1. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia, autuada a partir do documento protocolizado neste Tribunal, sob o nº 3871110/2018, pelo Sr. Luiz Fernando Cunha, Advogado, residente em Jacutinga, versando sobre possíveis ilegalidades na contratação (Contrato 01/2018), da empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda., no valor de R\$3.317.278,40, pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, para a prestação de serviços de transporte escolar naquele Município, no exercício de 2018, mediante o processo administrativo 1390/2017, objetivando a Adesão à Ata de Registro de Preços (214/2017), “por carona”, ao Processo Licitatório Pregão Presencial 44/2017, junto à Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo.

A documentação de fls. 01 a 377 foi recebida como Denúncia pelo Conselheiro Presidente Cláudio Terrão (fl. 380), tendo sido distribuída ao Relator Conselheiro José Alves Viana (fl. 381), que indeferiu, em despacho, à fl. 382, a liminar requerida pelo denunciante, de suspensão do procedimento adesão por “carona” e do contrato dele decorrente, aos argumentos de que, “competem tão somente a esta Corte a sustação de ato ou de procedimento, nos termos do disposto no art. 198, III, da Resolução 12/2008, e em razão da contratação já ter se efetivado, atraindo a incidência do art. 76, § 1º, da CE/89”.

Nesse mesmo despacho, determinou o Relator (fl. 382), o encaminhamento dos autos a esta 1ª CFM, para a realização da análise técnica inicial dos fatos denunciados, tendo, esta 1ª CFM, em análise preliminar realizada às fls. 383 e 383-v, constatado a ausência dos seguintes documentos, imprescindíveis à análise dos fatos, solicitando fossem os mesmos requisitados à Prefeitura Municipal de Jacutinga: cópia integral do último procedimento licitatório realizado,

objetivando a contratação de transporte escolar, acompanhado dos respectivos contratos, notas de empenhos das despesas efetuadas e comprovantes de execução dos serviços realizados; cópia integral dos procedimentos licitatórios revogados, constantes na denúncia, de nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017; cópia integral dos documentos que instruíram o procedimento administrativo 1390/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, para fins de adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017, Pregão Presencial 44/2017, bem como, as notas de empenhos das despesas efetuadas com a empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda., na vigência do Contrato 01/2018, acompanhada dos comprovantes da execução dos serviços realizados.

Intimado pelo Conselheiro Relator para a juntada aos autos da documentação supracitada, o atual Prefeito Municipal de Jacutinga, Sr. Melquiades de Araújo, juntou à fl. 392 dos autos um CD Room contendo cópia escaneada da documentação requisitada, que será analisada por esta 1ª CFM, em cumprimento ao despacho do Conselheiro Relator José Alves Viana, à fl. 390.

2. DOS FATOS DENUNCIADOS

Alega o denunciante ter ocorrido fraude na contratação da Cooperativa de Transportes Global Ltda., pelo município de Jacutinga, objetivando a prestação de serviços de transporte escolar, no exercício de 2018, em razão da ausência de realização do devido procedimento licitatório, bem como, pelas diversas ilegalidades praticadas no Processo Administrativo nº 1390/2017, de adesão “por carona”, à Ata de Registro de Preços 214/2017, do Pregão 44/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo em 2017.

O denunciante informou que, embora encontrasse em vigor, no Município de Jacutinga, em 31/12/2017, contrato celebrado em decorrência do Procedimento Licitatório nº 777/2016, Pregão Presencial nº 088/2016, realizado em 2016, para a prestação de serviços de transporte escolar que, inclusive, poderia ter sido prorrogado por mais um ano, ou seja, para vigorar por todo o ano de 2018 (corrigindo-o pelo IPCA, que foi de 2,95 em 2017), a Prefeitura Municipal de Jacutinga, decidiu realizar novos procedimentos licitatórios para esse fim (Processos 1082/2017, 1267/2017, 1268/2017), determinando suas suspensões, logo após terem sido publicados seus avisos no Diário Eletrônico Municipal (09/11/2017), antes mesmo de serem julgados e processados, sem que houvesse justificativa plausível, preferindo, a Prefeitura Municipal de Jacutinga, aderir por “carona”, em 04/01/2018, do Município de Santo Antônio do

Amparo, a Ata de Registro de Preços 214/2017, proveniente do procedimento licitatório Pregão Presencial 044/2017, realizado por aquele Município, objetivando a contratação de serviços de transporte escolar), da vencedora dessa licitação, a Cooperativa de Transportes Global Ltda.

Em virtude da aceitação favorável à adesão à Ata de Registro de Preços, concedida pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo e pela Cooperativa de Transportes Global Ltda., firmou, o Município de Jacutinga, em 04/01/2018, o Contrato nº 01/2018, com a empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda., para a prestação de serviços de transporte escolar em Jacutinga, por todo o exercício de 2018, por um valor, considerado superfaturado pelo denunciante, de R\$3.317.278,40, respectivamente, 60,4% e 63,1%, a maior, que os gastos realizados pelo Município de Jacutinga com o transporte escolar, em 2016, que foi de R\$1.950.613,05 e em 2017, que foi de R\$2.003.720,00 (Informações de fl. 20).

3. ANÁLISE TÉCNICA DOS FATOS DENUNCIADOS

Em suma, foram denunciadas (fls. 01 a 38) as seguintes irregularidades:

3.1. Existência de ilegalidade na adesão, “por carona”, à Ata de Registro de Preços 214/2017, Pregão Presencial 44/2017, junto à Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, por ausência de realização de licitação cabível à espécie, contrariando os Princípios da isonomia e competitividade, previstos no art. 37, inc. XXI da CF/88, c/c o art. 15, inc. II, § 3º da Lei 8666/93, por não se sujeitarem, os serviços de transporte escolar, por serem de natureza contínua, ao procedimento de Registro de Preços, conforme ocorreu.

Aduz o denunciante ser ilegal a contratação, pelo Município de Jacutinga, da empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda., “via carona”, através do processo licitatório realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, por contrariar a Súmula 33 do TCE de São Paulo, o art. 37, inc. XXI da CF/88, o art. 15, inc. II, § 3º, da Lei 8666/93, o Decreto Federal 7892/2013, o Decreto Estadual 46.311/2013, o Decreto Municipal de Jacutinga 3947/2016, bem como, o Princípio da Publicidade, previsto no art. 37, da CF/88.

Observa-se que, consoante o disposto no art. 11, VI, da Lei n 9.394/1996 (“ que estabelece as diretrizes e base da educação nacional”) incumbe, aos Municípios, a responsabilidade de “assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal”, tratando-se, tais serviços de essenciais, devendo, por conseguinte, serem prestados de forma contínua, havendo a necessidade da Administração promover um planejamento desses serviços com a prévia elaboração de projeto básico e termo de referência antes de sua contratação.

Assim, a adoção do Sistema de Registro de Preços para a contratação desses serviços (de transporte escolar), embora vem sendo adotada por entidades da administração pública não é recomendado, por não ser imprevisível o quantitativo da contratação, uma vez que a rede pública municipal de ensino dispõe de informações precisas acerca do número de alunos que utilizam o transporte escolar anualmente, bem como, dos trechos a serem atendidos.

Acerca dessa questão, colaciona-se o seguinte trecho da cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU - Secretaria Federal de Controle Interno, *Sistema de Registro de Preços*, perguntas e respostas, edição revisada, 2014, p. 21-22):

Quando a quantidade a ser adquirida é certa e determinada, bem como o período do seu fornecimento, pode-se utilizar a contratação por meio de SRP?

Não. Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública. [...].

Ante essas colocações entende-se que, embora não haja proibição expressa para a realização de Registro de Preços para a contratação de serviços de transporte escolar, por ser de caráter contínuo e em razão de possuir clara definição do quantitativo dos serviços a serem executados (trecho a ser percorrido e alunos beneficiários), o gestor público deveria ter optado por realizar a licitação tradicional, a fim de propiciar a participação dos vários possíveis interessados que poderia redundar numa contratação mais econômica e até mesmo, de serviços de melhor qualidade, tendo em vista que, as licitações (Pregões Presenciais 02/2015, 03/2016 e 088/2016), que foram realizadas pelo Município de Jacutinga, em 2015 e 2016, tiveram a participação de, pelo menos 10 empresas do ramo e os contratos celebrados foram em valores bem menores que os aqui denunciados, contratados com a Cooperativa de Transportes Global em 2018 (quase 50% a menor), concernente ao Contrato nº 01/2018, realizado mediante adesão “por carona”.

3.2 – Suspeita de ocorrência de fraude, em razão da suspensão dos processos licitatórios de nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, realizados pelo município de Jacutinga, nos meses de novembro e dezembro de 2017, objetivando a contratação de serviços de transporte escolar, por inexistência de justificativas lógicas que justificassem a suspensão.

Alega o denunciante, na exordial que, no final de 2017, encontrando-se em vias de expirar o contrato de transporte escolar em vigor por todo o exercício de 2016, a Prefeitura

Municipal de Jacutinga decidiu realizar novos procedimentos licitatórios para a contratação desses serviços, publicando, no Diário Eletrônico do Município (DOEM), no dia 09/11/2017, três avisos de licitação, referentes aos 03 processos licitatórios, de nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, instaurados para esse fim, bem como, afixando seus avisos no átrio municipal, causando estranheza, conforme alegado pelo denunciante, o fato de todos esses procedimentos licitatórios versarem sobre o mesmo objeto (contratação de transporte escolar) e possuírem editais semelhantes, apenas diferindo nos valores de mercado estimados.

Alega, ainda, o denunciante, que todos esses processos licitatórios, após terem sido divulgados, foram suspensos em 27/11/2017, republicados e, a seguir, suspensos novamente, em 05/12/2017, não tendo ocorrido sequer sessão de abertura e julgamento dos mesmos, inexistindo uma justificativa plausível para tais suspensões.

Procede-se, a seguir, à análise desses processos licitatórios 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, contidos no disquete (fl. 392) encaminhado a este Tribunal.

Em análise ao processo licitatório 1082/2017, Pregão Presencial 123/2017, objetivando a contratação de transporte escolar, pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, verifica-se ter sido o mesmo suspenso em 13/11/2017, após ter sido afixado o edital no átrio municipal e publicado no Diário Eletrônico do Município, antes mesmo da abertura dos envelopes, que se encontrava prevista para 22/11/2017.

De fato, consta, à fl. 141 do processo licitatório, constante do disquete encaminhado (fl. 392), o despacho, datado de 13/11/2017, do Secretário Municipal de Educação e Esportes, Sr. Reginaldo Sydine Luiz, determinando a suspensão dessa licitação, pelas seguintes razões: “para adequação do objeto, mais precisamente, exclusão dos monitores nas linhas cujo número de alunos não ultrapasse a quantidade de 15, conforme determina o Decreto Municipal 3372/13, determinando a reabertura do prazo”.

Também causou estranheza esse procedimento licitatório ter previsto, na estimativa de custo, às fls. 129 a 136, constante do disquete (fl. 392), um valor médio de mercado estimado em R\$1.006.243,14, bem inferior aos R\$3.317.278,40, contratados com a Cooperativa de Transportes Global Ltda., pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, para a prestação do transporte escolar no exercício de 2018 (através da adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017), não havendo nenhuma vantajosidade nesta adesão, que justificasse a suspensão daquele procedimento licitatório.

O edital dessa licitação (123/2017 – proc. Licitatório 1082/2017), após suspensão, foi novamente republicado, com a nova data para a abertura dos envelopes prevista para 11/12/2017, que também não ocorreu, tendo sido novamente suspenso, em despacho

datado de 05/12/2017, do Secretário Municipal de Educação, Sr. Reginaldo Sydine Luiz, que alegou os seguintes motivos para tal suspensão, em seu despacho: “por questões de interesse público, qual seja, a possibilidade de adesão à ata de Registro de Preços 214/2017, pregão Presencial 44/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, em razão da existência de preços que se mostram mais vantajosos ao Município”.

Em análise ao processo licitatório 1267/2017 – Pregão Presencial 148/2017, também objetivando a contratação de transporte escolar, constante do disquete (fl. 392), verificou-se ter sido o mesmo também publicado no átrio municipal e no Diário Eletrônico do Município, com data de abertura da sessão prevista para 22/11/2017, que também não ocorreu, por ter sido suspenso em 13/11/2017, através do despacho do Secretário Municipal de Educação, Sr. Reginaldo Sydine Luiz (fl. 145 do disquete), alegando os seguintes motivos, em seu despacho: “para adequação do objeto, através da exclusão da exigência de monitores nas linhas cujo número de alunos não ultrapasse a quantidade de 15, conforme determina o Decreto Municipal 3372/2013”.

Após essa suspensão, o edital foi republicado novamente e marcada nova abertura da sessão de julgamento para 11/12/2017, que também não ocorreu, por ter sido novamente suspenso pelo mencionado Secretário.

Causa estranheza o fato de se encontrar previsto nessa licitação, um valor estimado para a contratação de R\$1.349.986,92, bem menor que os R\$3.317.278,40, contratados com a Cooperativa de Transportes Global Ltda., pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, para a prestação do transporte escolar no exercício de 2018 (através da adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017), não havendo nenhuma vantajosidade nesta adesão.

Em análise ao processo licitatório 1268/2017 – Pregão Presencial 149/2017, também objetivando a contratação de transporte escolar, constante do disquete (fl. 392), verificou-se que o mesmo também fora afixado no átrio municipal e publicado no Diário Eletrônico do Município, com data de abertura da sessão prevista para 22/11/2017, que não ocorreu, por ter sido suspenso em 13/11/2017, através do despacho do Secretário Municipal de Educação, Sr. Reginaldo Sydine Luiz (fl. 204 do disquete), que determinou a “adequação do objeto, mais especificamente, exclusão da exigência de monitores nas linhas cujo número de alunos não ultrapasse a quantidade de 15, conforme determina o Decreto Municipal 3372/2013”, tendo sido republicado e marcada nova abertura da sessão de julgamento para 11/12/2017, que também não ocorreu, em virtude de ter sido novamente suspenso, pelo mesmo Secretário.

Também causou estranheza o fato de se encontrar previsto nessa licitação, um valor estimado para a contratação de R\$1.244.191,86, bem menor que os R\$R\$3.317.278,40, contratados com a Cooperativa de Transportes Global Ltda., pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, para a prestação do transporte escolar no exercício de 2018 (através da adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017), não havendo nenhuma vantajosidade nesta adesão.

Verifica-se que os 03 procedimentos licitatórios supracitados foram suspensos sem nenhuma justificativa plausível, portanto, de forma irregular, preferindo uma contratação, por valores bem superiores (R\$3.317.278,40), da Cooperativa de Transportes Global Ltda., pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, para a prestação do transporte escolar no exercício de 2018, sem a realização de licitação (através da adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017), não havendo nenhuma vantajosidade nesta adesão.

Também considera-se irregular a abertura de 03 procedimentos licitatórios para uma mesma finalidade, tendo em vista que o primeiro procedimento licitatório (1082/2017) deveria ter sido julgado e processado, somente se justificando a abertura da segunda licitação (1267/2017), caso a primeira fosse anulada ou revogada e a terceira licitação (1268/2017), caso a segunda licitação tivesse sido anulada ou revogada.

Tais licitações somente poderiam ter sido suspensas em face da existência de atos viciados (eivados de ilegalidade) ou por motivos de conveniência e oportunidade, devidamente justificados, o que não ocorreu, ou por razões de interesse público, decorrente de fato superveniente, devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado, conforme disposto no art. 49 da Lei 8666/93.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, já se pronunciou, consubstanciado no Acórdão 1.711/10 - Segunda Câmara: “9.2.3. ao proceder à revogação dos certames licitatórios, deixe claramente explícita a motivação condutora dessa revogação, a fim de que não fique sujeita a interpretações várias dos licitantes, quanto aos reais motivos que conduziram à decisão de desfazimento”.

A esse respeito, o saudoso Hely Lopes Meirelles se manifestou no sentido de que “não basta a simples alegação de vício ou de interesse público para invalidar a licitação; necessário é que a Administração demonstre o motivo invalidatório. Esse direito de defesa, que antes só era assegurado expressamente nos processos judiciais, está, agora, estendido também aos procedimentos administrativos, dentre os quais se incluem os de anulação e revogação de licitação.

Assim sendo, considera-se procedente o fato aqui denunciado, qual seja, da existência de ilegalidade na suspensão dos 03 procedimentos licitatórios supracitados, por não ter restado comprovado o interesse público e a conveniência da suspensão, considerada ilegítima, até porque, a Administração, ao determinar a instauração de uma licitação deveria estar convicta de sua necessidade.

A ausência de justificativa plausível para tais suspensões ultrapassou os limites da discricionariedade, tratando-se de uma ilegalidade, passível de aplicação da multa prevista no art. 318, inc. II, do RITCEMG, ao Sr. Reginaldo Sydime Luiz, responsável pela suspensão das licitações, pelo descumprimento do disposto no art. 49 da Lei 8.666/93 (ausência de comprovação de fato superveniente devidamente comprovado que motivasse a suspensão das licitações), considerando procedente esta irregularidade denunciada.

3.3 – Desrespeito ao princípio da publicidade, em razão dos extratos dos editais de licitação suspensos, de nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017 não terem sido publicados em jornais de grande circulação nacional, nos moldes determinados pela Lei 8666/93 e legislação aplicável à espécie, eis que somente foram afixados no átrio municipal e divulgados no Diário Eletrônico do Município

Conforme consta no parecer jurídico (fl. 193 do disquete), da lavra da Sra. Pamela S. L. Fonseca Vilela, as publicações dos avisos das licitações suspensas, de nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, ocorreram somente no átrio municipal e no Diário Eletrônico do Município de Jacutinga, não tendo sido divulgados em jornal de grande circulação nacional, conforme deveria, por se tratarem de Pregão Presencial de valor expressivo (R\$1.006.243,14), capaz de atrair vários interessados, desatendendo o disposto no art. 21, inc. III, da Lei 8666/93.

Embora tais licitações tenham sido suspensas e não terem produzido seus efeitos legais, sugere-se seja recomendado ao Presidente da Comissão de Licitação, bem como, aos Pregoeiros do Município de Jacutinga, à época, que, por ocasião da realização de outros Pregões Presenciais, que não seja divulgado o edital somente através da afixação no átrio municipal e publicação do extrato no Diário Eletrônico do Município, mas, em jornal de grande circulação estadual e até nacional, a fim de atrair a participação de um número maior de licitantes, a fim de se obter preços mais satisfatórios, bem como, serviços de melhor qualidade.

3.4 - Existência de ilegalidades no procedimento administrativo 1390/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, objetivando a adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017, Pregão Presencial 44/2017, em razão da ausência de comprovação, de forma objetiva, da situação de vantajosidade, capaz de justificar a adesão à ata de Registro de Preços 214/2017, Pregão Presencial 044/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, bem como, por existirem indícios de superfaturamento nos preços contratados com a empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda.

Alegou o denunciante, na exordial, que não foi comprovada qualquer vantagem lícita no procedimento administrativo 1390/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, que justificasse a adesão à ata de Registro de Preços 214/2017 (Pregão Presencial 044/2017), do Município de Santo Antônio do Amparo, que originou o Contrato nº 01/2018, no valor global de R\$3.317.278,40, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Jacutinga e a empresa Cooperativa Global de Transportes Ltda.

Observa-se que o Decreto Federal nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, instituiu a possibilidade de uma proposta bem vantajosa que já tenha sido vencedora de um procedimento licitatório seja aproveitada por outros órgãos e entidades da Administração Pública, através de um procedimento apelidado de “carona”, que nada mais é do que o aproveitamento de um percurso de um procedimento licitatório já realizado, a fim de economizar tempo e custos.

Essa figura do “carona” encontra-se prevista no art. 8º da supracitada norma, da seguinte forma:

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.

A respeito dessa orientação, cabe informar que a norma supracitada não autorizou, simplesmente, a qualquer órgão público, a aderir ao resultado de licitação promovida por outro, existindo a necessidade de ser demonstrada a vantagem da adesão (vantajosidade),

mediante farta pesquisa de preço realizada, ou seja, a entidade que aderir à ata de Registro de Preços de outra deverá demonstrar em procedimento administrativo próprio, que de fato, os preços praticados pelo órgão que realizou a licitação são tão vantajosos ao interesse público, a ponto de, por motivo de economia de tempo e custos, dispensar a realização de outro procedimento licitatório.

Observa-se que esse Decreto nº 3.931/01 não estabelece nenhum procedimento formal para essa adesão, apenas a obrigatoriedade do administrador público demonstrar a vantajosidade de seu ato (da adesão).

Sobre essa questão, o Tribunal de Contas da União, manifestou-se da seguinte forma:

- “– necessidade de elaborar, em momento prévio à contratação por adesão à ata de registro de preços, termo de caracterização do objeto a ser adquirido, no qual restem indicados o diagnóstico da necessidade e as justificativas da contratação, bem como a demonstração de adequação do objeto em vista do interesse da Administração;
- dever de realizar pesquisa de preços a fim de atestar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e confirmar a vantajosidade obtida com o processo de adesão;
- obrigação de respeitar os termos consignados em ata, especialmente seu quantitativo, sendo manifestamente vedada a contratação por adesão de quantitativo superior ao registrado” (Acórdão nº 2.764/2010, o Plenário do Tribunal de Contas da União)

O TCU também já se manifestou acerca da necessidade de se elaborar termo de referência/projeto básico quando da adesão à ata de Registro de Preços. Essa determinação constou do Acórdão nº 1.090/2007 – Plenário.

Em análise ao Processo Administrativo 1390/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, constante do disquete (fl. 392), objetivando a adesão à ata de Registro de Preços 214/2017 – Pregão Presencial 044/2017, verificou-se que, em despacho, datado de 1º/12/2017 (fl. 17), o Secretário Municipal de Educação, Sr. Reginaldo Sydime Luiz, determinou ao Diretor do Departamento de Licitações, Contratos e Convênios da Prefeitura Municipal de Jacutinga, Sr. Luís Otávio Bonaldi, que aderisse à Ata de Registro de Preços nº 214/2017, Pregão Presencial 44/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, no valor estimado de R\$3.317.278,40.

Através do expediente (fl. 37), o supracitado Secretário da Educação solicitou ao Sr. Evandro Paiva Carrara, Prefeito Municipal de Santo Antônio do Amparo a adesão à supracitada ata, bem como, à Cooperativa de Transportes Global Ltda., autorização para a adesão, tendo ambos se manifestado favoravelmente à adesão.

Em análise aos documentos referentes a esse procedimento administrativo 1390/2017, constantes do disquete à fl. 392 e da documentação constante dos autos, verificou-se a ausência de realização de ampla pesquisa de preço de mercado, capaz de comprovar ter sido a adesão a escolha mais vantajosa para a Prefeitura Municipal de Jacutinga.

Pelo contrário, o que restou sobejamente comprovado foi que os valores contratados com a empresa Cooperativa Global Ltda. (R\$3.317.278,40) são bem superiores aos estimados nas licitações suspensas, quais sejam: Processo Licitatório 1082/2017 – Pregão Presencial 123/2017, estimado em R\$1.066.243,14; Processo Licitatório 1267/2017 – Pregão Presencial 148/2017, orçado em R\$1.349.986,92 e Processo Licitatório 1268/2017 – Pregão Presencial 149/2017, estimado em R\$1.244.191,86, sendo impossível afirmar, diante da documentação existente nos autos se houve superfaturamento, apesar de existir indícios.

Em análise ao quadro comparativo da evolução dos gastos com transporte escolar, apresentado pelo denunciante à fl. 20, verifica-se que os preços contratados com a Cooperativa Global Ltda. (R\$3.317.278,40 em 2018) foram 60,4% superiores aos praticados pelo Município de Jacutinga, em 2017, que foi de R\$2.003.720,00 e 63,1% superiores aos praticados pelo Município de Jacutinga, em 2016, que foi de R\$1.950.613,05, sendo tais informações suficientes para se afirmar que não houve nenhuma vantajosidade na adesão à ata de Registro de Preços 214/2017 do Município de Santo Antônio do Amparo, considerando-se procedente a questão aqui denunciada.

Apesar da discrepância dos valores indicados nos procedimentos licitatórios revogados e os valores contratados com a adesão, não se pode afirmar que houve dano ao erário, pois a contrato de adesão a ata de registro de preços contemplou 34 trajetos, enquanto que no Pregão nº 149/2017 fora orçados 11 linhas, não havendo coincidência no objeto.

Verificou-se, ainda, inexistir nesse procedimento administrativo (1390/2017) qualquer cotação de preços do quilômetro rodado em todas as localidades a serem atendidas pela prestação do serviço.

Desse modo, entende-se procedente a denúncia no ponto analisado.

Em razão da impossibilidade de se sanar tal irregularidade, associado ao fato de que não se deve aplicar o Registro de Preços aos serviços de natureza contínua, a exemplo dos serviços de transporte escolar e por existir vários interessados no mercado em prestar tais serviços, havendo condições de se obter preços mais vantajosos, sugere-se seja recomendado ao atual Prefeito Municipal de Jacutinga, Sr. Melquiades de Araújo, que realize novo procedimento licitatório, da forma tradicional, a fim de regularizar tal situação, nos moldes previstos na legislação existente, aproveitando o recesso escolar que ocorrerá no período de

dezembro de 2018 a fevereiro de 2019, para regularizar tal situação, a fim de que não haja suspensão dos serviços de transporte escolar, tidos como imprescindíveis.

3.5. Suspeita de ocorrência de fraude no processo licitatório 084/2017, Pregão Presencial 044/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, que originou a Ata de Registro de Preços 214/2017, aderida pelo Município de Jacutinga, em razão da empresa vencedora dessa licitação, a Cooperativa de Transportes Global Ltda., não dispor de veículos para a prestação dos serviços contratados, em boas condições de uso, bem como, de outras ilegalidades.

Alegou o denunciante a existência das seguintes ilegalidades no Processo Licitatório 084/2017, Pregão Presencial 044/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo e aderido pela Prefeitura Municipal de Jacutinga:

- que a Cooperativa de Transportes Global Ltda., CNPJ nº 27.994.584/0001-14, vencedora da licitação aqui denunciada (084/2017) foi criada em 20 de junho de 2017 e apenas 79 dias depois da abertura dessa licitação, que ocorreu em 11 de setembro de 2017, não possuindo nenhuma experiência nesse ramo de transporte escolar, tendo sido vencedora da licitação;

- que houve apenas dois participantes nesse certame, a empresa José Carlos Rocha Cia. Ltda. – EPP, que foi desclassificada e a Cooperativa de Transportes Global Ltda., tida como vencedora;

- que embora a Cooperativa de Transportes Global Ltda. tenha vencido a licitação realizada pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, até a data do oferecimento desta denúncia, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo não havia realizado nenhuma contratação de transporte escolar com essa Cooperativa, uma vez que os serviços de transporte escolar estão sendo prestados àquele Município, pela Cooperativa Victória Brasil Ltda., CNPJ nº 17.523.998/0001-01, vencedora do procedimento licitatório 11/2017, havendo fortes indícios de que o processo licitatório 084/2017 seja fraudulento e apenas tendo sido realizado com o intuito de ser aderido por diversas Prefeituras Municipais de Minas Gerais, para fins de obtenção de vantagens ilícitas, tidas como fraudulentas e superfaturadas.

Procedendo-se à análise da documentação, constante do disquete à fl. 392, bem como, da existente nos autos, constatou-se as seguintes ilegalidades:

- ausência de qualificação e capacidade técnica da Cooperativa de Transportes Global Ltda., para a prestação de serviços de transporte escolar, tendo em vista possuir somente 04 meses de criação, na data de abertura do Pregão, ocorrida em 27/09/2017;

- ausência das condições indispensáveis a um licitante, previstas nos artigos 29 a 31 da Lei 8666/93, da Cooperativa de Transportes Global quais sejam: regularidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, de pessoal e equipamentos compatíveis;

- fraude na execução contratual - a Cooperativa vencedora da licitação não possuía nenhuma qualificação técnica para a prestação dos serviços licitados, terceirizando-os, ilegalmente, a seus cooperados, figurando apenas como agenciadora dos serviços;

- ausência de qualificação econômico-financeira, prevista no art. 31 da Lei 8666/93 da Cooperativa de Transportes Global, tendo em vista que, conforme consta à fl. 164 do disquete, à fl.392, possuía um capital social ínfimo, de apenas R\$5.000,00 (cinco mil reais), por ocasião de sua abertura, ocorrida em 26/05/2017;

- ausência de capacidade técnica, conforme exigido no art. 30 da Lei 8666/93, da Cooperativa de Transportes Global, imprescindível para fins de prestação de serviços de transporte escolar aqui denunciados.

Em análise ao edital de licitação deste procedimento licitatório, 084/2017, Pregão Presencial 044/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, juntado pelo denunciante, às fls. 119 a 196, verificou-se a existência das seguintes ilegalidades:

- ausência, no edital, das seguintes cláusulas, tidas como obrigatórias: prevendo o regime de execução do contrato; o objeto da licitação, em descrição sucinta e clara; todas as condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 da Lei 8666/93; documentação necessária para fins de comprovação da habilitação jurídica, da qualificação técnica, da qualificação econômico-financeira, da regularidade fiscal e do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF/88; a forma de apresentação das propostas; as obrigações da contratante e da contratada; as sanções por inadimplemento; as condições quanto aos locais, prazos de entrega, forma de pagamento e a frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados; procedimentos a serem seguidos, deveres e controles a serem adotados.

Conforme se verifica, o edital deixou de prever inúmeras cláusulas, tidas como obrigatórias, tornando o procedimento licitatório, Pregão Presencial 044/2017 viciado, ou seja, juridicamente ineficaz, devendo, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, que o realizou, declarar a sua nulidade, assim como, a Prefeitura Municipal de Jacutinga, a

nulidade da adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017, requerida, bem como, a nulidade de todos os atos dela decorrentes, inclusive do Contrato 01/2018, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Jacutinga e a Cooperativa de Transportes Global.

A ausência de todas essas cláusulas supracitadas, tidas como obrigatórias, nesse edital de licitação aderido, o Pregão Presencial 044/2017, da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, caracteriza um descumprimento, quase total, da lei de licitação, vícios esses, tidos como tão graves, inexistindo outra alternativa senão determinar a anulação do certame e de todos os atos dele decorrentes, não havendo nenhuma possibilidade de se convalidar qualquer ato praticado nesse procedimento licitatório **084/2017, Pregão Presencial 044/2017**, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo.

3.6. Existência de ilegalidades no Contrato 01/2018, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Jacutinga e a Cooperativa de Transportes Global Ltda., passível de anulação

Alegou, o denunciante, que a Cooperativa de Transportes Global Ltda. não dispõe de veículos e nem de pessoal suficiente para realizar os serviços constantes do instrumento contratual, terceirizando-os junto aos seus Cooperados e cobrando uma taxa que varia de 20 a 30%, para esse fim, sobre o valor do quilômetro rodado em cada linha escolar.

Alegou, ainda, ser inidônea a Cooperativa de Transportes Global Ltda., sediada na cidade de Coronel Fabriciano, distante 450 km da cidade de Santo Antônio do Amparo e 400 km de Jacutinga e que a maioria dos veículos de seus Cooperados são de fabricação anterior a 2008, em se tratando de ônibus e de 2010, em se tratando de vans e micro-ônibus.

Cabe ressaltar que, tanto o procedimento licitatório, como os demais atos praticados na Administração Pública sujeitam-se ao princípio da autotutela, podendo ser revogados ou anulados por ela própria. É no artigo 49 da Lei Federal 8.666/93 que este princípio se confirma.

Art. 49 – A autoridade competente para aprovação do procedimento somente poderá revogar licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º - A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º - A nulidade do procedimento licitatório induz a do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 59 desta Lei.

Marçal Justen Filho explica que “na revogação, o desfazimento do ato administrativo não decorre de vício ou defeito. Aliás, muito pelo contrário, somente se alude à revogação se o ato for válido e perfeito: se defeituoso, a Administração deverá efetivar sua anulação.

Aplicando-se este preceito aos fatos aqui denunciados, tem-se que, sendo nulo o procedimento licitatório aqui denunciado, 044/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, em discordância com o preceito legal, por via de consequência, o Contrato 01/2018, dele decorrente, celebrado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga (01/2018), via adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017, que também é nulo.

Deste modo, não há margem de discricionariedade capaz de defender o ato defeituoso aqui denunciado, não podendo, em hipótese alguma, ser alegado um pretenso interesse público para a manutenção deste ato, muito pelo contrário: um ato inválido, por si só, é suficiente para ofender o interesse público.

Em razão dos vícios de nulidade aqui constatados, não há que se falar em direito adquirido, uma vez que ato administrativo inválido não gera direito adquirido.

José Cretella Júnior leciona que “pelo princípio da autotutela administrativa, quem tem competência para gerar o ato, ou seu superior hierárquico, tem o poder-dever de anulá-lo, se houver vícios que os tornem ilegais”.

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entende-se procedente a presente denúncia, em face das inúmeras e graves ilegalidades apuradas nos itens 3.1 a 3.6 desta análise, quais sejam:

4.1 - Ocorrência de ilegalidades na suspensão dos processos licitatórios de nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, realizados pelo município de Jacutinga, nos meses de novembro e dezembro de 2017, objetivando a contratação de serviços de transporte escolar, por inexistência de justificativa plausível para tais suspensões, ultrapassando os limites da discricionariedade.

4.2 - Desrespeito ao princípio da publicidade, em razão dos extratos dos editais de licitação suspensos, de nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, não terem sido publicados em jornais

de grande circulação, contrariando o disposto no art. 21 da Lei 8666/93, tendo em vista que somente foram afixados no átrio municipal e divulgados no Diário Eletrônico do Município, devendo ser recomendado ao Presidente da Comissão de Licitação, bem como, aos Pregoeiros do Município de Jacutinga que, por ocasião da realização de outros Pregões Presenciais, sejam os extratos dos editais publicados em jornal de grande circulação, a fim de atrair a participação de um número maior de licitantes e obter preços mais satisfatórios, bem como, serviços de melhor qualidade.

4.3 - Existência de ilegalidades no procedimento administrativo 1390/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, objetivando a adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017, Pregão Presencial 44/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, em razão da ausência de comprovação, de forma objetiva, da situação de vantajosidade capaz de justificar a adesão, devendo ser intimado o Secretário de Educação do Município de Jacutinga, Sr. Reginaldo Sydime Luiz, para que justifique a razão pela qual o contrato celebrado com a empresa Cooperativa Global Ltda., no valor de R\$3.317.278,40) foi bem superior aos valores estimados nas licitações suspensas, quais sejam: Processo Licitatório 1082/2017 – Pregão Presencial 123/2017, estimado em R\$1.066.243,14; Processo Licitatório 1267/2017 – Pregão Presencial 148/2017, orçado em R\$1.349.986,92 e Processo Licitatório 1268/2017 – Pregão Presencial 149/2017, estimado em R\$1.244.191,86, bem como, que justifique a razão pela qual os valores contratados com a Cooperativa Global Ltda. (R\$3.317.278,40 em 2018) foram 60,4% superiores aos praticados pelo Município de Jacutinga, em 2017, que foram de R\$2.003.720,00 e 63,1% superiores aos praticados pelo Município de Jacutinga, em 2016, que foram de R\$1.950.613,05.

Em razão da impossibilidade de sanar tal ilegalidade, sugere-se seja recomendado ao atual Prefeito Municipal de Jacutinga, Sr. Melquiades de Araújo, que realize novo procedimento licitatório, da forma tradicional, a fim de regularizar tal situação, nos moldes previstos na legislação existente, aproveitando o recesso escolar que ocorrerá no período de dezembro de 2018 a fevereiro de 2019, para regularizar tal situação, a fim de que não haja suspensão dos serviços de transporte escolar, tidos como imprescindíveis.

Entende-se que os apontamentos indicados nos 4.1 a 4.3, são passíveis de aplicação da multa prevista no art. 318, inc. II do RITCEMG, ao responsável legal pela contratação aqui denunciada, tida como ilegal, ao Secretário Municipal de Educação e Esportes, Sr. Reginaldo Sydine Luiz.

4.4 - Ocorrência de ilegalidades no processo licitatório 084/2017, Pregão Presencial 044/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, que originou a Ata de Registro de Preços 214/2017, aderida pelo Município de Jacutinga, em razão da empresa vencedora dessa licitação, a Cooperativa de Transportes Global Ltda. não possuir qualificação e capacidade técnica para a prestação de serviços de transporte escolar, tendo em vista possuir somente 04 meses de criação, na data de abertura do Pregão, ocorrida em 27/09/2017, por não preencher os requisitos previstos nos artigos 29 a 31 da Lei 8666/93, quais sejam: regularidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, por não dispor de pessoal e equipamentos compatíveis com a prestação dos serviços e ainda, em razão de ausência, no edital, das seguintes cláusulas, tidas como obrigatórias: regime de execução do contrato; descrição sucinta e clara do objeto do contrato, prevendo todas as condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 da Lei 8666/93; previsão da documentação necessária à comprovação da habilitação jurídica, da qualificação técnica, da qualificação econômico-financeira, da regularidade fiscal e do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF/88; a forma de apresentação das propostas; as obrigações da contratante e da contratada; as sanções por inadimplemento; as condições quanto aos locais, prazos de entrega e forma de pagamento.

A ausência dessas inúmeras cláusulas, tidas como obrigatórias, torna o procedimento licitatório, Pregão Presencial 044/2017 viciado, devendo, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, declarar a sua nulidade, assim como, a Prefeitura Municipal de Jacutinga, a nulidade da adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017, requerida, e ainda, a nulidade de todos os atos dela decorrentes, inclusive do Contrato 01/2018, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Jacutinga e a Cooperativa de Transportes Global.

Entende-se que deve ser responsabilizado o atual Prefeito Municipal de Santo Antônio do Amparo, Sr. Evandro Carrara, pelas ilegalidades aqui constatadas, que culminam de nulidade o procedimento licitatório - Pregão Presencial 44/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo. Na oportunidade o Município deve informar todos os municípios que solicitaram a adesão e, por via de consequência, todos os contratos delas decorrentes, para que este Tribunal, adote providências, por meio de processo próprio.

1ª CFM, em 29 de novembro de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Lúcia Helena da Mata Fernandes

Analista de Controle Externo

TC 1705-9

PROCESSO Nº: 1040578
NATUREZA: DENÚNCIA
DENUNCIANTE: LUIZ FERNANDO CUNHA, ADVOGADO
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE JACUTINGA
DENUNCIADO: MUNICÍPIO DE JACUTINGA
ANO REF.: 2017

De acordo com a análise técnica de fls. 394 a 402.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 390.

Em 29/11/2018.

Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC – 2172-2