



Processo Administrativo nº: 147/2022

Interessado: Setor de Licitações

Assunto: Contratação de Serviços de Transporte Escolar – Pregão Presencial 050/2022.

PARECER Nº 001/2022

Cumpra a Controladoria Geral do Município, com fulcro nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, entre outras atribuições, atestar as contas do município, avaliar, emitir pareceres, certificados de auditoria e apoio ao controle externo, referente às contas do executivo municipal de Cassilândia/MS com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia.

I – DA ANÁLISE

Tratam os autos de Processo de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Presencial sob o nº 050/2022, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em transporte escolar dos alunos integrantes das redes estadual e municipal de ensino da zona rural do município.

De início, o Parecer Jurídico nº 147/2022, datado de 10 de junho de 2022, ao apontar possíveis inconsistências no procedimento licitatório em apreço, advertiu a Administração para que em futuras licitações de Transporte Escolar deva, a fim de evitar irregularidades no processo que possam ocasionar em multa pelo Tribunal de Contas do Estado:

Anna M. Trussol
Recebi 22/06/2022



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



- a) *Respeitar a ordem cronológica da numeração e evitar a numeração de páginas em branco, conforme determinação contida no art. 38 da Lei de Licitações.*
- b) *Que seja solicitado das empresas a apresentação de alvará para explorar o serviço de transporte escolar emitido pela prefeitura, a comprovação de propriedade do veículo e a certidão de débitos com o INSS.*
- c) *Que seja apresentado o calendário escolar com a relação nominal dos alunos a serem transportados.*

Com relação à advertência do item **a)**, esta Controladoria Interna coaduna com o mesmo entendimento da Procuradoria Jurídica, haja vista a necessidade de conter a numeração cronológica e sequencial das folhas de todo e qualquer processo.

No item b) podemos identificar três advertências:

b.1) Que seja solicitado das empresas licitantes a apresentação de alvará para explorar o serviço de transporte escolar, emitido pela Prefeitura.

Nesse ponto, o edital do Pregão Presencial nº 050/2022, já exigiu das licitantes vencedoras do certame o referido alvará.

12.2.1. Quando da formalização do CONTRATO e semestralmente, a CONTRATADA deverá apresentar cópia dos seguintes documentos.

12.2.1.1. Documentação do licitante vencedor:

a) **Alvará emitido pela Prefeitura Municipal que autoriza a exploração do serviço de transporte escolar pela contratada.** (4, 2.2.2.1, 2, do Anexo IX da Resolução TCE/MS nº 088/2018).

b.2) a comprovação de propriedade do veículo.



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



Este Controlador Interno discorda dessa advertência, tendo em vista que tal exigência, além de não ter previsão legal, pode provocar restrição de competitividade. Inclusive já foi objeto de recomendação recente do próprio Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – TCE/MS a este Município de Cassilândia/MS, quando da análise do Pregão Presencial 09/2017 – Contratação de Serviços de Transporte Escolar.

“2. Com a possibilidade de locação dos veículos, a exigência da propriedade pode impedir a participação de outras empresas para prestação do serviço e transporte escolar. Diante disso, é recomendado à Administração que deixe de exigir a comprovação prévia de posse e titularidade do veículo a ser utilizado na prestação do serviço, para que os eventuais licitantes não sejam onerados exageradamente e para não haja motivos para restrição da competitividade.”

- <https://tce-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1241576007/licitacao-transporte-escolar-77692017-ms-1802557>

Desta forma, em consonância com a recomendação do TCE/MS, discordamos do Parecer Jurídico quanto a exigência de constar nos futuros editais que as empresas licitantes apresentem comprovantes de propriedade dos veículos a serem utilizados nos transportes escolares.

b.3) Apresentação de certidão de débitos com o INSS.

Observa-se que a apresentação de certidão de débitos com o INSS já vem exigido a tempos em todos os procedimentos licitatórios da prefeitura, inclusive passando a ser regras básicas de licitação, contratação, empenho e pagamento deste município.



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



Vale lembrar que com a junção da Receita Federal com o INSS, quanto às emissões de certidões de débitos, a certidão perante a Receita Federal já está inclusa a certidão do INSS. Desta forma, exigir a certidão negativa junto à Receita Federal, exige-se a do INSS. Havendo débito em qualquer desses órgãos, a certidão emitida será positiva ou negativa com positivos, conforme o caso.

Nota-se que no item 10.3.4 do edital é exigida a apresentação de tais certidões.

10.3.4. Prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, mediante apresentação de Certidão Negativa de Débitos ou positiva com efeitos de negativa expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02/10/2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional.

Com relação à advertência do item c), este Controlador Interno concorda parcialmente com o Parecer Jurídico da Procuradoria. Discorda quanto à apresentação da relação nominal dos alunos a serem transportados. Primeiro porque durante o ano letivo essa relação normalmente sofre alterações, tendo em vista que muitos alunos deixam de ir à escola por vários motivos e, ainda, novos alunos passam a frequentar a escola. Segundo, apresentar relação nominal dos alunos a serem transportados, em um procedimento licitatório, pode provocar constrangimentos aos alunos e a seus pais ou responsáveis, bem como podendo afetar negativamente a dignidade da pessoa humana.



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



Constar nos termos de referências a quantidade estimada de alunos, entendemos que seria o procedimento mais adequado a ser adotado nos próximos certames de mesma natureza.

Por fim, o Parecer Jurídico levanta indícios de supostos conluíus entre as empresas participantes, quando afirma o seguinte:

*“No caso em apreço, constatou-se da Ata de Sessão Pública, bem como da documentação apresentada pelas empresas que **não houve competição pelos itens em disputa**, considerando que **cada empresário apresentou proposta unicamente para a linha da qual se tornou vencedor**, havendo somente concorrência nas linhas 02 e 08, na qual a linha 02 resultou fracassado e, na linha 08, um dos fornecedores foi desclassificado.*

*Assim, diante de tais elementos, **há fortes indícios de que houve um conluio entre as empresas participantes com o intuito de frustrar a competitividade do certame**, fato esse vedado pelo nosso ordenamento jurídico.*

.....
*Assim, **não havendo disputa e/ou concorrência entre os participantes do certame, não há como se falar que a proposta vencedora foi a mais vantajosa para a Administração Pública.***

*Desta feita, considerando a existência de Vícios de Legalidade no presente certame, esta Procuradoria Jurídica **opina** pela não Homologação da Fase Externa.”*

Este Controlador Interno não deixa de concordar em parte com a Procuradoria Jurídica deste Município, no ponto em que argumenta sobre possíveis indícios de que poderia haver conluio entre as empresas participantes do certame,



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



considerando que cada empresário teria apresentado proposta unicamente para a linha da qual se tornou vencedor, havendo somente concorrência nas linhas 02 e 08, na qual a linha 02 resultou fracassado e, na linha 08, um dos fornecedores foi desclassificado.

De fato, observa-se que empresas participantes do certame apresentaram propostas em um único item, deixando de apresentá-las em outros. Não tendo sido registrado no processo, quais motivos porque isso teria acontecido.

Os conluíus “clássicos” entre licitantes, causam prejuízos ao erário, por implicarem aumentos de preços e restrição de oferta, de um lado, e nenhum benefício econômico compensatório. Por isso, essa conduta anticoncorrencial é considerada, universalmente, a mais grave infração à ordem econômica existente no âmbito das administrações públicas.

Faz-se o conluio para obter vantagens financeiras. Não há “conluio do bem”, reduzindo os preços de mercado, trazendo vantagens econômicas para o município, pelo contrário, há combinação entre empresas visando obtenção de maiores lucros financeiros para o grupo criminoso e, conseqüentemente, causando prejuízos ao erário.

No caso em tela, entendemos, *data vênia*, que a decisão de não homologação do certame, conforme opinou a Procuradoria Jurídica pode trazer prejuízos ao erário e questionamentos bem mais relevantes e graves do que a anulação do certame baseado em conjecturas. Vejamos.

O Município de Cassilândia/MS já vem realizando tentativas de promover a contratação de prestação de serviços de transportes escolares a tempos, sendo que sempre há questionamentos no certame que resultam em seu cancelamento e republicação. Há registros de que já foram deflagrados três



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



certames licitatórios visando à contratação do serviço, não logrando o resultado pretendido – contratar empresas por meio de procedimento licitatório.

Diante dessas situações, a Administração Municipal vem promovendo contratações diretas, sem licitação, de empresas para prestação dos serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural, amparadas por justificativas podendo ser consideradas frágeis de situações de emergências.

O fato de sempre contratar empresas para a prestação dos serviços de transporte escolar, sem o devido procedimento licitatório, ao longo do ano de 2022, pode causar questionamentos técnicos e jurídicos pelos diversos órgãos de controle externo e da sociedade, tanto pela escolha da empresa que vem prestando os serviços como pela justificativa da emergência, a qual pode ser considerada fabricada, de acordo com a vasta jurisprudência do TCU.

Acórdão 3076/10-Plenário TCU

É indevida a contratação emergencial originária da falta de planejamento e celeridade do órgão na instauração e conclusão de processo licitatório.

Acórdão 0224/07- Plenário TCU

É pressuposto da aplicação de dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública que a situação adversa não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

Outro ponto que merece ser observado é que os valores do quilômetro rodado, praticados atualmente pela empresa contratada diretamente, apresenta-se superiores àqueles licitados por meio do Pregão Presencial nº 050/2022, que atualmente estão sendo levantadas suspeitas de conluio entre as licitantes. Esse fato, por si só já provocaria prejuízos ao erário ao Município de Cassilândia/MS, no momento em que permaneceria com o contrato já firmado com empresa contratada de forma direta, sem licitação, ou até mesmo realizaria nova contratação direta.



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



Vejam os a comparação dos valores praticados atualmente pela empresa contratada de forma direta, com aqueles licitados no Pregão Presencial 050/2022.

TABELA COMPARATIVA DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA AO MUNICÍPIO FEITA PELA A CONTROLADORIA REFERENTE AO PREGÃO Nº 050/2022					
LINHA	VLR. KM, DISPENSA / ABRIL	VLR. KM, DISPENSA / MAIO	VLR.KM. EDITAL PREÇO DE REFERENCIAL	VLR.KM. EDITAL ATA DO PREGÃO	Diferença
1	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00
2	R\$ 3,90	R\$ 3,90	R\$ 3,90	FRACASADA	
3	R\$ 3,90	R\$ 3,90	R\$ 3,85	R\$ 3,85	-R\$ 0,05
4	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,84	-R\$ 0,01
5	R\$ 6,36	R\$ 6,36	R\$ 6,36	R\$ 6,35	-R\$ 0,01
6	R\$ 5,30	R\$ 5,30	R\$ 5,30	R\$ 5,28	-R\$ 0,02
7	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00
8	R\$ 3,90	R\$ 3,90	R\$ 4,83	FRACASSADO	
9	R\$ 4,93	R\$ 4,93	R\$ 4,93	R\$ 4,93	R\$ 0,00
10	R\$ 5,30	R\$ 5,30	R\$ 5,30	R\$ 5,28	-R\$ 0,02
11	R\$ 5,52	R\$ 5,52	R\$ 5,52	R\$ 5,50	-R\$ 0,02
12	R\$ 4,93	R\$ 4,93	R\$ 4,93	R\$ 4,91	-R\$ 0,02
13	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00
14	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00
15	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	DESERTO	
16	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	DESERTO	
17	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00
18	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00
19	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00
20	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00
21	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 3,85	R\$ 0,00

A tabela acima mostra que os preços a serem adjudicados mostram-se iguais ou menores do que os atualmente contratados de forma direta, não havendo prejuízos para a Administração ao homologar o certame questionado.

Ademais, os preços por quilômetro rodado praticados por Municípios próximos a Cassilândia/MS estão compatíveis com aqueles resultantes do Pregão Presencial 050/2022, conforme ampla pesquisa realizada.



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



A tabela abaixo demonstra essa compatibilidade de preços.

Coxim	Angélica	Paranaíba	Rio Negro	Paraiso das Águas	Corguinho
6,50	R\$ 4,80	R\$ 4,17	R\$ 4,27	R\$ 4,70	R\$ 4,19

Além disso, manter ou realizar novas contratações de empresas de forma direta, sem o devido procedimento licitatório, lastrado em “emergências”, pode ser questionada a lisura de tais procedimentos.

Conforme já mencionado, não deixa a Procuradoria Jurídica do Município de ter razão ao alertar o gestor sobre possíveis existências de conluio.

No entanto, a jurisprudência pacificada do Tribunal de Contas da União – TCU e outros Tribunal de Contas Estaduais, são uníssonas no sentido de que a comprovação de conluio entre licitantes depende de elementos robustos, aliados a outras evidências de que houve ou haveria prejuízo ao erário, para que comprove a fraude ao certame.

Tomar a decisão fatal de cancelar o certame, apenas com essas informações, seria prematuro e sem comprovações seguras da ocorrência do fato criminoso. As alegações de existência de conluio exigem investigações mais acuradas para confirmação de indícios de fraude à licitação, o que não se vê nos autos.

A título de exemplo, vejamos Acórdãos do TCU quanto a existência de sócios em comum de empresas licitantes, situação que poderia ser considerada bem mais gravosa do que a atualmente levantada.

Acórdão 2588/12 - Plenário TCU

A constatação de relações de parentesco entre sócios de licitantes concorrentes é pressuposto de investigação mais acurada para confirmação de indícios de fraude à licitação.



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



Acórdão 2589/12 - Plenário TCU

Não existe vedação legal para a participação, em licitações, de empresas com sócios comuns, a despeito de que, em tese, tal situação pode determinar graves prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade, configurando até mesmo fraude à licitação. É preciso que se verifiquem, em cada caso, os efetivos efeitos dessa condição no processo licitatório e no resultado alcançado pela Administração Pública.

Acórdão 1301/15 – Plenário TCU

Não é cabível vedação prévia à participação, em licitação na modalidade tomada de preços, de empresas que se apresentem representadas por credenciados que mantenham entre si vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, familiar ou financeira, devendo esse tipo de ocorrência, em cada caso concreto, ser ponderado em conjunto com outros elementos aptos a caracterizar eventual conluio para fraudar o resultado do certame.

Por tudo o que foi exposto e apresentado, esta Controladoria Interna não vislumbrou óbices, até o momento, que impeçam a homologação do Pregão Presencial 050/2022.

II – RECOMENDAÇÕES

Diante da análise realizada, esta Controladoria Interna recomenda o seguinte:

- Para evitar descontinuidade da prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural e, ainda, para evitar contínuas contratações de empresa sem licitação, recomendamos a homologação do Pregão Presencial 050/2022.



Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Cassilândia
Controle Interno



- Que caso haja mais elementos robustos de comprovação do efetivo conluio entre as licitantes, causador de prejuízo ao erário público municipal, promova a imediata suspensão dos serviços e o cancelamento dos contratos porventura firmados com as empresas participantes do fato criminoso, além de comunicar aos órgãos de persecução criminal o fato ocorrido.
- Alerta o Fiscal de Contrato no sentido de manter controle robusto e intermitente sobre a prestação regular dos serviços.
- Alerta os setores responsáveis pela avaliação de possíveis pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro das empresas contratadas, no sentido de verificar a real comprovação do direito à revisão contratual, mediante ampla pesquisa de preços e análise de planilhas de custos.
- Sendo que o parecer supra não elide nem respalda irregularidade não detectadas na presente avaliação e análise técnica, nem isenta dos encaminhamentos administrativos e legais que o caso ensejar.

Este é o nosso PARECER, s.m.j.

ADEVAIR CANDIDO DE OLIVEIRA
Controladora Interna
Controlador
Port. Nº 953/2019