

PROCESSO N.º 944.792

1. IDENTIFICAÇÃO

Trata-se da Denúncia formulada por SV Transportes Ltda. contra a Prefeitura do Município de Viçosa, com pedido liminar de suspensão do processo licitatório, por suposta irregularidade contida no Edital de Licitação referente ao Pregão Presencial nº 04/2015, tipo menor preço por item, tendo como objeto a contratação de pessoa física ou jurídica para transporte escolar para alunos de escolas públicas residentes na Zona Rural do Município de Viçosa, conforme especificações contidas no anexo I.

2. DOS FATOS, FUNDAMENTOS E DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

A documentação de fls. 1 a 50 protocolada, EM 23/01/2015, pela Denunciante, foi examinada e a então Presidente, Exma. Conselheira Adriene Andrade, à fl. 51, determinou a intimação de um dos sócios administradores da SV Transportes Ltda. para que apresentasse a este Tribunal comprovante de que o signatário da petição da denúncia estava habilitado para representar a empresa.

Atendendo à intimação, o Sr. Romeu Santana, sócio administrador da sociedade empresária denunciante, protocolou, em 04/02/2015, a documentação de fls. 56 a 68.

Em 11/02/2015, o Presidente, Exmo. Conselheiro Sebastião Helvecio, conforme despacho de fl. 69, considerando terem sido preenchidos os requisitos dispostos no art. 301 c/c o parágrafo único do art. 312 da Resolução nº 12, de 2008, recebeu-a como denúncia e determinou a sua autuação e distribuição, nos termos do caput do art. 305 da citada Resolução, e com urgência requerida para o caso, observado o disposto no art. 117 do Regimento Interno deste Tribunal.

A denúncia foi formulada sob o argumento da existência da irregularidade no Pregão Presencial nº 04/2015, no que se refere ao objeto da licitação.

O processo foi distribuído à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, que, nos termos da decisão de fls. 72 e 73, negou o pedido de suspensão liminar do processo licitatório, nos seguintes termos:

[...] Para a concessão de liminar *inaudita altera parte*, devem estar presentes o *fumus bonis juris* e o *periculum in mora*, contudo, em análise perfunctória da

documentação apresentada, não verifico, a princípio, no dispositivo referido, a alegada restrição que justificaria a concessão da liminar pretendida.

Portanto, ausente um dos elementos que autorizariam a concessão da liminar, nego deferimento ao pleito, sem que tal negativa implique em prejuízo da análise da denúncia.

Intime-se a denunciante.

A denunciante foi intimada da decisão, termo de comprovante à fl. 75, na qual o Exmo. Conselheiro Relator, negou o pedido de suspensão liminar do processo licitatório.

Em seguida, os autos do processo foram encaminhados a esta Unidade Técnica, para análise.

Em cumprimento à determinação do Exmo. Conselheiro Relator, passa-se a analisar o edital em relação aos termos da denúncia.

3. QUANTO AO APONTAMENTO DA DENUNCIANTE

A teor dos termos da denunciante, fls. 1 a 4, ela se insurge contra o disposto no item 3.1 do Edital do Pregão Presencial nº 04/2015, juntado aos autos, que assim dispõe: “3.1. Este Pregão tem por objeto **a Contratação de pessoa física ou jurídica para transporte escolar para alunos de escolas públicas residentes na Zona Rural do Município de Viçosa** conforme especificações contidas no Anexo I.”, pelas seguintes razões (fl. 02):

[...] não se mostra razoável ou oportuno que a Prefeitura Municipal de Viçosa abra a possibilidade de adjudicar a uma pessoa física o objeto contratual, qual seja, o serviço de transporte escolar rural.

Não atende ao interesse público a contratação de uma pessoa física para o transporte escolar, sobretudo diante da possibilidade de vir a ser selecionado um indivíduo sem experiência na condução de escolares e sem garantias técnicas, operacionais, financeiras e estruturais para o cumprimento da avença.

[...]

É imperioso que o responsável pela execução do objeto da presente licitação seja pessoa jurídica que ostente registro comercial válido e experiência consolidada no ramo da atividade.

O contrato administrativo não pode ser celebrado com pessoa física de forma isolada, desatrelada de qualquer atividade empresária.

Somente será atendido o interesse público mediante a contratação de uma pessoa jurídica especializada no transporte de passageiros, com larga atuação neste ramo e cuja frota e equipe atendam aos requisitos dispostos nos artigos 136 e seguintes do Código de Trânsito Brasileiro,

[...]

ANÁLISE

Examinando os autos do processo, observa-se que estão previstos no edital as condicionantes à habilitação dos licitantes, seja para as pessoas físicas, seja para as pessoas jurídicas, no que se refere às necessidades da Administração Pública para resguardar o cumprimento da legislação pertinente e a execução do contrato. Sendo que, para as pessoas físicas, essas exigências estão previstas nos itens 5.3.1, 5.4, à fl. 7; 10.1.3 – Pessoa Física, e 10.4, à fl. 12.

É de se observar que no item 5.3 do Termo de Referência se estabelece, como responsabilidade do motorista, “f) Observar a legislação aplicável à espécie, notadamente o Código de Trânsito Brasileiro.”

É de se inferir que o licitante pessoa física será o motorista do veículo usado para o transporte dos escolares, e assim ela deverá, na fase de habilitação, fazer a prova do cumprimento das exigências previstas nos artigos 136, 137 e 138 do Código de Trânsito Brasileiro.

Feita essa comprovação e, conjuntamente, aquelas outras já citadas, a pessoa física estará apta a continuar participando das demais fases do processo de licitação.

Mais ainda, não existe nenhum óbice à participação de pessoas físicas em quaisquer processos de licitação, como se pode observar nos regramentos dispostos no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República, ou no art. 9º da Lei nº 8.666, de 1993, ou na Lei 10.520, de 2002.

Dessarte, conclui-se que não há nenhum impedimento legal à participação de pessoas físicas em quaisquer processos licitatórios, desde que preencham os requisitos legais pertinentes à especificidade do objeto pretendido pela Administração Pública, sendo, no caso em análise, improcedente a alegação da denunciante, fl. 2, de ser “...imperioso que o responsável pela execução do objeto da presente licitação seja pessoa jurídica que ostente registro comercial válido e experiência consolidada no ramo de atividade.”

Isso, implica, também, o desatendimento ao pleito de retificação do edital do Pregão Presencial nº 04/2015, para excluir as pessoas físicas do rol de sujeitos aptos a participar do certame.

4. OUTRA IRREGULARIDADE DETECTADA NO EDITAL APRESENTADO:

Foi detectada, no instrumento convocatório apresentado pela denunciante, a ausência de preço estimado pela Administração para balizar o oferecimento de propostas, tanto no texto do edital, quanto no Anexo I (Planilha de Especificação - Modelo de Proposta), fl. 26/27, quanto no Anexo IX (Planilhas de Composição de Custos), fl. 35.

ANÁLISE

A composição de custo unitário, ou seja, o valor do custo unitário por quilômetro rodado, por ex., seria um balizador para a verificação e julgamento da razoabilidade dos preços praticados na licitação. Tratando-se de transporte escolar verifica-se que o custo é diferenciado por roteiro, uma vez que a concentração de alunos, os locais percorridos e as especificações de veículos são distintas em cada um. A ausência destes valores torna irregular o certame, podendo tornar os contratos anti-econômicos, podendo ensejar prejuízo ao erário.

Retira-se de parecer da Procuradora Cristina Andrade Melo, nos autos de n. 923.918, em tramitação nesta Corte de Contas o excerto que segue:

VI) DA AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS

1. Examinando o edital, verifica-se que lhe falta um anexo em que conste o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em visível descumprimento do art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93.

2. Tal orçamento detalhado em planilhas serve como baliza para orientar a Administração no julgamento das propostas, afastando aquelas que sejam excessivas ou inexequíveis, mas também é importante como parâmetro para que os licitantes possam formular suas propostas de maneira adequada. Daí a importância da divulgação da planilha de quantitativos e custos unitários como anexo ao edital, dando-lhe efetiva publicidade.

3. O Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades pela irregularidade da ausência de anexo ao edital contendo o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, conforme demonstram os julgados abaixo:

[Levantamento de auditoria versando sobre a transformação de unidades geradoras de energia elétrica para viabilizar a utilização de gás natural em Manaus-AM]

[VOTO]

a) ausência de planilhas orçamentárias de quantitativos e preços unitários nos projetos básicos elaborados, o que contraria o disposto nos arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993;

[...] 6. A mencionada ausência de planilhas orçamentárias detalhadas, a par de violar disposições legais, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado pela Manaus Energia àquele que é praticado no mercado. Ademais, essa ausência impossibilita prever com acuidade o volume de recursos orçamentários que serão necessários. Finalmente, cabe ressaltar que a ausência dessas planilhas tem sido reiteradamente considerada por esta Corte de Contas como uma irregularidade grave, uma vez que a exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa. Essa exigência é complementada pelo disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe que o edital conterà critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, de critérios estatísticos ou de faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48 dessa Lei - os quais se referem às propostas inexequíveis. Com fulcro nessas considerações, concordo com o entendimento esposado pela unidade técnica no sentido de que restou configurada uma irregularidade apta a ensejar a paralisação da liberação de recursos para esse Programa de Trabalho [...].¹

[REPRESENTAÇÃO]

[ACÓRDÃO]

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, [...], ACORDAM em conhecer da(s) representação(ões), [...], mandando fazer a(s) seguinte(s) determinação(ões) [...].

1.6. Determinar à Coordenação Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades, que, em futuras licitações:

1.6.1 junte aos editais de licitação os orçamentos-base com valores determinados e com os custos unitários componentes dos valores de forma aberta, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, e subitem 9.2.2 do Acórdão n. 697/2006 – Plenário.²

4.

No

mesmo sentido tem decidido esta Corte de Contas Mineira:

EMENTA: DENÚNCIA – PREFEITURA MUNICIPAL – PREGÃO PRESENCIAL – EXIGÊNCIA EDITALÍCIA RESTRITIVA À AMPLA PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS – IMPROCEDÊNCIA – APRESENTAÇÃO DO CERTIFICADO DE GARANTIA DO FABRICANTE EXIGIDA APENAS AO LICITANTE VENCEDOR – AUSÊNCIA NO EDITAL DE INDICAÇÃO DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO E DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS – IRREGULARIDADES – DESCUMPRIMENTO DAS LEIS 10.520/02 E 8.666/93 – DENÚNCIA PARCIALMENTE PROCEDENTE – MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

¹ TCU – AC-0792-15/08-P – Sessão 30-04-2008 – Rel. Min. Benjamin Zymler.

² TCU – AC-2740-30/08-1 – Sessão 26-08-2008 – Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça.

- 1) A exigência de apresentação do certificado de garantia apenas pelo licitante vencedor não configura restrição à competitividade, sendo lícita tal exigência, a fim de se assegurar a boa execução do objeto licitado.
- 2) O valor estimado da contratação deve constar do edital como condição indispensável para o julgamento das propostas sendo, também, imprescindível para que os interessados apresentem propostas mais adequadas ao interesse público.
- 3) **A regularidade do instrumento convocatório depende da presença do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, seja como parte integrante do termo de referência, seja como anexo integrante do edital, não bastando a Administração realizar as cotações de preços no mercado.**
- 4) Julga-se procedente em parte a Denúncia e aplica-se multa aos responsáveis.
- 5) Determina-se o arquivamento dos autos após cumpridos os procedimentos regimentais.³ (grifo nosso)

EMENTA: DENÚNCIA – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE PNEUS, CÂMARAS E FITÃO – CONDIÇÃO PARA HABILITAÇÃO DE GARANTIA TÉCNICA DO PRODUTO – EXIGÊNCIA A SER FEITA NO MOMENTO DA CONTRATAÇÃO – OFERECIMENTO PELOS FABRICANTES – NÃO MACULAÇÃO DO CERTAME – RECOMENDAÇÃO AO GESTOR – PRODUTOS ORIGINAIS DE PRIMEIRA LINHA – CARACTERIZAÇÃO SUBJETIVA DO OBJETO – PRECEDENTES – IRREGULARIDADE ENSEJADORA DE MULTA – AUSÊNCIA DE PLANILHAS DE CUSTOS UNITÁRIOS – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO – CONTRARIEDADE AO INCISO X DO ART. 40 DA LEI N. 8.666/93 – APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS – CERTIDÃO NEGATIVA COM A SEGURIDADE SOCIAL – PREFERÊNCIA PARA REGULARIDADE FISCAL – RECOMENDAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO.

[...]

3) Constata-se que não consta, dentre os anexos do ato convocatório, a planilha de custos unitários, o que indica que ela, de fato, não compunha o edital, não tendo sido, portanto, objeto de publicação. Considera-se, assim, irregular a ausência de publicidade do orçamento estimado em planilha de preços unitários, pois contraria o disposto no inciso X do art. 40 da Lei n. 8.666/93, o qual exige que o ato convocatório indique “o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso”. A ocorrência dessa irregularidade enseja a aplicação de multa aos responsáveis.

[...]

5) Julga-se parcialmente procedente a denúncia, aplicando-se multa aos responsáveis e fazendo-se recomendações aos gestores.⁴ (grifo nosso)

Em pesquisa ao *site* da Prefeitura Municipal de Viçosa, constata-se que o procedimento foi finalizado e adjudicado o seu objeto a pessoas físicas e jurídicas, pelo valor total de R\$471.200,00 (quatrocentos e setenta e um mil e duzentos reais). Não possuindo esta

³ TCE/MG - Denúncia n. 838.976. Relator: Cons. José Alves Viana. 1ª Câmara, sessão de 06/03/2012.

⁴ TCE/MG - Denúncia n. 839.476. Relator: Cons. Cláudio Terrão. 1ª Câmara, sessão de 19/02/2013.

Coordenadoria os elementos necessários para cotejar com os preços de mercado vigentes à época na localidade, por não ter sido ouvida a municipalidade (ver cópia em anexo).

Esta Unidade Técnica, tem entendido, entretanto, como irregular, a ausência de anexo ao edital contendo o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários.

5. CONCLUSÃO, SUGESTÕES, RECOMENDAÇÕES OU PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, após análise da documentação até esta data contida nos autos, esta Unidade Técnica entende, no que se refere aos termos da denúncia, que não há nenhum obstáculo à participação de licitantes pessoas físicas no Pregão Presencial nº 04/2015, improcedente portanto a denúncia.

Entretanto, foi detectada irregularidade quanto à ausência da divulgação, no edital, dos preços unitários e do valor estimado para a contratação.

Considerando-se a finalização do procedimento e a impossibilidade de retificações no Edital, entende este Órgão Técnico, com o fim de propiciar a análise do atendimento ou não ao princípio da competitividade (em razão da irregularidade apontada), que possa afastar suposto prejuízo à coletividade, que o Sr. Ângelo Chequer, Prefeito Municipal de Viçosa/MG, a Secretária de Educação, Sra. Melide Paoli Lopes Moreira, e a Sra. Juliana Bailon de Lima, Pregoeira e subscritora do edital, podem ser intimados para apresentarem esclarecimentos e justificativas, e os contratos, caso tenham sido firmados, com vistas a aferir se houve participação efetiva de licitantes interessados (competição), capaz de dar azo a busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

À consideração superior.

CFEL, DEPME, 15 de maio de 2015.

João Batista de Araújo
Analista de Controle Externo
TC-02868-9