



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

PROCESSO N°: 1040578
NATUREZA: Denúncia
DENUNCIANTE: Luiz Fernando Cunha, Advogado
ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Jacutinga
ANO REF.: 2017

I - RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia oferecida pelo Sr. Luiz Fernando Cunha, na qual relata possíveis irregularidades no Contrato n. 01/2018, celebrado entre o município de Jacutinga e a empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda., para a prestação de serviços de transporte escolar no exercício de 2018, no valor de R\$ 3.317.278,40. O contrato decorreu do Processo Administrativo n. 1390/2017, objetivando a adesão mediante “carona” à Ata de Registro de Preços n. 214/2017, do Pregão Presencial n. 44/2017, junto à Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo.

A documentação de fls. 1 a 377 foi recebida como Denúncia pelo Conselheiro Presidente (fl. 380), e distribuída ao Relator Conselheiro José Alves Viana (fl. 381), que indeferiu a liminar requerida pelo Denunciante (fl. 382) e determinou o encaminhamento dos autos a esta 1ª CFM para análise.

Esta Coordenadoria, por sua vez, constatou a ausência de documentos essenciais à análise dos fatos, e sugeriu sua requisição à Prefeitura Municipal de Jacutinga (fls. 383-383v). Devidamente intimado, o Prefeito Municipal de Jacutinga, Sr. Melquíades de Araújo, juntou à fl. 392 CD Room contendo cópia escaneada da documentação requisitada.

Após, os autos retornaram a esta 1ª CFM, que procedeu à análise dos fatos denunciados (fls. 294-402), identificando as seguintes irregularidades:

4.1 - Ocorrência de ilegalidades na suspensão dos processos licitatórios de n°s 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 n°s 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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.

(...)

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.

Em manifestação preliminar às fls. 404-407, o Ministério Público não apontou irregularidades além daquelas já apontadas pelo Denunciante e pela Unidade Técnica. Nada obstante, discordou da conclusão desta Unidade Técnica quanto à inexistência de elementos para se afirmar que houve dano ao erário.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator, à fl. 409, determinou a citação dos responsáveis para apresentarem defesa no prazo de 15 dias, devendo os autos serem posteriormente remetidos a esta Coordenadoria para análise e, em seguida, ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

Devidamente citados, apresentaram defesa o município de Jacutinga/MG, representado pelo prefeito Melquíades de Araújo, o Secretário de Educação, Reginaldo Sydine



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Luiz (fls. 424-441), o município de Santo Antônio do Amparo/MG, representado por Evandro Paiva Carrara, Prefeito Municipal e a Sra. Soraia do Carmo Bolcato, Pregoeira (fls. 690-702), bem como a empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda. (fls. 821-830).

II – ANÁLISE DAS DEFESAS

1. DEFESA DO MUNICÍPIO DE JACUTINGA, REPRESENTADO POR SEU PREFEITO MELQUIADES DE ARAUJO, E PELO SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO REGINALDO SYDINE LUIZ

Segundo os Defendentes, o Denunciante deliberadamente omitiu as devidas particularidades e informações imprescindíveis para a contextualização completa do processo administrativo que culminou na contratação realizada.

Apontam que, no ano de 2017, foi realizado levantamento dos itinerários e quantidades de alunos usuários do transporte escolar, levando à conclusão de que seriam necessárias 34 (trinta e quatro) linhas, que foram divididas em três processos licitatórios: 11 linhas no Processo n. 1082/17, 12 linhas no Processo n. 1267/17 e 11 linhas no Processo n. 1268/17. Alegam que durante a fase interna dos referidos processos foram realizadas cotações de preços que totalizaram no valor de R\$ 3.605.116,00.

Nada obstante, narram que após a publicação dos atos convocatórios relativos aos três processos licitatórios, o município de Jacutinga recebeu a proposta de adesão à ata do município de Santo Antônio do Amparo, para a execução das 34 linhas ao valor total de R\$ 3.317.278,40. Assim, diante da possibilidade de uma economia de R\$ 287.837,60, o Secretário de Educação suspendeu os três processos licitatórios e aderiu à ata de registro de preços do município de Santo Antônio do Amparo.

Destacam ainda que apesar de o valor inicialmente contratado da ata de registro de preços ter sido de R\$ 3.317.278,40, o valor efetivamente gasto foi de R\$ 3.230.356,94, gerando uma economia ainda maior, no valor de R\$ 374.759,06.

Segundo os Defendentes, após os esclarecimentos acima não mais persistem as irregularidades apontadas por esta unidade técnica, uma vez que a premissa maior da análise inicial consistia na falsa percepção de que não teria ocorrido uma prévia pesquisa de preços no mercado, o que teria ocorrido de modo regular, conforme demonstrado pelos esclarecimentos e documentos em anexo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os Defendentes argumentam que o controle externo dos atos discricionários não pode adentrar os critérios administrativos (conveniência e oportunidade), juízo de valor próprio do administrador, mas tão somente aos parâmetros legais, sob pena de invasão de competências.

Assim, alegam que embora o órgão técnico entenda que o melhor procedimento de contratação não deveria ser a ata de registro de preços, reconhece que esta espécie não se mostra ilegal e que tal órgão não pode fazer as vezes do gestor público, e, em juízo subjetivo indicar qual seria a sua modalidade licitatória de preferência.

Sustentam que desde que a discricionariedade presente na opção pelo procedimento de carona demonstre a perseguição do interesse público, presente na melhor proposta, conforme disposto no art. 3º da Lei 8.666/93, e que esteja dentro da legalidade, não há que se falar em abuso por excesso ou desvio de poder, mas sim em regular exercício do poder discricionário.

Narram que no descritivo inicial dos Processos Licitatórios nºs. 1082/17, 1267/17 e 1268/17, não se exigiram monitores para os veículos com capacidade de até 15 lugares, conforme Decreto Municipal n. 3372/13 que regulamentava o transporte escolar no âmbito municipal. Contudo, na fase externa os editais contemplaram a exigência de monitores para os veículos com capacidade inferior a 15 lugares, o que culminou na primeira suspensão, na data de 13 de novembro de 2017, para adequação do objeto, com base nos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Apontam que uma vez publicado o edital, iniciada a fase externa, qualquer modificação efetuada no instrumento convocatório que implicasse em alteração das propostas ou documentação dos licitantes exigiria nova publicação com nova abertura de prazo de oito dias úteis.

Já a segunda suspensão dos Processos Licitatórios nºs. 1082/17, n. 1267/17 e 1268/17, segundo os Defendentes, teria ocorrido na data de 05 de dezembro de 2017, com o objetivo de estudar a viabilidade de adesão à ata de registro de preços do município de Santo Antônio do Amparo, tendo em vista sua vantajosidade econômica.

Os Defendentes argumentam que não se pode analisar todo o contexto da publicidade das publicações que privilegiem o princípio da publicidade do Município de Jacutinga, sem fazer menção à Lei Municipal nº 1819 de 09 de julho de 2014, diploma legal que rege a matéria em âmbito municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Alegam que os extratos dos editais dos Processos Licitatórios n.ºs. 1082/17, n. 1267/17 e 1268/17 foram afixados no átrio municipal e publicados no Diário Oficial Eletrônico, tal como determina o art. 4º, II c/c art. 5º da referida lei.

A fim de sustentar seus argumentos, apresentam ementa da Consulta n. 837.145, na qual este Tribunal se manifestou sobre a possibilidade de os municípios se valerem de meio eletrônico como veículo oficial de publicação, desde que haja previsão municipal nesse sentido e sejam observadas as normas pertinentes.

Afirmam, assim, que somente no caso de omissão da legislação municipal sobre o diário oficial municipal é que seria necessária a publicação em jornal de circulação local. Acrescentam que o dispêndio com a publicação em jornais de grande circulação somente seria cabível nas licitações de grande vulto, uma vez que aumentam sobremaneira os custos com a preparação da licitação.

Segundo os Defendentes, a sociedade atual possui mais acesso às matérias e publicações eletrônicas do que às impressas, com os sistemas de recorte eletrônico as empresas do ramo facilmente possuem acesso aos editais de seu interesse em todo o território nacional e até internacionalmente. Assim, a publicação em meios físicos seria demasiadamente ineficaz à ampla publicidade e onerosa aos cofres públicos.

Segundo os Defendentes, ao contrário dos anos de 2016 e 2017, para o ano de 2018 houve uma ampliação na oferta do serviço municipal de transporte escolar. O Município ampliou a oferta de serviços de 11 (onze) para 34 (trinta e quatro) linhas escolares, ou seja, passou a ofertar mais que o triplo das linhas anteriores.

Afirmam que a vantajosidade de se aderir à ata do município de Santo Antônio do Amparo pode ser verificada ao comparar seu valor (R\$ 3.317.278,40) aos valores dos orçamentos estimados nos processos licitatórios n. 1082/17, n. 1267/17 e 1268/17, que totalizavam o valor de R\$ 3.605.116,00, bem como com base na pesquisa realizada no banco de preços, cujos valores são retirados de contratos realizados por outros órgãos da Administração Pública.

Assim, alegam que o município de Jacutinga teve a cautela de não se basear tão somente na média orçada com três fornecedores, atentando-se aos preços praticados por outros órgãos públicos, conforme recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão 3.452/2011-2C).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Narram que as linhas referentes ao transporte escolar, inicialmente descritas nos processos 02/15 e 05/16 foram alteradas para a abertura dos processos licitatórios em 2017, em razão da ineficiência na execução dos serviços que vinham sendo prestados aos alunos, como, por exemplo, veículos com números insuficientes de lugares.

Acrescentam que durante a execução do contrato firmado com a Cooperativa Global foram alterados novamente os descritivos das linhas, turnos, itinerários e exigido, por meio de aditivo ao contratado, a utilização de GPS. Apresentaram tabela contendo as principais alterações realizadas.

Argumentam que não se pode comparar objetos distintos, a inclusão de novas rotas e turnos, a modificação de tipo de veículo, que todas essas nuances compõem o preço. Além disso, no período em que foram realizadas as cotações de preços e a adesão, era fato notório a política de reajuste diário do combustível introduzido pela Petrobras, outro fato a ser considerado na composição de preços.

Sustentam, ainda, que não se pode considerar como economia um serviço que já se mostrava deficitário e inexecutável, e por isso foram refeitas as descrições das linhas, buscando adequá-las à realidade.

Afirmam que as cotações realizadas ao final do ano de 2017 já diziam respeito ao novo descritivo e foram apresentadas por empresas que prestavam o referido serviço para o município. Assim, os valores gastos com o transporte escolar no ano de 2016 e início de 2017 não seriam parâmetro para os valores orçados nos processos abertos no final de 2017 e que serviram de estudo de viabilidade econômica para a adesão da ata de registro de preços no início de 2018.

Por fim, argumentam que a vantajosidade determinada no artigo 3º da Lei de Licitações espelha basicamente a busca por contratação que seja tanto economicamente mais vantajosa - menor gasto de dinheiro público - quanto que assim o seja qualitativamente - melhor gasto. Contudo, destacam que o contexto da lei privilegia o menor preço, sugerindo-o como regra.

Assim, afirmam que demonstrados o aumento da demanda do serviço de transporte escolar, somado à qualidade do serviço, bem como a economia de R\$ 374.759,06 (menor preço), fica evidente a vantajosidade perseguida pelo art. 3º da lei 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

2. DEFESA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO AMPARO, REPRESENTADO POR SEU PREFEITO EVANDRO PAIVA CARRARA, E DE SORAIA DO CARMO BOLCATO, PREGOEIRA

Os Defendentes alegam que os traços distintivos do instituto do Sistema de Registro de Preços - SRP são a especialidade do procedimento, a discricionariedade da Administração para contratar e a busca pela efetivação de uma maior eficiência e celeridade às aquisições públicas.

Segundo os Defendentes, a regulamentação possibilita o uso do SRP tanto para a aquisição de bens quanto para a contratação de serviços, ainda que o art. 15 da Lei 8.666 não contemple a referida contratação, já se admitia tal situação ainda quando da vigência do Decreto 3.931/01, conforme doutrina de Justen Filho.

Argumentam que a expressão “sempre que possível”, presente no art. 15 da Lei 8.666, dispositivo base do SRP, revela o caráter cogente da aplicação do sistema, ou seja, a Administração Pública deve valer-se do sistema quando perceber que no caso concreto ele poderá ser aplicado, evitando-se, com isso, sua adoção inadequada.

Apontam que o Decreto 7.892 dispôs exaustivamente em seu art. 3º sobre as hipóteses em que caberá a aplicação do SRP, e que o inciso I trata da situação de bens ou serviços constantemente utilizados e com consumo rápido, demandando uma reposição contínua.

A fim de sustentar seus argumentos, trazem doutrina de Fernandes, 2011, p. 333, segundo a qual “não são as características do bem ou serviço, mas o perfil da Administração que fundamenta a hipótese de contratação frequente”.

Assim, argumentam que um determinado bem pode ser para um órgão passível de contratação frequente em virtude das necessidades daquela repartição, enquanto que para outro órgão, aquele bem possui utilização eventual, não havendo necessidade de compras frequentes, o que é o caso em comento, que a administração municipal adotou registro de preço no sentido de futura e eventualmente, quando necessário, contratar os serviços de transporte de passageiros e/ou cargo, e equipamentos rodoviários.

Afirmam que, dessa forma, o sistema promove uma verdadeira economia em tais custos e dá à Administração uma espécie de estoque mantido pelo fornecedor registrado, pois em outra modalidade, a administração seria obrigada a contratar e pagar por toda a prestação de serviço licitado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Já o inciso II do artigo 3º do decreto regulamentador indica situações em que é mais benéfico à Administração que o objeto licitado seja entregue de forma parcelada. Isso porque existem situações em que, mesmo que o órgão possua conhecimento prévio do quantitativo necessário, o bem ou serviço não deve ser fornecido integralmente.

O inciso III, por sua vez, aponta situações que reúnem o interesse de diversos órgãos públicos, o que tende a possibilitar um ganho em economia de escala. Isso, segundo os Defendentes, em nome do dever de eficiência imposto ao Administrador, reforça a ideia de obrigatoriedade do SRP quando ele possa ser aplicado.

Por fim, o inciso IV dispõe sobre a situação na qual não há como o órgão definir previamente a demanda necessária. No que se refere a este ponto, os Defendentes apresentam jurisprudência do TCU no sentido de que os serviços de natureza continuada devem ser mensurados com antecedência, o que impediria o enquadramento de casos dessa natureza à hipótese prevista no inciso IV do art. 3º. Nada obstante, aquele Tribunal entende que a utilização do SRP pode ser justificada pelas outras hipóteses, explicitadas nos incisos I, II e III.

Destacam que o critério de licitação deve ser, via de regra, de menor preço, e que a nova licitação estabeleceu a possibilidade de se criar uma espécie de cadastro de reserva em seu art. 11º, prestigiando novamente a eficiência.

Apontam que o art. 2º, incisos III, IV e V define os agentes ou sujeitos que integram o SRP, quais sejam: órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante, também conhecido como carona.

Sustentam que, para que o carona possa aderir à ata do SRP faz-se necessário não só a anuência do fornecedor, mas também que o órgão gerenciador consinta na adesão. Ainda, que os §§ 3º e 4º do art. 22 impuseram importantes limitações em relação ao quantitativo adquirido pelos órgãos não participantes, que não poderá ser superior a cinco vezes o quantitativo somado de órgãos gerenciador e participante(s).

Alegam que a Ata de Registro de Preços não se consubstancia em um contrato propriamente, mas sim pacto para futura contratação, verificada a oportunidade e conveniência do órgão pública em fazê-la, com condições pré-estabelecidas.

Assim, afirmam que, diante dos argumentos acima e dos documentos que instruíram o processo licitatório, comprova-se que a administração não descumpriu as regras da Lei n. 8.666/93. Afirmam, ainda, que as irregularidades apontadas em análise inicial não existiram, conforme argumentos a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

1. Definição do regime de execução do contrato

Os Defendentes afirmam que o regime de execução do contrato está descrito na cláusula 9ª e 10ª do edital e cláusulas 1ª e 6ª da ata de registro de preço.

2. Descrição sucinta e clara do objeto do contrato, prevendo todas as condições para participação na licitação

Os Defendentes afirmam que não há contrato celebrado, mas apenas registro de preços para futuras e eventuais prestações de serviços a serem solicitadas a critério da administração.

3. Previsão da documentação necessária à comprovação da habilitação jurídica, da qualificação técnica, da qualificação econômica-financeira, da regularidade fiscal e do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF/88

Os Defendentes afirmam que os documentos necessários e exigidos para participar do processo licitatório, inerentes aos requisitos do art. 29 a 31 da Lei n. 8.666/93, constam do anexo VII, inclusive constante do item i da alínea “a” do anexo VII da exigência do cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII da CF/88. Alegam que diante da exigência, a empresa cumpriu todos os requisitos.

Quanto à existência de capacidade técnica da empresa, alegam que não foi exigido o referido documento para ampliar a competitividade dos participantes, visando obter proposta mais vantajosa para a administração, e por não se justificar a apresentação por se tratar unicamente de registro de preço para futura e eventual contratação de serviço de cooperativa para o transporte de passageiros. Ademais, afirmam que a exigência é até mesmo dispensável nos seguintes casos:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

Argumentam que no caso ora analisado, o procedimento é semelhante ao leilão, uma vez que o procedimento adotado foi o pregão, em que os participantes ofertam preços competindo entre si. A fim de sustentar seus argumentos, apresentaram jurisprudência do TCU a respeito do tema.

4. Forma de apresentação da proposta

Os Defendentes afirmam que a forma de apresentação da proposta consta da cláusula 4ª do edital e anexo V do edital, que se refere a carta proposta comercial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

5. As obrigações da contratante e da contratada

Os Defendentes afirmam que as obrigações das partes estão presentes na ata de registro de preço n. 214/2017, na cláusula 8ª.

6. As sanções por inadimplemento

Os Defendentes afirmam que as sanções constam da cláusula 12ª da ata de registro de preço n. 214/2017.

7. As condições quanto aos locais, prazo de entrega e forma de pagamento

Os Defendentes afirmam que os locais, prazo de entrega e forma de pagamento constam das cláusulas 5ª, 6ª, 7ª e 9ª da ata de registro de preço n. 214/2017.

Por fim, concluem que nenhuma das irregularidades apontadas foi praticada pelo Município de Santo Antônio do Amparo, o que enseja no seu arquivamento.

4. DEFESA DA EMPRESA COOPERATIVA DE TRANSPORTES GLOBAL LTDA.

Segundo a Defendente, não houve irregularidades apontadas no edital de licitação do Pregão Presencial n. 044/2017, realizado pelo município de Santo Antônio do Amparo.

1. Previsão da documentação necessária à comprovação da habilitação jurídica, da qualificação técnica, da qualificação econômica-financeira, da regularidade fiscal e do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF/88

A Defendente afirma que todos os documentos previstos nos artigos 27 a 31 da Lei de Licitações estão previstos no anexo VII do edital do referido certame, e que a Cooperativa de Transportes Global Ltda. cumpriu integralmente todos os requisitos.

2. Definição do regime de execução do contrato

A Defendente afirma que, em que pese inexistir menção explícita acerca do regime de execução por preços unitários, o regime de execução está perfeitamente definido na cláusula 10ª do edital, a qual determina que os serviços sejam executados de forma parcelada, bem como está definido na cláusula 9ª da minuta da Ata de Registro de Preço, anexo VIII do edital, que estabelece que o município pagará unicamente o valor unitário por km efetivamente solicitado.

3. Descrição sucinta e clara do objeto do contrato, prevendo todas as condições para participação na licitação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A Defendente afirma que o edital traz em sua cláusula 1ª o objeto bem definido de forma sucinta, clara e objetiva, bem como traz em sua cláusula 2ª todas as condições de participação dos interessados.

4. Forma de apresentação da proposta

A Defendente afirma que a forma de apresentação da proposta está prevista na cláusula 4ª e no anexo V do edital, que traz ainda modelo de apresentação da carta proposta comercial.

5. As obrigações da contratante e da contratada

A Defendente afirma que as obrigações das partes estão plenamente definidas na cláusula 8ª da Ata de Registro de Preços, a qual está contida no anexo VIII do edital.

6. As sanções por inadimplemento

A Defendente afirma que as sanções estão previstas na cláusula 12ª da Ata de Registro de Preços, a qual está contida no anexo VIII do edital.

7. As condições quanto aos locais, prazo de entrega e forma de pagamento

A Defendente afirma que as condições necessárias, prazo e forma de prestação de serviços estão definidas no termo de referência, anexo II do edital e cláusula 5ª da minuta de Ata de registro de Preços, anexo VIII do edital. Já a forma de pagamento estaria prevista na cláusula 9ª da minuta de Ata de registro de Preços, anexo VIII do edital.

Segundo a Defendente, as irregularidades apontadas no Processo n. 1390/17, realizado pelo município de Jacutinga, também não existiram.

Afirma que, no que concerne à Cooperativa de Transportes Global Ltda, é sabido apenas que o processo de adesão à Ata de Registro de Preços n. 214/2017 pelo município de Jacutinga foi precedido de ampla pesquisa de mercado e que culminou em uma grande economia ao erário municipal.

Quanto aos serviços prestados em decorrência do Contrato n. 01/2018, sustenta que foram realizados serviços de qualidade e excelência referentes a 34 (trinta e quatro) linhas escolares no município de Jacutinga, sendo sabido que aquele município triplicou a prestação de serviço de transporte escolar em relação ao ano anterior.

A Defendente rechaça a alegação de sobrepreço no Contrato n. 01/2018, uma vez que a Cooperativa de Transportes Global Ltda, perquirindo sempre atender aos princípios da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

moralidade pública, ofertou ao município de Jacutinga preços coerentes com aqueles praticados no mercado, pois, se assim não fosse, não teria se sagrado vencedora do certame.

Aduz que a Cooperativa de Transportes Global Ltda participa de vários certames licitatórios em diversos municípios e que, à custa de seus próprios méritos, algumas vezes se sagra vencedora e outras não, sempre participando de acirrada disputa entre os concorrentes.

Destaca que os preços praticados no Contrato n. 01/2018 com o município da Jacutinga estão inclusive abaixo de outros contratos entre a empresa e outros municípios com objetos e quantitativos semelhantes, citando como exemplo contrato firmado com o município de Pirapora em 2017 e Ata de Registro de Preços firmada com o município de Imbé de Minas em 2018.

Argumenta que o aumento em percentual não está relacionado ao preço unitário pactuado no contrato, mas obviamente ao acréscimo relevante no quantitativo a ser executado, de modo que não há que se falar em sobrepreço no contrato.

Do contrário, teria sido plenamente demonstrada ao município a vantajosidade da contratação, culminando ainda que relevante economia aos cofres públicos e ainda eficiência e qualidade na prestação dos serviços de transporte municipal, uma vez que se trata de extensão de objeto totalmente diferente do executado no município de Jacutinga em anos anteriores.

Por fim, informou que o Contrato n. 01/2018 foi efetivamente cumprido, tendo encerrado sua vigência em 31.12.2018.

5. ANÁLISE

5.1 - 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.

O sistema de registro de preços tem como base o art. 15 da Lei n. 8.666/93, e é regulamentado pelo Decreto n. 7.892/2013, em âmbito federal, e pelo Decreto n. 46.311/2013, no âmbito do Estado de Minas Gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Da análise desses dispositivos, bem como das doutrinas mais atualizadas acerca do tema, depreende-se que o sistema de registro de preços é cabível nas seguintes hipóteses:

- a) Quando houver necessidade de contratações frequentes em razão das características do bem ou serviço;
- b) Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- c) Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo;
- d) Quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração em razão da natureza do objeto.

A prestação de serviços de transporte escolar, objeto do Procedimento n. 1390/2017, por meio do qual a Prefeitura de Jacutinga aderiu à Ata de Registro de Preços n. 214/2017, não se enquadra em nenhuma das hipóteses citadas acima. Isso porque não se trata de serviço com necessidade de contratação frequente, remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa, para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou serviço no qual não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

A respeito da última hipótese, destaca-se que o quantitativo do objeto do Procedimento n. 1390/2017, ora analisado, foi previamente definido. Conforme se depreende da Requisição de fls. 48-56, do Contrato n. 01/2018, bem como das próprias defesas apresentadas, havia descritivo que detalhava o número de rotas, que perfazem o total de 34, bem como seus trajetos e quilometragem.

Portanto, o objeto não poderia ter sido contratado por meio de SRP, uma vez que a quantidade do serviço e o período do seu fornecimento são certos e determinados.

Acerca dessa questão, reitera-se 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), já colacionado na Análise Inicial de fls. 394-402:

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. [...].

Cumprе mencionar, ainda, trecho extraído do sítio eletrônico da Zênite Consultoria:

Quais objetos podem ser licitados por meio do registro de preços? Para responder a essa questão, é preciso iniciar pelo **pressuposto básico do registro de preços, ou seja, a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

ideia de incerteza envolvendo a demanda, a qual impõe a necessidade de contratação sob condição.

Em contratação pública, quando se elege um pressuposto para definir o cabimento de um instituto jurídico, como é o caso da incerteza em relação ao registro de preços ou da inviabilidade da competição no tocante à inexigibilidade de licitação, o que fazemos é definir uma premissa de raciocínio que não é, em princípio, condicionada diretamente pelo objeto, mas sim que o condiciona.

Com isso, **afirmamos, em princípio, que todo e qualquer objeto pode ser contratado por meio de registro de preços, desde que esteja presente o seu pressuposto lógico.** Dessa forma, não é fundamental questionar se o objeto “A”, “B” ou “C” pode ser contratado por meio de registro de preços, mas sim **indagar se a referida contratação se reveste de incerteza em razão da demanda a que ela se dispõe a atender.**

É o cabimento do pressuposto que deve nortear a escolha do modelo de contratação a ser adotado, independentemente do objeto visado. Assim, fixada essa premissa básica, caberá ao gestor, diante de cada situação concreta, avaliar e adotar o registro de preços, se for esse o caso. Esse critério tornará a decisão mais simples.

[...]

Portanto, o registro de preços é cabível para qualquer objeto, seja ele compra, serviço, locação ou obra, desde que esteja presente o seu pressuposto lógico: a incerteza em relação à demanda, seja quanto ao momento da sua ocorrência ou à sua efetiva quantidade. (<http://www.zenite.blog.br/objetos-que-podem-ser-contratados-por-meio-do-registro-de-precos/>)

Assim, assiste razão aos Defendentes no sentido de que é possível a utilização do SRP tanto para a aquisição de bens quanto para a contratação de serviços. Nada obstante, só poderá ser objeto do SRP as compras ou serviços nos quais não se pode mensurar a expectativa da demanda, o que não é o caso do objeto do certame, qual seja, serviço de transporte escolar.

Isso porque, no caso ora analisado, é possível prever exatamente o quantitativo de veículos que serão necessários para prestar o serviço, os trajetos a serem feitos, com as respectivas quilometragens, uma vez que o município dispõe do número de alunos e escolas a serem atendidos pelo transporte escolar.

Ademais, verifica-se que os serviços de transporte escolar apresentam natureza contínua, não se confundindo com serviços ou bens de aquisição frequente. A natureza frequente, mas eventual, das contratações de bens com preços registrados, é incompatível com a impossibilidade de interrupção e perenidade dos serviços de prestação continuada. Do mesmo modo, a indefinição prévia acerca do quantitativo demandado, que é consequência direta da eventualidade da contratação, opõe-se aos serviços contínuos, pois estes, pela perenidade de sua necessidade, são de plena delimitação quantitativa pela Administração Pública.

A esse respeito, cumpre transcrever trecho da cartilha da Controladoria Geral da União:

17. Pode haver contratação de serviços do tipo continuado por meio de SRP?

Não, tendo em vista que as contratações de serviços continuados envolvem a necessidade de planejamento e elaboração prévia obrigatória de projeto básico/termo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

de referência para a contratação daqueles serviços. Assim, considerando que se os serviços continuados já são certos e determinados, não poderia a sistemática do SRP ser utilizada para a contratação.

Nesse sentido, encontra-se esculpido no inciso IV, art. 3º, do Decreto n. 7.892/2013.

[...]

Ademais, considerando essa necessidade de planejamento para a contratação, como determinado pela IN SLTI n. 02/2008, fica comprometida a possibilidade de participação de “caronas” na respectiva ARP, pois aquela cotação muito provavelmente não abordará o atendimento, de modo a atender aos princípios da eficiência e da economicidade, da necessidade específica de cada órgão não participante. Portanto, nos casos de contratação de serviços continuados, deve-se lançar mão da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo “comum”.

Diante do exposto, entende-se que a adoção do sistema de registro de preços é incompatível com a contratação de serviço de transporte escolar, objeto do Procedimento nº 1.390/2017, tendo em vista a delimitação do quantitativo a ser contratado e do período de seu fornecimento, bem como a natureza contínua do serviço.

5.2 - 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.

Em análise inicial da fls. 394-402, esta Unidade Técnica entendeu que seria irregular a abertura de três 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”*.

Entendeu, ainda, pela irregularidade da suspensão dos três procedimentos licitatórios supracitados, uma vez que não houve justificativa plausível para tanto, não havendo nenhuma vantagem na 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Após os esclarecimentos prestados pelos Defendentes, bem como atenta análise dos autos, verificou-se que, na verdade, foram abertos três procedimentos licitatórios para uma mesma finalidade, qual seja, a prestação do transporte escolar no exercício de 2018, porque cada procedimento correspondia a uma parcela do total de linhas necessárias à prestação do serviço.

O Processo Licitatório nº 1082/2017 - Pregão Presencial nº 123/2017, estimado em R\$ 1.066.243,14, visava à contratação de serviço de transporte escolar referente a 11 linhas; já o Processo Licitatório nº 1267/2017 - Pregão Presencial nº 148/2017, estimado em R\$ 1.349.986,92, era referente a 12 linhas; o Processo Licitatório nº 1268/2017 - Pregão Presencial nº 149/2017, por sua vez, tratava da futura contratação de 11 linhas. O valor total estimado para a contratação de serviços de transporte escolar no município, portanto, seria de R\$ 3.605.116,00.

Conforme explanado pelos Defendentes, a vantajosidade prevista no art. 3º da Lei 8.666/93 diz respeito a busca por contratação que seja tanto economicamente mais vantajosa, ou seja, apresente o menor preço, quanto qualitativamente, o gasto que se mostre melhor para a Administração no contexto da contratação. Entretanto, a Lei de Licitações privilegia o menor preço, sendo esta a regra nas compras públicas.

Em comparação aos Processos Licitatórios nº 1082/2017, nº 1267/2017, e nº 1268/2017, a adesão à ata do município de Santo Antônio do Amparo para a execução das 34 linhas necessárias à prestação do serviço de transporte escolar no município de Jacutinga no valor total de R\$ 3.317.278,40 seria economicamente vantajosa para a Administração, possibilitando uma economia de R\$ 287.837,60.

Nada obstante, conforme será devidamente explanado no tópico 5.4, os valores cotados nos referidos processos são significativamente superiores aos praticados pelo Município de Jacutinga nos anos de 2016 e 2017, indicando a existência de ilegalidades nos procedimentos.

Ademais, nos termos do art. 49 da Lei 8666/93, deveriam ter sido devidamente justificados os motivos que levaram à suspensão dos procedimentos. Vejamos:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Conforme colacionado na análise inicial, é entendimento do Tribunal de Contas da União que a motivação condutora da revogação de certames licitatórios deve ser claramente explícita, a fim de não ficar sujeita a interpretações várias dos licitantes quanto aos reais motivos que conduziram à decisão de desfazimento.

Tendo em vista que não consta nos autos dos Processos Licitatórios nº 1082/2017, nº 1267/2017, e nº 1268/2017, tampouco no Procedimento nº 1390/2017, as devidas justificativas para a suspensão dos procedimentos, entende-se que deve ser mantida a irregularidade apontada.

5.3 - 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

A publicidade, um dos princípios basilares da Administração Pública, impõe aos gestores públicos o dever de divulgar suas ações de forma ética e democrática, mostrando a toda a sociedade os atos por eles praticados.

No âmbito das licitações públicas, a publicidade é essencial para, de um lado, conferir à Administração a certeza de que a competitividade restará garantida, visando a seleção da proposta mais vantajosa, e, de outro, possibilitar aos concorrentes o conhecimento do que está ocorrendo nas diversas etapas do processo, para melhor planejamento e elaboração de eventuais recursos.

Destaca-se que, no mês de setembro de 2019, foram publicadas duas importantes normas acerca do tema: (i) a Medida Provisória nº 896 que alterou dispositivos da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002, da Lei nº 11.079/2004 e da Lei nº 12.462/2011, suprimindo a obrigatoriedade de publicação dos avisos de licitação em jornal de grande circulação; e (ii) o Decreto nº 10.024/2019, que, ao regulamentar a publicidade dos avisos do pregão eletrônico, não contemplou a obrigatoriedade de publicação nos jornais de grande circulação.

Embora a Medida Provisória nº 896 tenha tido sua eficácia suspensa por decisão do STF no exame de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6229, percebe-se uma tendência normativa no sentido de unificar a publicação dos editais e demais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

atos relativos à contratação pública em sítio eletrônico mantido pelo governo, excluindo-se a obrigatoriedade de publicação em jornal de grande circulação.

Isso porque, além de ser mais econômica, a publicação em sítio oficial privilegia a eficiência, tornando disponível todos os atos necessários para que eventuais interessados possam formular suas propostas, diferente do que acontece com as publicações dos resumos nos jornais de grande circulação.

Ademais, verifica-se que diversos periódicos tiveram a periodicidade de suas publicações alteradas, passando de impressão diária para semanal, por exemplo. Assim, exigir a publicação do resumo do edital em jornal de grande circulação, que não seja impresso diariamente, pode se mostrar ineficiente para a Administração, pois seria necessário aguardar maior prazo para a entrega das propostas e para os demais atos do procedimento licitatório.

Segundo a Consultora Zênite, a Lei nº 10.520/2002, que estabelece normas gerais para as licitações da modalidade pregão, não atribuiu caráter de obrigatoriedade às divulgações dos avisos de edital em jornal de grande circulação. Vejamos:

Antes da alteração promovida pela MP nº 896/2019, a Lei direcionava a publicidade em jornal de grande circulação aos casos em que (i) não houvesse diário oficial no âmbito do ente federado, de modo que o jornal de grande circulação seria eleito para este fim; e que (ii) o vulto da contratação demandasse essa medida conforme **previsão em regulamento**. É o que consta da redação original do seu art. 4º, I, abaixo transcrito: “Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I – a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;”
(Destacamos.)

Embora uma análise do dispositivo pudesse indicar a obrigatoriedade de ser editado regulamento que disciplinasse os critérios de publicação do aviso em jornal de grande circulação em decorrência do vulto da contratação, **não é esta a interpretação feita pela Zênite**.

Para a Zênite, o inciso I do art. 4º da Lei nº 10.520/2002 estabelece uma **faculdade** no que tange à regulamentação da publicação do aviso da licitação por meios eletrônicos e, conforme o vulto, em jornal de grande circulação. Como não houve a fixação de condições para a regulamentação da questão, o Chefe do Poder Executivo detém ampla margem de discricionariedade para avaliar critérios de conveniência e oportunidade no exercício dessa faculdade. (disponível em: <<<https://www.zenite.blog.br/quais-os-impactos-concretos-em-relacao-aos-veiculos-de-publicidade-das-licitacoes-em-funcao-da-suspensao-liminar-da-mp-no-896-2019/>>>)

O Decreto nº 5.450/2005, que instituía as regras de publicidade dos pregões eletrônicos realizados pela Administração Pública Federal, determinou a obrigatoriedade de publicação em jornal de grande circulação local quando a contratação envolvesse valores entre



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

R\$ 650.000,00 e R\$ 1.300.000,00, e em jornal de grande circulação regional ou nacional quando a contratação envolvesse valores acima de R\$ 1.300.000,00.

Nada obstante, o Decreto nº 5.450/2005 foi revogado pelo Decreto nº 10.024/2019, que não contemplou tal exigência. Confira-se:

Art. 20. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da **publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação**. Parágrafo único. Na hipótese de que trata o § 3º do art. 1º, a publicação ocorrerá na **imprensa oficial** do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município e no **sítio eletrônico oficial** do órgão ou da entidade promotora da licitação.

No que se refere às demais modalidades de licitações, entende-se que nem a sobrevinda da MP nº 896/2019 nem a suspensão de sua eficácia pelo STF alteraram significativamente o contexto fático já consolidados, uma vez que a MP pretendeu tão somente consolidar a tendência normativa no que tange aos meios de publicidade.

Resumindo, entende-se que a Lei nº 10.520/2002, em sua redação original, não obriga, mas apenas permite, que a Administração Pública federal proceda à divulgação dos avisos de seus pregões em jornal de grande circulação, autorizando que regulamento venha a dispor sobre o assunto a depender do vulto da contratação.

Entende-se, portanto, que não restou configurada ofensa ao princípio da legalidade no presente caso, uma vez que as publicações de avisos das licitações suspensas, de nº 1082/2017, nº 1267/2017 e nº 1268/2017, ocorreram no átrio municipal e no Diário Eletrônico do Município de Jacutinga.

Diante do exposto, opina-se pelo acolhimento da defesa no que tange a este apontamento.

5.4 - 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, 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, bem como, por existirem indícios de superfaturamento nos preços contratados com a empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda.

Inicialmente, a respeito da razão pela qual o contrato celebrado com a empresa Cooperativa Global Ltda., no valor de R\$3.317.278,40 foi superior aos valores estimados no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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, entende-se que foi devidamente demonstrado pelos Defendentes.

Conforme elucidado anteriormente, os procedimentos supracitados correspondiam cada um a uma parcela do total de linhas necessárias à prestação do serviço, enquanto o Contrato nº 01/2018, celebrado com a empresa Cooperativa Global Ltda., tratava do total de linhas. Sendo assim, o valor contratado não foi superior aos valores estimados nas licitações suspensas, mas inferior ao seu somatório.

Nada obstante, conforme será devidamente demonstrado a seguir, as razões apresentadas pelos Defendentes não foram suficientes para justificar um aumento tão substancial nos gastos com transporte escolar em relação aos preços praticados pelo Município de Jacutinga nos anos anteriores.

A Defesa apresentada pela Prefeitura Municipal de Jacutinga traz, à fl. 427, os seguintes esclarecimentos:

Inicialmente cumpre esclarecer que o município de Jacutinga possuía 35 (trinta e cinco) linhas de transporte escolar, sendo 21 (vinte e uma) linhas oriundas do processo licitatório 02/15, 3 (três) linhas oriundas do processo licitatório 05/16 e mais 11 (onze) linhas cuja execução era realizada de forma direta pelo município. Pois bem. Assim que o Secretário de Educação tomou posse, no ano de 2017, com a eleição do atual Prefeito, foi realizado o levantamento dos itinerários e quantidade de alunos usuários do transporte escolar e verificou-se que os objetos daquelas licitações (02/15 e 05/16) estavam em desacordo com a realidade que se exigia. Já com relação às 11 (onze) linhas que eram executadas de forma direta pelo município, vislumbrou-se que os veículos utilizados na execução dos serviços, chamados “amarelinhos” não possuíam o número de assentos suficientes para os alunos dos respectivos itinerários, tendo sido constatado o transporte irregular de até dois alunos por assento e alunos que eram transportados em pé. Diante dessa realidade fática foi realizado novo descritivo que culminou em 34 (trinta e quatro) linhas que foram divididas em três novos processos - sendo 11 linhas no Processo 1082/17, 12 linhas no Processo 1267/17 e 11 linhas no Processo 1268/17.

Depreende-se dos autos que se encontrava 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. Tal contrato poderia ter sido prorrogado por mais um ano, vigorando por todo o ano de 2018, corrigindo-o pelo IPCA, que foi de 2,95 em 2017. Nada obstante, a Prefeitura Municipal de Jacutinga decidiu realizar novos procedimentos licitatórios para esse fim, bem como para a contratação de transporte escolar para aquelas 11 linhas que até então eram executadas de forma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

direta pelo município (Processos 1082/2017, 1267/2017, 1268/2017, posteriormente substituídos pelo Processo 1390/2017).

Destaca-se que, conforme documento juntado pelo Denunciante à fl. 377, os veículos tipo ônibus, conhecidos como “amarelinhos” adquiridos no âmbito do Programa Federal “Caminhos da Escola” para a prestação de serviços de transporte escolar diretamente pelo município, em razão do Contrato nº 01/2018, encontram-se parados no pátio da Secretaria de Educação, demonstrando falta de zelo com o patrimônio público.

Verifica-se, à fl. 20 da Denúncia, quadro comparativo da evolução dos gastos com transporte escolar que demonstra que o contrato com a Cooperativa Global Ltda. em 2018, no valor de R\$3.317.278,40, foi 60,4% superior aos preços praticados pelo Município de Jacutinga no ano de 2017 (R\$2.003.720,00) e 63,1% superior aos praticados em 2016 (R\$1.950.613,05).

Ademais, consta, à fl. 332, informação disponibilizada na página do SICOM deste Tribunal demonstrando que, em 2016, o Município de Jacutinga gastou R\$ 1.433.623,99 com a contratação de serviços terceirizados de transporte escolar, e R\$ 516.989,06 com a execução direta desses serviços, totalizando em um gasto total de R\$ 1.950.613,05 com transporte escolar.

Ou seja, embora os Defendentes aleguem que os serviços relativos ao Contrato nº 01/2018 apresentem uma oferta ampliada em relação aos serviços licitados nos anos anteriores, ofertando mais que o triplo das linhas anteriores, não é o que se depreende dos autos. Tanto é que o valor considerado para o cálculo dos valores gastos nos anos de 2016 e 2017 leva em consideração o gasto total com transporte escolar, ou seja, tanto os serviços contratados com terceiros como aqueles prestados diretamente pelo Município de Jacutinga.

Embora possam ter sido realizadas modificações nas rotas, turnos e tipos de veículo, é inegável que os valores gastos com transporte escolar nos anos de 2016 e 2017 servem como parâmetro para os valores orçados nos processos abertos no final de 2017 (1082/2017, 1267/2017, 1268/2017), que serviram para a análise de viabilidade econômica para a adesão da ata de registro de preços no início de 2018.

Assim, conforme asseverou o Ministério Público de Contas em análise preliminar, o acréscimo de 60,4% na despesa com a prestação de serviço de transporte escolar do exercício de 2018 em relação ao exercício de 2017 deveria ter sido minuciosamente detalhado e justificado pelo responsável, sob pena de ser considerado sobrepreço e, consequentemente, dano ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Isso porque o serviço de transporte escolar, via de regra, não apresenta variações significativas entre um exercício e aquele imediatamente anterior, já que o número de alunos, seu local de residência, bem como o número de escolas e sua localização tendem a permanecer os mesmos de um ano para outro, com pequenas alterações.

Não é razoável supor que houve um aumento tão considerável na oferta de serviços de transporte escolar entre o ano de 2017 e 2018 a ponto de justificar um acréscimo de 60,4 % na despesa do município.

Diante de todo o exposto, entende-se que os Defendentes não apresentaram justificativa adequada ou documentos que comprovem a razão do acréscimo ao valor na despesa do exercício de 2018 em relação ao exercício de 2017, motivo pelo qual deve ser mantida a irregularidade apontada.

5.5 - Ocorrência de ilegalidades no Processo Licitatório nº 084/2017, Pregão Presencial nº 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 e, ainda, em razão de ausência de cláusulas tidas como obrigatórias no edital;

Inicialmente, verifica-se que, em análise inicial da documentação constante do CD Room à fl. 392, esta Unidade Técnica encontrou 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.

Nenhuma das três defesas apresentadas nestes autos trouxe quaisquer argumentos a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

fim de infirmar as ilegalidades supracitadas, motivo pelo qual entende-se que devem ser mantidas.

Passa-se, então, à análise das cláusulas obrigatórias supostamente ausentes no edital de licitação do Procedimento Licitatório nº 084/2017, Pregão Presencial 044/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo.

a) Definição do regime de execução do contrato;

Entende-se por regime de execução “a forma pela qual o objeto do contrato será executado” (TCU, 2010: 674). Ao contrário do que afirmam os Defendentes, a opção pelo regime de execução por preço unitário não se depreende das cláusulas 9ª e 10ª do edital e cláusulas 1ª e 6ª da ata de registro de preço.

b) Descrição sucinta e clara do objeto da licitação;

Entende-se que houve descrição clara e sucinta do objeto da licitação, conforme cláusula 1ª do Edital e seus anexos I e II -Planilha de Especificações e Termo de Referência.

c) Condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 da Lei 8666/93;

Verifica-se da leitura da cláusula 2ª do Edital em conjunto com seu Anexo VII - Documentos Exigidos Para a Habilitação, que foram estabelecidas as condições de participação dos interessados previstas nos arts. 27 a 31 da Lei 8666/93.

d) 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;

Os documentos necessários e exigidos para participar do processo licitatório, inerentes aos requisitos do art. 29 a 31 da Lei n. 8.666/93, constam do Anexo VII - Documentos Exigidos Para a Habilitação; A documentação foi apresentada pela empresa Cooperativa de Transportes Global LTDA, conforme se verifica às fls. 201-255.

e) Forma de apresentação das propostas;

Encontra-se na cláusula 4ª do edital e em seu Anexo V - Carta proposta Comercial.

f) Obrigações do contratante e da contratada;

As obrigações das partes estão previstas na cláusula 8ª do Anexo VIII do edital - Ata de Registro de Preço.

g) Sanções por inadimplemento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

As sanções por inadimplemento estão previstas na cláusula 12 do Anexo VIII do edital - Ata de Registro de Preço.

h) Condições quanto aos locais, prazos de entrega, forma de pagamento;

Os locais, prazo de entrega e forma de pagamento estão previstos no Anexo II do edital - Termo de referência e nas cláusulas 5ª, 6ª, 7ª e 9ª do Anexo VIII do edital - Ata de Registro de Preço.

i) Frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados; procedimentos a serem seguidos, deveres e controles a serem adotados;

Não foram prestados esclarecimentos a respeito em nenhuma das defesas apresentadas.

Entende-se, portanto, que estão ausentes cláusulas referentes à definição do regime de execução do contrato e à frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados; procedimentos a serem seguidos, deveres e controles a serem adotados.

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

Os Defendentes se limitaram a afirmar que foram realizados serviços de qualidade e excelência referentes às 34 (trinta e quatro) linhas escolares no município de Jacutinga, e que o Contrato nº 01/2018 foi efetivamente cumprido, tendo encerrado sua vigência em 31.12.2018, mas não apresentaram nenhuma prova ou documentos a fim de demonstrar o que foi alegado.

Em análise inicial, esta Unidade Técnica entendeu que, diante da nulidade do Processo Licitatório nº 084/2017, Pregão Presencial nº 044/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, o Contrato nº 01/2018, dele decorrente, celebrado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, via adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017 também é nulo.

Opina-se pela manutenção do entendimento manifestado na análise inicial, devendo ser declarada a nulidade do Processo Licitatório nº 084/2017, Pregão Presencial nº 044/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, assim como de todos os atos dele decorrentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

6. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entende-se que devem ser mantidas as seguintes irregularidades apontadas por esta Unidade Técnica:

6.1 - 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, por não se sujeitarem, os serviços de transporte escolar, por serem de natureza contínua, ao procedimento de Registro de Preços, conforme ocorreu;

6.2 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, uma vez que não foram apresentadas justificativas para tais suspensões;

6.3 - Existência de ilegalidades no Procedimento Administrativo nº 1390/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, objetivando a adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017, Pregão Presencial nº 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, bem como por existirem indícios de superfaturamento nos preços contratados com a empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda;

6.4 - Ocorrência de ilegalidades no Processo Licitatório nº 084/2017, Pregão Presencial nº 044/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, que originou a Ata de Registro de Preços nº 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 e, ainda, em razão de ausência de cláusulas tidas como obrigatórias no edital.

Entende-se que os apontamentos indicados nos itens 6.1 a 6.3, são passíveis de aplicação da multa prevista no art. 318, inc. II do RITCEMG aos responsáveis pela contratação ilegal, ou seja, ao prefeito Melquíades de Araújo e ao Secretário Municipal de Educação e Esportes, Sr. Reginaldo Sydine Luiz, do Município de Jacutinga.

Já em relação ao item 6.4, entende-se que deve ser responsabilizado o Prefeito de Santo Antônio do Amparo, Sr. Evandro Carrara, pelas ilegalidades aqui constatadas, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

culminam de nulidade o procedimento licitatório - Pregão Presencial 44/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo.

Por outro lado, nos termos da análise realizada anteriormente, opina-se pelo acolhimento das defesas apresentadas no que se refere ao seguinte apontamento:

6.5 - Desrespeito ao princípio da publicidade, em razão dos extratos dos editais de licitação suspensos, de n. 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, não terem sido publicados em jornais de grande circulação, contrariando o disposto no art. 21 da Lei n. 8666/93, tendo em vista que somente foram afixados no átrio municipal e divulgados no Diário Eletrônico do Município.

1ª CFM, 06 de agosto de 2020.

Carolina Guedes Rocha Santos

Analista de Controle Externo

TC 03243-1