



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

PROCESSO Nº: 1058522
NATUREZA: Representação
REPRESENTANTE: Alex Batista Coelho, Maria Ângela Coelho de Magalhães, Wesley Maurício de Souza, Laudiceo José de Oliveira, Ed'Carlos Gomes da Silva e Marcos Evangelista Filho
Vereadores do Município de Virginópolis
REPRESENTADO: Bobby Charles das Dores Leão, Prefeito Municipal de Virginópolis
RELATOR: Cons. Wanderley Ávila
ANO REF.: 2018

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação apresentada por Alex Batista Coelho, Presidente da Câmara Municipal de Virginópolis; Maria Ângela Coelho de Magalhães, Presidente da Comissão de Justiça e Legislação, Finanças e Redação da Câmara Municipal de Virginópolis; e Wesley Maurício de Souza, Laudiceo José de Oliveira, Ed'Carlos Gomes da Silva e Marcos Evangelista Filho, vereadores da Câmara Municipal de Virginópolis, em face de supostas irregularidades em diversos procedimentos administrativos relacionados com a contratação de empresas para prestação de serviços de transporte escolar.

Preenchidos os requisitos estabelecidos no Regimento Interno deste Tribunal, o Conselheiro-Presidente, em 10.12.2018, recebeu a documentação como Representação e determinou sua autuação e distribuição (fl. 2020).

O Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Coordenadoria para análise dos procedimentos e da documentação apresentada nos autos, determinando que, se for o caso, os autos sejam encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia para análise da matéria de engenharia (fls. 2022-2022v).

Em seguida, à fl. 2023, esta Coordenadoria solicitou a realização de diligência para a complementação de instrução processual, solicitando ao Prefeito Municipal de Virginópolis cópia dos seguintes documentos:

1. Contratos decorrentes do Processo Licitatório nº 035/2017, acompanhados dos respectivos documentos relativos à execução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

contratual (notas de empenho, notas fiscais, comprovantes de liquidação e pagamento);

2. Contratos decorrentes do Processo Licitatório nº 010/2018, acompanhados dos respectivos documentos relativos à execução contratual (notas de empenho, notas fiscais, comprovantes de liquidação e pagamento) até a presente data.

Tendo em vista que os documentos foram encaminhados e juntados às fls. 2028-3449, passa-se à análise das irregularidades apontadas.

II. ANÁLISE

II.1 - Das contratações emergenciais – 2017 – ausência de formalização – ilegalidade patente

Os Representantes relatam que a Presidência da Câmara solicitou ao Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Virginópolis, por meio do Ofício nº 087/2018, o envio dos aditivos e contratos referentes a alguns prestadores de serviços.

Em resposta, por meio do Ofício nº 230/2018, o Presidente da Comissão de Licitação de Prefeitura de Virginópolis, Sr. Ramon Rodrigues Pinto Coelho, relatou o seguinte:

Destaca-se que na transição de governo ocorrida entre os anos de 2016 a 2017 foram aditivados todos os contratos relativos ao transporte escolar (...) Entretanto, posteriormente, foi verificado que, sem motivo aparente, não foram realizados pela administração municipal anterior os aditivos relativos a estas cinco rotas, cujos motoristas, entretanto, permanecem exercendo a mesma função que nos anos anteriores somente até a realização do novo processo licitatório, ante a situação emergencial (...)

Afirmam que as cinco rotas referem-se aos serviços de transporte escolar prestados por: 1) Gilberto Pereira Amorim, 2) Adriano Ferreira da Cruz, 3) William Amorim Soares da Cunha; 4) Kênia Pimenta Aguiar; 5) Derci Lucas da Silva.

Apontam, portanto, que ocorreu a prestação de serviços de forma irregular em virtude da ausência de formalização da contratação dos prestadores de serviços.

Afirmam que a Administração Municipal justificou a despesa sem cobertura contratual através da emergência. Entretanto, ainda que urgente, não houve o cumprimento da legislação vigente vez que deixaram de formalizar o processo administrativo de licitação contrariando o disposto no art. 26 da Lei 8666/93.

A fim de sustentarem seus argumentos, apresentam jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que, no caso de prorrogação contratual, o termo de aditamento deve ser realizado até o término da vigência do contrato, caso contrário, não será mais possível a prorrogação, sendo considerado extinto o contrato.

E, ainda, no sentido de que, mesmo no caso de dispensa de licitação por situação emergencial, é necessário formalizar o respectivo processo, sendo vedada a prestação de serviços sem a cobertura de contrato devidamente formalizado.

Concluem que a Administração Municipal cometeu grave violação da norma legal por executar despesas sem cobertura contratual e sem a formalização da dispensa de licitação.

Análise

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, impõe a realização de licitação como regra de atuação da administração pública. E, mesmo nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, que são exceções, a contratação do fornecedor de bens e serviços é também imperativo constitucional (arts. 22, XXVII e 37, XXI).

Ou seja, ainda que, no caso concreto, a lei permita a contratação direta, a administração pública não pode se abster de formalizar instrumento contratual.

É o que se depreende do art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Entende-se, portanto, que é nulo e desprovido de efeitos qualquer ajuste verbal realizado pela Administração Pública, ressalvadas apenas as compras de até R\$ 8.800,00 (oito mil e oitocentos reais), conforme valores atualizados pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, feitas em regime de adiantamento.

Portanto, qualquer despesa com aquisição de bens ou prestação de serviços que não se enquadre na exceção prevista realizada sem a devida formalização em instrumento escrito é irregular.

Nesse sentido já decidiu a Segunda Câmara deste Tribunal, em sessão de 02/05/2019, nos autos da Representação nº 859176, sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Destaca-se a seguir trecho do voto do Relator:

A cláusula geral relacionada à formalização dos contratos públicos é veiculada no art. 60 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem. Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

A disposição legal impõe, portanto, a redução a termo das obrigações assumidas pela Administração Pública, como corolário dos princípios constitucionais do *caput* do art. 37, notadamente os da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

Essa medida visa, ademais, conferir ao órgão público e, em última instância, à própria sociedade a garantia contra riscos ínsitos às contratações não formalizadas, como o desvio de objeto, a atribuição de preço superior ao de mercado, a deficiência de qualidade, entre tantos outros.

Assim, dentro do ordenamento jurídico vigente, é nulo e desprovido de efeitos qualquer ajuste verbal de direitos e obrigações recíprocas que envolva a Administração Pública, com a restrita ressalva das compras de até R\$4.000,00 (quatro mil reais), valor vigente à época dos fatos, realizadas sob o regime de adiantamento.

Fora dessa hipótese excepcional, as despesas realizadas com a aquisição de bens ou com a prestação de serviços sem a devida formalização em instrumento escrito são irregulares, por ausência de lastro contratual.

Destaca-se, ainda, que, a despeito de a Lei nº 8.666/93 prever a possibilidade de prorrogação de contratos de execução continuada (art. 57, II), não é possível a prorrogação de contrato expirado, visto que tal situação configuraria recontração sem licitação, em ofensa aos arts. 2º e 3º do referido diploma legal.

Se é irregular a prorrogação de contratos após o término de sua vigência, ainda mais grave é a continuidade da prestação dos serviços sem a devida cobertura contratual.

Da análise do Anexo 2 à inicial da representação, constante nas fls. 33-40, verifica-se que o Presidente da Câmara Municipal de Virginópolis encaminhou diversos ofícios à Prefeitura solicitando o envio dos contratos a aditivos referentes às rotas

escolares realizadas por Gilberto Pereira de Amorim, Adriano Ferreira da Cruz, William Amorim Soares da Cunha, Kênia Pimenta Aguiar e Derci Lucas da Silva.

Em resposta, por meio do Ofício nº 230/2018 (fls. 37-38), datado de 02/05/2015, o Sr. Ramon Rodrigues Pinto Coelho, Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Virginópolis, informou o seguinte:

Destaca-se que na transição de governo ocorrida entre os anos de 2016 a 2017 foram aditivados todos os contratos relativos ao transporte escolar, de forma a garantir a prestação do serviço a toda a população até que fosse realizado novo processo licitatório.

Entretanto, posteriormente, foi verificado que, sem motivo aparente, **não foram realizados pela administração municipal anterior os aditivos relativos a estas cinco rotas, cujos motoristas, entretanto, permanecem exercendo a mesma função que nos anos anteriores** somente até a realização do novo processo licitatório, ante a situação emergencial, tendo em vista a urgência do atendimento da situação que ocasionaria sérios prejuízos aos alunos, já que estes ficariam sem frequentar o início das aulas devido à falta de transporte escolar.

Verifica-se, portanto, o reconhecimento por parte da Administração Municipal de que os aditamentos contratuais não foram realizados, e de que os serviços de transporte escolar estão sendo realizados sem a devida formalização.

Não foi possível localizar nos autos qualquer documento sobre a contratação dos serviços relativos às rotas prestados por Adriano Ferreira da Cruz, Derci Lucas da Silva e Kênia Pimenta Aguiar.

Assim, em relação a essas três rotas, não é possível identificar se houve procedimento licitatório e foi firmado contrato e, após sua vigência, os serviços continuaram a ser prestados sem cobertura contratual, em consonância com o informado no Ofício nº 230/2018, ou sequer houve procedimento licitatório e contrato, de modo que não é possível determinar quando as irregularidades tiveram início.

Portanto, é necessário que a Prefeitura Municipal de Virginópolis forneça documentos para que seja possível identificar quando os serviços começaram a ser prestados sem cobertura contratual.

Em relação ao Sr. Gilberto Pereira de Amorim, verifica-se nos autos que inicialmente foi contratado após a realização do Procedimento Licitatório nº 035/2017 – Pregão Presencial nº 021/2017, por meio do Contrato Administrativo nº 076/2017, firmado em 03/05/2017 com vigência até 31/12/2017 (fls. 1807-1811).

Em seguida, foi novamente contratado após o Processo Licitatório nº 010/2018, Pregão Presencial nº 009/2018, por meio do Contrato nº 033/2018 (fls. 985-989), firmado em 16/02/2018 com vigência até 31/12/2018.

Assim, entende-se, a princípio, que havia cobertura contratual para a prestação dos serviços, de modo que a irregularidade não procede em relação à rota sob responsabilidade do Sr. Gilberto Pereira de Amorim.

Por fim, quanto ao Sr. Willian Amorim Soares Cunha, verifica-se nos autos que inicialmente foi contratado após a realização do Procedimento Licitatório nº 035/2017 – Pregão Presencial nº 021/2017, por meio do Contrato Administrativo nº 068/2017 firmado em 03/05/2017 com vigência até 31/12/2017 (fls. 1762-1766).

Em seguida, foi novamente contratado após o Processo Licitatório nº 010/2018, Pregão Presencial nº 009/2018, por meio do Contrato nº 032/2018 (fls. 950-954), firmado em 16/02/2018 com vigência até 31/12/2018.

Assim, entende-se que havia cobertura contratual para a prestação dos serviços, de modo que a irregularidade também não procede em relação à rota sob responsabilidade do Sr. Willian Amorim Soares Cunha.

II.2) Do Procedimento Licitatório nº 010/2018 – Pregão Presencial nº 009/2018 - Aditivos irregulares/enriquecimento indevido de terceiros/dano ao erário

Segundo os representantes, a despeito do permissivo legal quanto a realização de aditivos contratuais, não se pode olvidar que é preciso observar os limites previstos na legislação pertinente.

Relatam que, da análise do procedimento Licitatório nº 010/2018 – Pregão Presencial nº 009/2018, verifica-se a existência de aditivos sem observância das normas e orientações correlatas, o que ocasionou em enriquecimento indevido das prestadoras de serviços e consequentemente dano ao erário municipal.

Afirmam que alguns aditivos foram feitos seis dias após a ordem de serviço.

Alegam que, em vários aditivos, não há comprovação de publicação de extrato de aditivo, conforme preconiza a Lei de Licitações em seu artigo 61.

Afirmam que não há requisição prévia a aditivo, informando os motivos e justificativas para o aumento da rota, existindo apenas o parecer jurídico já aprovando o aumento no quantitativo e no valor do contrato.

Narram que vários aditivos foram feitos mediante solicitação sem justificativa real do motivo do aumento da rota (ofício do diretor da escola comprovando a nova matrícula de alunos, por exemplo).

Afirmam que é possível identificar tais irregularidades nas seguintes rotas:

- Rota 08 – Contratada: Rivelino da Silva – ME
- Rotas 17 e 19 – Contratada: Reinaldo Anastacio da Silva
- Rota 01 – Contratada: Gefferson Rodrigo da Silva
- Rota 07 – Contratada: Vanessa da Silva Sena
- Rota 15 – Contratada: Rosimeire Pereira Lima

a) Rota 14 – Contratada: Alexandre Anastacio da Silva, CNPJ 28.008.707/0001-63

- **Erro no Quantitativo Inicial – Enriquecimento Indevido – Dano ao Erário**

Os representantes apontam que se verifica no aditivo (fls. 801 e 802) que a quantidade inicial da rota a ser aditivada seria de 184 km, entretanto, conforme Termo de referência, a rota 14 possuía apenas 131 km. Assim, o aditivo traz uma diferença de 53 km a mais do que a quantidade inicial, o que resultou em enriquecimento indevido do prestador de serviços.

- **Erro quanto ao Valor por km – Enriquecimento Indevido – Dano ao Erário**

Afirmam que no mapa de fornecedores vencedores (fls. 490 e 498) o valor inicial, julgado na sessão e oferecido pela Contratada é de R\$1,40 (um real e quarenta centavos). Contudo, no aditivo foi mencionado o valor de R\$2,80 (dois reais e oitenta centavos). Ainda, no termo aditivo foi feito novo reajuste com relação ao valor do km, passando de R\$2,80 (dois reais e oitenta centavos) a R\$3,10 (três reais e dez centavos).

Assim, relatam que foram feitos reajustes no valor original do km constante na proposta do licitante vencedor, que era de R\$1,40 (um real e quarenta centavos), passando ao valor de R\$3,10, aproximadamente 121,4% a mais que o valor real, sem qualquer justificativa plausível, resultando em prejuízos aos cofres públicos e enriquecimento indevido de terceiros.

Acrescentam que o aditivo cita o aumento na rota em 40,45%, o qual deveria ser calculado sobre a rota requerida, entretanto, no aditivo foi concedido o aumento na rota, tanto sobre a quilometragem quanto pelo valor.

- **Demonstrativo Parcial do Dano ao Erário**

Os representantes apresentam os valores dos pagamentos feitos à contratada após formalização errônea do aditivo e prestação e serviços, conforme empenhos extraídos do SICOM – TCE/MG, referentes aos meses de fevereiro a maio de 2018.

Afirmam que, quando calculado o aditivo sobre os valores originais da contratação e aplicando-se o aumento do quantitativo sobre o objeto/rotas, e não sobre o valor da proposta, como foi feito equivocadamente, constata-se que em relação aos serviços prestados nos meses de fevereiro, março, abril e maio de 2018, a empresa Alexandre Anastacio da Silva recebeu indevidamente o montante de R\$ 21.270,40 (vinte e um mil, duzentos e setenta reais e quarenta centavos).

Fazendo uma projeção, tomando como base vinte dias letivos por mês e os sete meses restantes até o final do ano letivo de 2018, afirmam que a continuidade do pagamento para a empresa nos valores acordados no termo aditivo aponta um dano ao município no montante de aproximadamente R\$ 79,856,00 (setenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e seis reais).

- **Aditivo sem observância do limite previsto na legislação**

Argumentam que o acréscimo de quantitativo deste tipo de objeto é de até 25% do valor inicial atualizado do contrato (art. 65 §1º, da Lei Federal nº 8.666/93), e que a referida rota 14 sofreu um aumento no quantitativo de 40,45%, de modo que o limite foi extrapolado.

b) Rota 13 – Contratada: Alessandro Batista Coelho 87913445653

Relatam que a rota foi aditada duas vezes, a primeira seis dias após a assinatura do contrato, sendo possível constatar as seguintes irregularidades:

- **Primeiro Aditivo à rota 13 (folhas 807 e 808) - Valor Aditivado (por km) R\$3,10 – Erro – Dano ao Erário**

Narram que o aditivo cita o aumento na rota em 10,71%, o qual deve ser calculado sobre a rota requerida. Contudo, o responsável pela elaboração do aditivo concedeu o aumento de forma errônea no valor do quilômetro e não da rota, que era o objeto contratual.

Afirmam que o aumento do quantitativo deve ser feito no objeto/rotas, e não no valor da proposta, restando configurado o dano ao erário municipal.

- **Segundo Aditivo à rota 13 – Irregularidades**

Relatam que foi solicitado mais um aditivo, na data de 01/03/2018, em 37,93% (22km).

Segundo os representantes, o despacho que encaminha o processo para assessoria jurídica está com data do dia 19/02/2018, anterior à solicitação, datada de 01/03/2018.

Afirmam que é possível identificar, à fl. 831 do parecer, que a porcentagem de aditamento difere da requerida na solicitação.

Análise

O art. 65 da Lei nº 8.666/93 estabelece que os contratos administrativos poderão ser modificados unilateralmente pela Administração ou por acordo das partes, sendo necessário, em ambos os casos, justificativa expressa dos motivos da alteração. *In verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

(...)

II - por acordo das partes:

Assim, entende-se que a ausência de apresentação dos motivos que determinaram a celebração de termo aditivo viola a regra contida no art. 65, caput, da Lei nº 8.666/93, e, também, o princípio da motivação.

Ocorre que, ao contrário do que alegam os representantes, as alterações realizadas pela Prefeitura Municipal de Virgíópolis nos contratos referentes às rotas 08, 17 e 19, 01, 07 e 15 foram justificadas. Vejamos, por exemplo, a solicitação feita pela Secretaria Municipal de Educação de aditamento do contrato firmado entre a administração e Rivelino da Silva ME – Rota 08, constante na fl. 1178:

Tendo em vista a necessidade de adequar à rota no transporte escolar na rota 08, entre o Povoado de Boa Vista e Córrego do Nenzico, venho por meio desta, solicitar a V. Exa. a alteração de 36% (trinta e seis por cento) na rota e o valor do objeto do Contrato. **O aditamento se faz necessário uma vez que houve aumento de aluno ficando a uma distância de 18 (Dezoito) quilômetros ida/volta além do previsto, passando de 50km originais para 68km, ultrapassando o limite de 25% (vinte e cinco por cento).** Justifica-se o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, quando as consequências da alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Por todo o exposto, requer a Vossa Excelência que seja autorizado o aditamento de quantitativo e valor do objeto do contrato de nº 039/2018.

As solicitações que acarretaram os aditamentos referentes às Rotas 17 e 19 – Reinaldo Anastacio da Silva, Rota 01 – Gefferson Rodrigo da Silva, Rota 07 – Vanessa da Silva Sena e Rota 15 – Rosimeire Pereira Lima apresentam constam, respectivamente, nas folhas 1204, 1214, 1224 e 1234, e também justificam os aditamentos com base no aumento no número de alunos.

Destaca-se que as solicitações de aditamento feitas pela Secretaria Municipal de Educação foram encaminhadas para análise pela Assessoria Jurídica do Município (fls. 1180-1185; fls. 1206-1208; fls. 1216-1218; fls. 1226-1228).

Já em relação às rotas 13 e 14, de fato, não houve apresentação dos motivos que determinaram a celebração de termo aditivo, configurando violação à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Ademais, as alterações contratuais foram realizadas poucos dias após a celebração dos respectivos contratos, o que evidencia que o planejamento da contratação não foi realizado de maneira adequada e houve má-gestão.

O art. 61 da nº Lei 8.666/93, por sua vez, trata da necessidade de publicação dos contratos administrativos e seus aditamentos na imprensa oficial, como condição indispensável para sua eficácia, nos seguintes termos:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais. Parágrafo único. **A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 25 desta Lei.**

A publicação prévia das principais informações sobre o contrato e seus aditivos destina-se a evitar a execução da avença sem que a sociedade tenha tido a oportunidade de saber o que a Administração está contratando.

Da análise da documentação dos autos, verifica-se apenas certidões nas quais consta que “o aviso de aditamento de quantitativo e valor do contrato foi afixado no quadro de avisos desta Prefeitura Municipal para conhecimento geral”, não havendo qualquer indicativo de que houve publicação em imprensa oficial.

Nesse sentido, procede a irregularidade referente à ausência de comprovação de publicação dos extratos de aditivos.

a) Rota 14 – Contratada: Alexandre Anastacio da Silva, CNPJ 28.008.707/0001-63

O art. 65 da Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a alteração dos contratos regidos por essa lei, seja em decorrência de ato unilateral da administração, seja por meio de acordo celebrado entre as partes. Em seu §1º, são apresentadas as situações em que o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos e supressões em relação ao objeto inicialmente pactuado, senão vejamos:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

A partir da leitura do referido comando legal, torna-se evidente a intenção do legislador em evitar o mau planejamento e gestão dos contratos.

O §2º, por sua vez, veda qualquer acréscimo ou supressão acima dos limites permitidos, excetuando somente as supressões quando resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. *In verbis*:

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

Ou seja, em relação à alteração consensual quantitativa, os acréscimos estão sujeitos aos mesmos limites do § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, isto é, 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado.

Em relação à rota 14, verifica-se que o Contrato nº 042/2018, celebrado entre o Município de Virginópolis e a empresa Alexandre Anastacio da Silva – ME previa a

quantidade inicial de 131 km, com valor unitário por quilômetro de R\$1,40 (um real e quarenta centavos), por 200 dias letivos, totalizando no valor contratual de R\$ 36.680,00 (trinta e seis mil seiscentos e oitenta reais).

O Aditivo Contratual (fls. 1169-1171) estabeleceu que “fica acrescido de 40,45% no quantitativo inicial do contrato nº 042/2018, na rota referente ao item 14 do processo licitatório”, nos termos da seguinte tabela:

Rota	Qt. Inicial (km)	Especificações originais	Especificações do aditivo	Valor original (por km)	Valor aditivado (por km)	Valor total inicial	Valor total com aditivo
14	184 km	Capacidade não inferior a 8 lugares	Capacidade não inferior a 15 lugares	R\$2,80	R\$3,10	R\$36.680,00	R\$114.080,00

A simples aplicação da legislação pátria ao termo aditivo em voga já é suficiente para certificar a falta de harmonia entre o acréscimo convencionado entre as partes e o art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993, eis que ultrapassa o percentual máximo admitido.

Importante destacar que nem todos os acréscimos superiores a 25% do valor inicialmente contratado acarretam dano ao erário, ainda que decorrentes de falta de planejamento e má-gestão.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou no Acórdão 51/2018:

11. Muito embora a aditivação do contrato em percentual superior a 25% seja considerada irregularidade grave, por infringência direta a Lei de Licitações, o que, em princípio, implicaria a nulidade do ato e de suas consequências jurídicas, a jurisprudência desta Casa tem-se fixado no sentido de que tendo o objeto do aditivo sido executado não há dano, tendo em vista a possibilidade de enriquecimento ilícito da Administração.

Percebe-se que tal decisão possui o objetivo de evitar que ocorra enriquecimento sem causa por parte da Administração Pública, entendimento que advém da vedação ao locupletamento, previsto no art. 8845 do Código Civil de 2002.

No caso em tela, não há qualquer indicação de que os serviços adicionais não foram executados por parte da contratada. Tal fato, contudo, não impede a responsabilização do gestor que não planejou corretamente a contratação.

Ademais, nota-se que, de fato, o aditivo considera, de modo equivocado, que a quantidade inicial da rota a ser aditivada seria de 184 km, quando na verdade a quantidade inicial da rota 14 era de 131 km, conforme o Termo de Referência.

Considerou, ainda, o valor unitário por km como sendo de R\$2,80 (dois reais e oitenta centavos), quando na verdade era de R\$1,40 (um real e quarenta centavos), e ainda o elevou a R\$3,10 (três reais e dez centavos), sem qualquer justificativa.

Da análise do valor total final do contrato, R\$114.080,00 (cento e quatorze mil e oitenta reais), percebe-se que equivale aos 184 km, multiplicado por R\$3,10 (três reais e dez centavos), valor aditivado por quilômetro, durante 200 dias letivos. Assim, acredita-se que houve erro na elaboração do termo aditivo, de modo que os 184 km são a quantidade de quilômetros a serem percorridos após a alteração contratual, e não a quantidade inicial. Tal hipótese é reforçada pelo fato de que o acréscimo de 40,45% no quantitativo inicial de 131 km equivale a 184 km.

O ponto principal é, portanto, a ausência de qualquer justificativa para o reajuste no valor original do km constante na proposta do licitante vencedor, que era de R\$1,40 (um real e quarenta centavos) (fl. 866), passando ao valor de R\$3,10 (três reais e dez centavos), mais que o dobro do valor contratado.

Com o aditivo de 40,45% no quantitativo inicial, acima do limite máximo permitido de 25%, o valor total do contrato seria de R\$ 51.520,00, considerando o valor contratado de R\$1,40 por 200 dias letivos. Assim, entende-se que o valor total de R\$114.080,00 foi superfaturado, ensejando dano ao erário.

b) Rota 13 – Contratada: Alessandro Batista Coelho 87913445653

Da análise do Termo de Referência, verifica-se que a quantidade inicial de quilômetros para a rota 13 era de 58 km (fl. 358), e o valor total do Contrato nº 028/2018, celebrado entre o Município de Virginópolis e a empresa Alessandro Batista Coelho foi de R\$ 32.480,00 (fls. 1113-1117).

O primeiro Aditivo Contratual (fls. 1175-1177), determinou o acréscimo de 10,71% no quantitativo inicial do Contrato nº 028/2018, de acordo com a seguinte tabela:

Rota	Qt. Inicial	Especificaçãoes originais	Especificaçãoes do aditivo	Valor original	Valor aditivado	Valor total inicial	Valor total com aditivo
------	-------------	---------------------------	----------------------------	----------------	-----------------	---------------------	-------------------------

	l (km)			l (por km)	o (por km)		
13	58 km	Capacidade não inferior a 8 lugares	Capacidade não inferior a 15 lugares	R\$2,8 0	R\$3,10	R\$32.480,0 0	R\$35.960,0 0

Percebe-se, portanto, que não houve qualquer acréscimo na quilometragem da rota, mas apenas no valor do contrato, sem qualquer justificativa, o que caracteriza superfaturamento, ensejando dano ao erário.

No que se refere ao segundo termo aditivo (fls. 1199-1201), nota-se que houve acréscimo quantitativo de 22km, ou seja, 37,93%, na Rota 13, acima do limite legal de 25%. Vejamos:

Rota	Qt. Inicial (km)	Qt. Aditivada	Especificações	Dias Letivos	Vl. Original	Vl. Acrescido por dia	Valor total com aditivo
13	58 km	22 km	Mexerico	192	R\$3,10	R\$ 68,20	R\$13.094,40

Acerca da incoerência de datas entre a solicitação do segundo termo aditivo (fl. 1191) e o despacho que encaminha o processo para assessoria jurídica (fl. 1192), verifica-se que, de fato, a solicitação foi assinada em 1 de março de 2018, enquanto o despacho foi assinado em 19 de fevereiro de 2018, o que indica a possibilidade de montagem processual.

Por fim, o parecer da assessoria jurídica (fls. 1193-1198), tem como título “*sobre a possibilidade de adequar a rota transporte escolar na rota 13, Mexerico/Virginópolis, em 37.93% (trinta e sete ponto noventa e três por cento) na rota e o valor do objeto do contrato*”, trazendo porcentagem de aditamento que difere da requerida na solicitação apenas no último parágrafo do texto.

Nota-se que a porcentagem mencionada no último parágrafo – 10,71% – é a porcentagem de alteração do primeiro termo aditivo, havendo tão somente erro formal na elaboração do documento, sem qualquer irregularidade nesse ponto.

3) Do Procedimento Licitatório nº 035/2017 – Pregão Presencial nº 021/2017

- **Fraude: Indícios de informações privilegiadas dos licitantes**

Segundo os representantes, a exigência 8.5.2 que trata do atestado de visita técnica apresentado por todos os licitantes possui data de expedição em 28 de março de 2018, sendo que o edital foi expedido em 4 de abril de 2017 e publicado em 6, 7 e 10 de abril de 2017.

Acrescentam que a redação do atestado de visita técnica informa número do processo e modalidade com data também anterior à autorização e à autuação do procedimento.

- **Habilitação Indevida, descumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

Os representantes apontam que, da análise da documentação apresentada pelas empresas Rivelino da Silva e Reinaldo Anastácio da Silva, verifica-se que a Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União foi expedida em nome da pessoa física do representante da empresa e não da pessoa jurídica.

Ainda, da análise da documentação apresentada pela empresa Agnaldo Ribeiro da Cruz, a Certidão Negativa de Falência ou concordata foi expedida em nome da pessoa física do representante da empresa e não da pessoa jurídica.

Afirmam que a assinatura do contrato ocorreu em 3 de maio de 2017 e os documentos apresentados exigidos no ato da assinatura do contrato (item 5.5.4 do Edital) encontram-se autenticados pelo servidor em data posterior à assinatura e/ou em alguns casos a documentação foi expedida após a assinatura do contrato.

- **Superfaturamento e Favorecimento: Rota 08 – Contratada: Erickson Andrade da Silva CNPJ: 27.275.864/0001-72**

Os representantes relatam que a requisição (fl. 561) justifica o aditamento com base no “aumento de alunos anteriormente não previstos face as mudanças que ocorrem no início do ano”. Contudo, argumentam que o processo administrativo ocorre já na metade do primeiro semestre do ano de 2017 e mudanças ocorridas no início do ano já deveriam ser constatadas na data da realização do certame.

Acrescentam que na solicitação consta como quantitativos de quilometragem inicial 50km, entretanto, termo de referência do edital menciona 42km.

- **Enriquecimento Ilícito**

Segundo os representantes, de acordo com a análise do Portal Minas Transparente, houve liquidação de serviços acima do quantitativo previsto para o ano de 2017.

Alegam que a contratação foi firmada considerando 200 dias letivos, no dia 03/05/2017, portanto já haviam liquidado 55 dias letivos, restando 145 dias até dezembro de 2017, de modo que houve pagamento a maior.

Análise

Inicialmente, verifica-se que há incongruência na ordem cronológica dos documentos constantes no Procedimento Licitatório nº 035/2017 – Pregão Presencial nº 021/2017, uma vez que o atestado de visita técnica apresentado por todos os licitantes possui data de expedição em 28 de março de 2018, sendo que o edital foi expedido em 4 de abril de 2017.

Entende-se que a ordem das datas configura indício de montagem do processo licitatório e pode indicar que os licitantes tiveram informações privilegiadas, maculando a competitividade do certame.

A respeito das irregularidades durante a fase de habilitação do certame, verifica-se que, de fato, a Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União apresentada pela empresa Rivelino da Silva (fl. 1490) e também a apresentada pela empresa Reinaldo Anastácio da Silva (fl. 1707) foram emitidas em nome das pessoas físicas dos representantes da empresa.

Já a Certidão Negativa de Falência ou Concordata apresentada pela empresa Agnaldo Ribeiro da Cruz (fl. 1707) foi expedida em nome da Pessoa Jurídica “Agnaldo Ribeiro da Cruz 04978577667”, não havendo que se falar em irregularidade.

A fase de habilitação é o momento em que a comissão de licitação examina a documentação apresentada por cada licitante, verificando se as características e qualidades por eles demonstradas atendem às exigências previstas no edital.

Segundo Marcelo Alexandrino¹, a habilitação tem por finalidade “garantir que o licitante, na hipótese de ser o vencedor do certame, tenha condições técnicas, financeiras e idoneidade para adequadamente cumprir o contrato objeto da licitação”.

Tendo em vista que os requisitos de habilitação devem ser apenas aqueles “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”, a Lei nº 8.666 prevê que a documentação de habilitação será, exclusivamente, aquela relativa a:

¹ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 71



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

~~IV - regularidade fiscal.~~

IV – regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999)

A regularidade fiscal e trabalhista se presta a verificar se o licitante se encontra regularmente inscrito nos cadastros dos fiscos brasileiros (receita federal, receita estadual e/ou municipal) e em dia com o recolhimento dos tributos. Assim, são apresentadas provas de inscrição no CPF ou no CNPJ e também certidões negativas de débitos tributários. Além disso, a empresa deve apresentar certidões que comprovem que ela não possui dívidas trabalhistas perante a Justiça do Trabalho.

No caso dos autos, como a contratação é de pessoa jurídica, entende-se que a habilitação e apresentação de todos os documentos referentes a ela devem ser também da pessoa jurídica, uma vez que a pessoa jurídica não se confunde com a pessoa física do sócio. Seria possível, por exemplo, a obtenção de certidão negativa em seu nome pessoal por parte do sócio adimplente quando a empresa, na verdade, está inadimplente.

Nesse sentido, entende-se que as empresas Rivelino da Silva e Reinaldo Anastácio da Silva não cumpriram integralmente os requisitos de habilitação e foram classificadas, configurando irregularidade.

Verifica-se, ainda, que o item 5.5.4 do edital (fl. 1269) estabelece que “os documentos mencionados nos subitens 5.5.1. 5.5.2. e 5.5.3. poderão ser apresentados no ato de assinatura do contrato. Vejamos quais são os documentos exigidos:

5.5 Documentos do Veículo

5.5.1 Cópia do ano em curso, CRV – Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo e Bilhete do Seguro Obrigatório DPVAT em nome do licitante, evidenciando a capacidade mínima de passageiros exigida no Anexo I – Termo de Referência do Edital. O licitante que pretender concorrer em mais de uma linha, deverá ser apresentado um veículo para cada linha com o respectivo CRV, sob pena de desclassificação.

5.5.2 Laudo de vistoria do DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito, dentro do prazo de validade. A ausência de prazo de validade será considerado o prazo de 06 (seis) meses, a partir de sua emissão.

5.5.3 A licitante que não for proprietária do veículo deverá apresentar além do CRV – Certificado de Registro Veicular, contrato particular de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

compra e venda ou locação, com firma reconhecida em cartório, evidenciando a titularidade do veículo que será objeto da execução contratual, acompanhado dos documentos pessoais do titular (CPF, RG, Endereço);

Contudo, da análise dos documentos de fls. 1869-1986, nota-se que tais documentos só foram conferidos pela Prefeitura de Virginópolis entre 09/05/2017 e 13/05/2017, após a assinatura dos contratos, que foram celebrados em 03/05/2017.

O art. 41 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Esse dispositivo se relaciona ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que representa importante garantia para a sociedade de que não haverá favorecimentos ou direcionamentos nas aquisições feitas pela Administração Pública. Por isso, as condições do edital devem ser cumpridas fielmente pelas empresas licitantes e também pela administração.

Entende-se, portanto, que procedem as irregularidades apontadas a respeito da classificação de empresas que não atenderam às exigências de habilitação, assim como o recebimento de documentos que deveriam ser apresentados no ato de assinatura do contrato apenas após a contratação.

Quanto às irregularidades apontadas na contratação da Rota 08, verifica-se que o Termo de Referência prevê a realização de 42 km ao valor de R\$2,80 (dois reais e oitenta centavos) (fl. 1281). Desse modo, foi celebrado o Contrato nº 080/2017 em 3 de maio de 2017 no valor de R\$ 23.520,00 (vinte e três mil e quinhentos e vinte reais), que corresponde à quilômetragem e ao valor previstos no termo de referência durante 200 dias letivos.

A solicitação de aditamento (fl. 1850) foi feita em 4 de maio de 2017, ou seja, um dia após a assinatura do contrato, informando que a necessidade de aditamento surgiu em razão de “aumento de aluno anteriormente não previsto, face as mudanças que ocorreram no início do ano, ficando a uma distância de 08 (oito) quilômetros ida/volta além do previsto, passando de 50km originais para 58km.”

O primeiro termo aditivo (fls. 1865-1867) determinou o acréscimo de 16% no quantitativo inicial do Contrato nº 080/2017, de acordo com a seguinte tabela:

Rota	Qt. Inicial	Qt. Aditivada	Especificações	Vl. Original	Vl. Acrescido por dia	Vl. Aditivado	Valor total Acréscimo
I	50 km	8 km	Boa Vista/Nenzico	R\$2,80	R\$22,40	R\$ 4.480,00	R\$28.000,00

Verifica-se, portanto, que há divergência entre a distância percorrida pela rota informada no termo de referência (42 km) e a quantidade inicial informada no termo aditivo (50 km). Além disso, houve um aumento de aproximadamente 19% no valor do contrato, embora o alegado aumento da distância da rota tenha sido de 16%. Entende-se que as divergências impedem a verificação da real distância percorrida pela rota.

Ainda, a necessidade de aditamento contratual um dia após a assinatura do instrumento principal, bem como o conhecimento do aumento no número de alunos apenas no mês de maio, já na metade do semestre letivo, tornam evidente a falha no planejamento da contratação, cabendo a responsabilização do gestor.

Por fim, verifica-se que os contratos decorrentes do Procedimento Licitatório nº 035/2017 – Pregão Presencial nº 021/2017 foram celebrados em 03/05/2017, com vigência até 31/12/2017.

Desse modo, o semestre letivo já havia começado, e apenas restavam 145 dias até dezembro de 2017, quando terminava a vigência do contrato. Ainda assim, os valores dos contratos foram calculados considerando 200 dias letivos. Houve, portanto, pagamento a maior.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entende-se pela procedência das seguintes irregularidades apontadas pelos representantes:

- Ausência de formalização de contratações de serviços de transporte escolar, com a execução de despesas sem cobertura contratual;
- Aditivos sem observância das normas da Lei de Contratos e Licitações;
- Ausência de requisição prévia a aditivo, informando os motivos e justificativas para o aumento da rota;
- Ausência de comprovação de publicação de extrato de aditivo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

- Alterações contratuais poucos dias após a celebração dos respectivos contratos, evidenciando mau planejamento;
- Superfaturamento dos valores inicialmente contratados;
- Incoerência de datas dos atos do procedimento licitatório e dos procedimentos contratuais, indicando a possibilidade de montagem do processo licitatório e obtenção de informações privilegiadas;
- Habilitação indevida e descumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;
- Pagamento a maior.

Opina-se pela citação dos seguintes responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG):

- Presidente da Comissão de Licitação de Prefeitura de Virginópolis, Sr. Ramon Rodrigues Pinto Coelho;
- Bobby Charles das Dores Leão, Prefeito Municipal de Virginópolis (MG), gestão de janeiro de 2017 a dezembro de 2020.

3ª CFM, 25 de fevereiro de 2022.

Carolina Guedes Rocha Santos
Analista de Controle Externo
TC – 3243-1 –