



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO MARANHÃO.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO**, por seu Procurador, signatário desta, com arrimo no artigo 127 da Constituição Federal e nos artigos 43, VII e 110, I da Lei nº 8.258/05 (Lei Orgânica do TCE/MA), vem à ilustre presença de V. Ex^a, formular

REPRESENTAÇÃO

em face **MUNICÍPIO DE BARREIRINHAS**, com sede na Avenida Beira Rio, s/n Centro, Barrerinhas-MA, CEP 65590-000, de **MARIA MARTA REIS CONCEIÇÃO**, Secretária Municipal de Barreirinhas, inscrito(a) no CPF sob o nº 550.040.403-20, residente na Rua Antonio Rodrigues, s/n, Murici, Barreirinhas-MA, CEP 65590-000, **SANDY CAROLINE CUTRIM SANTOS**, Pregoeira, inscrito(a) no CPF sob o nº 045.395.963-65, residente na Rua Edmundo Calheiros, 1108, Barreto, São Luís-MA, CEP 65076-390 e de **IPIRANGA EMPREENDIMENTOS E LOCAÇÃO LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 10.713.194/0001-26, com sede na Avenida João Araujo Braga, s/n, Centro, Nina Rodrigues-MA, CEP 65450-000, fazendo-o com arrimo nas razões fáticas e jurídicas doravante explicitadas.



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

DO CABIMENTO DA REPRESENTAÇÃO

A empresa representada recebeu, somente neste ano de 2018, pagamentos do Município representado totalizando o valor de R\$ 3.492.762,94, conforme extraiu-se do Portal da Transparência¹ (doc. 01).

Ao verificar a contratação, foram detectados indícios de irregularidades, tal como adiante melhor explicitado, razão pela qual formula-se esta representação de modo a que o TCE/MA possa adotar medidas imediatas visando continuação de eventuais irregularidades e possíveis atos lesivos ao erário.

Ora, os Tribunais de Contas dos Estados estão incumbidos, juntamente com o Poder Legislativo, e em auxílio a este, de realizar o controle externo da Administração Pública, exercendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades que compõem a denominada Administração Pública Indireta, o que inclui sua jurisdição sobre todo aquele que contrata com o Poder Público.

À luz das mencionadas atribuições, pode esta Corte de Contas, ao tomar ciência de indícios relevantes que possam macular a gestão pública de determinado ente governamental, apurar as irregularidades levantadas, e, caso se comprovem existentes, sejam tomadas as providências cabíveis.

O art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado prevê a possibilidade desta Corte *realizar, **por iniciativa própria**, fiscalização nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia, e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos*, e, sobre este comando não haveria de passar despercebidos aqueles que se dispõem a contratar com o Poder Público, e no caso, as empresas aqui representadas as quais são partícipes em contrato lesivo ao erário.

¹ <http://barreirinhas.ma.gov.br/site/index.php/transparencia>



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DOS FATOS APURADOS

A empresa representada foi contratada a partir do resultado do Pregão Presencial nº 018/2018², tendo como objeto locação de veículos e embarcações.

1) Características da empresa que indicam inidoneidade para execução do objeto do contrato

Consoante acima registrado, a empresa representada foi contratada para prestar serviços de locação de veículos e embarcações. A partir do Edital, da Ata do Pregão (docs. 02 e 03) constata-se que os objetos adjudicados envolvem o fornecimento de 204³ veículos.

Apesar do objeto contemplar locação de veículos e envolver duzentos e quatro veículos, **a empresa representada não é proprietária de veículo algum.**

O TCE-MA tem utilizado acesso ao banco de dados do DETRAN, conforme termo de convênio há muito celebrado e, por meio de consulta a este banco de dados, foi constatado que a empresa representada não possui veículos, portanto é impossível que esteja prestando o serviço para o qual foi contratada.

É evidente a ausência de capacidade operacional da empresa representada.

Ao verificar a forma de funcionamento da empresa contratada, identificou-se indícios de práticas típicas de empresas inidôneas. Para entender a situação

² O ano do pregão é 2018 embora o edital tenha sido publicado em 2017 e a sessão conste como tendo sido realizada em dezembro de 2017.

³ A quantidade 204 resulta da soma dos quantitativos da planilha orçamentária que consta no Termo de Referência, contudo a planilha de descrição do objeto contempla 206 veículos.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

identificada no histórico da empresa representada, calha inicialmente elaborar planilha explicativa, conforme a seguir:

Data	Ocorrência	Documento	Observação
23/02/2009	Criação da empresa	Contrato Social da empresa (doc. 04)	Quadro societário com "sócio 1" e "sócio 2"
06/11/2016	Mudança do quadro societário	Segunda alteração contratual (doc. 05)	Sai "sócio 1" e entra "sócio 3". Sai "sócio 2" e entra "sócio 4"
26/10/2017	Mudança do quadro societário	Quarta alteração contratual (doc. 06)	Sai "sócio 4" e entra "sócio 5"

A empresa sofreu três alterações no quadro societário, como resultado disto, nenhum dos sócios fundadores da empresa permaneceu no quadro de sócios. A praxis aponta que rotatividade de sócio é típico de empresas fraudulentas⁴.

Gilmar Silva Rocha, portador do CPF nº 007.227.963-07, que é o "Sócio 1", é servidor do Município de Nina Rodrigues, conforme extraído da base de dados do TCE/MA:

Informações ✕

Nome Servidor: GILMAR SILVA ROCHA **CPF:** 00722796307 **Salário:** R\$: 1654,00

Unidade: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS DE NINA RODRIGUES

Ente: Nina Rodrigues

Código: 0038 **Cargo:** ASSISTENTE ADMINISTRATIVO **Especialidade:** AGENTE ADMINISTRATIVO **Requisito:** Ensino médio completo.

Carga Horária: 40

Observação: não há

⁴ https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/492457314/andamento-do-processo-n-1000555-3520175020030-rtord-25-08-2017-do-trt-2?ref=topic_feed;
http://www.trf5.jus.br/data/2016/07/PJE/08019861820164050000_20160725_77391_40500004602588.pdf



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Aparentemente, a ocupação profissional do citado sócio não lhe confere remuneração compatível com o capital social que lhe tocava na empresa da qual fazia parte, a saber, R\$ 100.000,00.

A empresa representada mudou o local da sua sede várias vezes, passando pelos Municípios de Santa Inês, Vargem Grande e Nina Rodrigues (docs. 04 a 08).

A empresa representada não teve movimentação financeira até 2015, conforme extrai-se dos documentos 09 e 10. Veja-se que a única alteração patrimonial que ocorreu foi o incremento advindo do lucro de 2016. O capital social da empresa era de R\$ 200.000,00 em 2013 (doc. 07) e, segundo o balanço (doc. 10), era exatamente este o patrimônio líquido da empresa até que foram incorporados R\$ 10.000,00 de lucros de 2016. Conjuntamente a isto, a DRE aponta que em 2015 não houve movimento nem de receitas, nem de despesas da empresa. Em suma, dos documentos citados extrai-se que a empresa representada não obteve qualquer resultado de atividade até o ano de 2016. Infere-se disto, que a empresa não operava até 2016, afinal se tivesse realizado qualquer atividade comercial teria tido algum resultado, quer fosse lucro, quer prejuízo.

Concatenando tudo que foi exposto até o momento, temos: a empresa representada não tem veículos, tem quadro societário rotativo, teve sócio sem remuneração compatível com o perfil da empresa, mudou de sede frequentemente e não teve atividade comercial até o ano de 2016.

Em suma, a empresa representada não operou, desde a abertura, não tem capacidade operacional para executar os serviços contratados e promoveu mudanças societárias típicas de empresas suspeitas. Somando os elementos destacados, conclui-se que há motivos para considerar a empresa representada como inidônea para prestar os serviços para os quais foi contratada.

Além do perfil da empresa, acima descrito, há outros elementos na contratação que merecem registro.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A empresa representada consta no SACOP como tendo sido contratada por vários Municípios, conforme tabela a seguir:

Município	Data da sessão do Pregão	Objeto do Pregão	Quantidade de veículos
Alto Alegre do Maranhão	26/12/2017	Locação de veículos	48
Barreirinhas	28/12/2017	Locação de veículos	204
Cantanhede	29/12/2017	Locação de veículos	37
Presidente Juscelino	29/12/2017	Locação de veículos	20

Vê-se claramente que a empresa angariou contratos em datas aproximadas, na última semana do ano de 2017, sendo que 25 de dezembro, que caiu numa segunda-feira, foi feriado de Natal. Ou seja, as licitações "vencidas" pela empresa representada teriam ocorrido na terça-feira, na quinta-feira e na sexta-feira da última semana do ano de 2017, entre os feriados de natal e do ano-novo.

É sabido que neste período natalino os órgãos públicos costumam não funcionar, especialmente no interior e, normalmente, os servidores são liberados. Por outro lado, empresas comumente também suspendem as suas atividades durante este período.

O que se pretende destacar é que a empresa representada angariou contratos todos na mesma semana, em período que inibe a participação de outros concorrentes, tendo o mesmo objeto e sem ter um único veículo, mas obrigando-se a fornecer, ao todo, 309 veículos à Administração Pública. Não é de chamar a atenção!?!?

Há uma frase jocosa utilizada por policiais que diz que quando algo ocorre um vez, é um incidente; duas vezes, é uma coincidência; três vezes é um padrão; quatro vezes, é motivo para um mandado.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Uma abordagem mais técnica pode ser extraída do Manual de Gestão de Risco de TCU⁵, segundo o qual um evento é considerado muito provável quando repete-se com elevada frequência no prazo considerado. É exatamente este o caso, como se vê. A convergência de fatores semelhantes e a repetição do evento suspeito apontam no sentido de que há probabilidade de ser concreta a suspeita levantada.

Mesmo que haja objeção às colocações acima, parece-nos que as contratações da empresa representada apresentam um padrão que exige atuação imediata dos órgãos de Controle Externo. Uma empresa que não possui veículos, vence licitações em quatro Municípios, tendo como objeto da locação de veículos, em licitação com datas aproximadas, realizadas todas no "apagar da luzes" do exercício financeiro, em período sabidamente desfavorável à competitividade, parece-nos, no mínimo, um caso merecedor de acurada investigação.

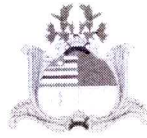
Uma das contratações arroladas, a saber, junto ao Município de Presidente Juscelino, foi objeto de representação perante esta Corte e está tramitando sob o número 8670/2018. Nele são elencadas diversas irregularidades que podem ser aproveitadas pela fiscalização, ao analisar as contratações conjuntamente, identificando outros padrões que confirmem as suspeitas de que ocorreu direcionamento ou simulação dos certames.

2) Irregularidades no edital

A empresa representada foi contratada a partir do resultado do Pregão Presencial nº 018/2018. O Edital desta pregão contém uma quantidade considerável de impropriedades que comprometem integralmente a possibilidade de participação de qualquer interessado, a segurança e a definição do objeto contratado e o regular pagamento de quaisquer serviços dele decorrentes.

Vejamos ponto por ponto de maneira objetiva.

⁵ <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

2.1) Termo de referência com descrições absurdas

No Termo de Referência que consta no edital (doc. 02) consta planilha relacionando o que seriam os roteiros de transporte escolar a serem cobertos pelos veículos locados. A última coluna da planilha parece indicar o tipo de transporte a ser disponibilizado pelo contratado, contudo tal coluna contém descrições absurdas do transporte que estaria sendo licitado.

O fragmento abaixo foi extraído da página 108, conforme rubrica da pregoeira no canto superior direito do Termo de Referência.

ROTEIRO	TURNO	LOCALIDADE	TRANSPORTE
ALUNOS ESPECIAIS	MAT/VESP	SEDE	01 ÔNIBUS MUNICIPAL
MANGABA/SÃO DOMINGOS/BOA VISTA/RES. BRASIL/CEBOLA	MAT/VESP	SEDE	02 ÔNIBUS MUNICIPAIS
CID. NOVA/VILA ANSELMO/ BOA FÉ	MAT/VESP	SEDE	02 ÔNIBUS MUNICIPAIS
MOIA/SANTA CRUZ/BAIXINHA/TUBOS	VESP	SEDE	01 ÔNIBUS MUNICIPAL
SERTÃOZINHO	MAT/VESP	SEDE	01 ÔNIBUS MUNICIPAL

O transporte descrito é "ÔNIBUS MUNICIPAL". Como assim?! O objeto impõe ao licitante deve disponibilizar ao Município um ônibus do Município para percorrer os cinco roteiros acima. De que maneira qualquer licitante poderia formular proposta estimando o custo de locar um ônibus municipal?!?! O edital está, evidentemente, exigindo que as propostas incluam veículos de propriedade do próprio município. Isto não faz sentido, além de ser ilegal pagar locação por um veículo que é do patrimônio municipal.

Não é tudo, porém.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O fragmento abaixo foi extraído da mesma página 108, conforme rubrica da pregoeira no canto superior direito do Termo de Referência.

BACURI/BARREIRA VELHA	VESP	SEDE	01 ÔNIBUS – ZÉ PADEIRO
CID. NOVA/CELEMA	MAT	SEDE	NINO REIS – 01 ÔNIBUS

Observe-se que os transporte previstos na descrição do objeto da licitação são "01 ÔNIBUS - ZÉ PADEIRO" e "NINO REIS - 01 ÔNIBUS". O que significa isto?!?! Os licitantes devem formular propostas incluindo o ônibus de alguém alcunhado Zé Padeiro e de um outro apelidado de Nino Reis. Que tipo de veículo é este?!?! Que serviço seria este?!?! O edital parece estar obrigando a formulação de propostas que contemplem veículos de pessoas específicas!!!!

Casos semelhantes de repetem.

O fragmento abaixo foi extraído da mesma página 111, conforme rubrica da pregoeira no canto superior direito do Termo de Referência.

FAZENDINHA		NOT	SOBRADINHO	AUT. ALBÉRICO
------------	--	-----	------------	------------------

O transporte acima é descrito como "AUT. ALBÉRICO". Parecer ser o automóvel de alguém chamado Albérico. Seria algum veículo ligado ao Prefeito Municipal, cujo nome é Albérico?!?! Mais uma vez questiona-se: que tipo de descrição de objeto é esta?!?! O edital obriga as propostas dos licitantes a incluírem o automóvel do Albérico, situação deveras ilícita.

Outra ocorrência semelhante é vista no fragmento abaixo, extraído da mesma página 114, conforme rubrica da pregoeira no canto superior direito do Termo de Referência.



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

SANTA ROSA	MAT/ VESP	JABUTI	TOYOTA ASSOCIAÇÃO
------------	--------------	--------	----------------------

O transporte deste roteiro é descrito como "TOYOTA ASSOCIAÇÃO". Data vênua, tal descrição de objeto é inaceitável!!! O edital exige que as propostas sejam apresentadas contendo um veículo Toyota de uma Associação.

As descrições teratológicas do objeto licitado, conforme acima sobejamente exposto, demonstram que o certame licitatório foi completamente viciado. Nenhuma empresa interessada poderia formular propostas estimando o preço e ofertando ônibus municipais, ônibus Zé Padeiro, ônibus Nino Reis, Automóvel Albérico e Toyota Associação. Isto é impossível!!!

É evidente que a empresa representada não era capaz de formular tal proposta, nem é capaz de executar o objeto do contrato. A empresa representada certamente não está locando para o Município sete ônibus municipais. Sequer poderia propor tal coisa na sessão do pregão.

A situação é agravada pelo fato do edital prever que o critério de classificação e julgamento é Menor Preço Global (itens 6.1 e 6.5). Ou seja, as propostas necessariamente devem contemplar 07 ônibus municipais, 01 ônibus Zé Padeiro, 01 ônibus Nino Reis, 01 Automóvel Albérico e 01 Toyota Associação. Não há possibilidade de não disponibilizar estes transportes!!!

Em suma, é simplesmente impossível para qualquer empresa, se ela qual for, ofertar serviços de locação na forma definida no Termo de Referência. O Edital do Pregão Presencial em questão foi confeccionado de forma a não viabilizar a contratação do serviço de locação. Nenhum interessado é capaz de oferecer o objeto descrito no Termo de Referência. Isto parece-nos óbvio.

Adiantando eventuais alegações de que os apontamentos acima são meros erros de digitação ou erro no envio do edital, é preciso dizer que o edital



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

enviado (doc. 02) está autuado e rubricado, portanto é efetivamente aquele que foi utilizado no certame. Por outro lado, as propostas de preços apresentadas pelos interessados (doc. 11) contém os mesmos transportes, os mesmos textos, acima referidos. Ou seja, estas absurdas descrições não ocorreram somente no Termo de Referência, mas se encontram em outros documentos do procedimento licitatório.

A partir desta premissa, conclui-se pela nulidade do certame. De outra parte, se estabelece forte suspeita de que a empresa representada participou do certame ciente de que não tem condições de executar os serviços que ofertou. Este fato, associado ao perfil acima descrito e a ausência de capacidade operacional da empresa representada, impõe um conjunto de evidências que apontam o direcionamento do resultado do certame.

2.2) Termo de referência com definição de marca

Nos procedimentos licitatórios é vedada a realização disputa cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou com definição de marca. A Lei nº 8.666/93 é incisiva ao determinar que não deverão ser impostas restrições ao caráter competitivo da licitação não decorrentes de justificativa suficiente para tanto, trazendo proibição expressa à indicação de marca (Lei n. 8.666/93, art. 7º, § 5º). Segundo o TCU, a “vedação imposta por esse dispositivo é um dos mecanismos utilizados pelo legislador no sentido de conferir efetividade aos princípios informativos da licitação, entre esses o da livre concorrência, o do julgamento objetivo e o da igualdade entre os licitantes” (Acórdão 1553/2008 – Plenário)

O Termo de Referência do Edital (doc. 02) contém 178 itens cujo transporte descrito é "TOYOTA". Isto é uma clara definição de marca e, segundo as considerações acima, é algo vedado em procedimento licitatório, posto que não identificamos fundamentação tecnicamente justificável.

O Termo de Referência do Edital (doc. 02) contém, ainda, cinco itens cujo transporte descrito é "TOYOTA BANDEIRANTE". Isto é uma clara definição de marca e também de modelo de veículo e, segundo as considerações acima, é algo vedado



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

em procedimento licitatório, posto que não identificamos fundamentação tecnicamente justificável.

O Termo de Referência do Edital (doc. 02) contém, ainda, dois itens cujo transporte descrito é "HILUX". Isto é claramente uma referência ao veículo Hilux do fabricante Toyota, ou seja, é definição de marca e também de modelo de veículo e, segundo as considerações acima, é algo vedado em procedimento licitatório, posto que não identificamos fundamentação tecnicamente justificável.

O Termo de Referência do Edital (doc. 02) contém, ainda, um item cujo transporte descrito é "MONTANA". Isto é claramente uma referência ao veículo Montana do fabricante Chevrolet, ou seja, é definição de marca e também de modelo de veículo e, segundo as considerações acima, é algo vedado em procedimento licitatório, posto que não identificamos fundamentação tecnicamente justificável.

2.3) Termo de Referência impreciso

Além das graves irregularidades acima, o edital tem Termo de Referência impreciso.

A primeira imprecisão decorre de observação inserida ao final da planilha que descreve o objeto licitado. A planilha tem um roteiro em cada linha, contudo no fim lê-se o seguinte:

VILA CANAN			
------------	--	--	--

Obs: Rotas sujeitas a alterações

Vê-se claramente que, após descrever dezenas de rotas que deverão ser operadas pelo contratados, o edital observa que tais rotas estão sujeitas à alterações. É evidente que tal situação acarreta enorme insegurança na execução do objeto licitado. Os interessados ficam expostos a alterações não informadas previamente que podem aumentar ou reduzir o custo de suas operações e isto, obviamente, torna toda



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

descrição do objeto da licitação imprecisa. O edital descreve as rotas, mas informa que esta descrição não necessariamente é o que será executado durante o contrato. A indefinição do objeto é patente.

Um dos requisitos legais para a validade do edital de qualquer licitação é a adequada caracterização do objeto licitação. O artigo 14 da Lei nº 8.666/1993 estabelece:

*Art. 14. **Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.***

Especificamente quanto à modalidade Pregão, a Lei 10.520/02 trata da definição precisa do objeto nos seguintes termos:

*Art. 3º - A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
II - a **definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;*

A definição clara e precisa do objeto é indispensável ao bom andamento do certame. Para que a licitação venha a ser bem sucedida, uma adequada caracterização do objeto a ser licitado é indispensável, com especificações técnicas claras, objetivas e estritamente vinculadas à necessidade apontada⁶.

O objeto da licitação deve estar caracterizado por meio de uma descrição sucinta e compreensível, que não deixe margem de dúvida a nenhum interessado, e este possa formular sua proposta sem maiores dificuldades. Por isso, é preciso descrever minuciosamente o material, serviço ou obra a ser contratado, por meio de todas as suas características, a fim de que não sejam necessárias complementações posteriores,

⁶ ANDRADE, Wladimir de Oliveira. **Editais de Licitação – Técnicas de Elaboração e Sistema de Registro de Preços**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 24.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

lembrando que, na maioria dos casos, essas eventuais complementações exigem a devolução do prazo de publicidade da licitação, causando atrasos nas atividades do órgão.⁷

A explícita previsão de alterações nas rotas que serão cobertas pelos veículos locados retira a previsibilidade do objeto a ser executado pelos interessados no certame e, por consequência, inviabiliza a formulação de propostas de preços consistentes. Afinal, se a empresa não sabe com precisão quantos veículos deverão ser disponibilizados e quais os trajetos que serão realizados, não tem informações suficientes para estimar o custo dos serviços e daí apresentar proposta de preços.

No item 3.1.i) do Termo de Referência está prevista a seguinte obrigação para a contratada:

Arcar com as despesas de **combustível, motorista e manutenção dos veículos**, encargos fiscais, comerciais, sociais, trabalhistas, seguros e quaisquer outras despesas decorrentes dos serviços

Considerando que o valor mensal que deve ser ofertado pelos licitantes inclui manutenção dos veículos e combustível, é imprescindível que o interessado tenha uma previsão de quantos quilômetros cada veículo locado percorrerá mensalmente. Esta informação faz-se necessária para calcular o custo do abastecimento e decorrente do desgaste do veículo. Se o licitante não sabe a distância que o veículo percorrerá mensalmente, como poderá chegar ao custo e fazer uma oferta economicamente viável? é impossível.

O edital também não descreve a quilometragem de cada roteiro que constam no Termo de Referência, obstaculizando a estimativa de custo por parte de qualquer interessado.

Estes fatos por si só levantam suspeitas quanto à seriedade da proposta de preços formulada pela empresa representada. Esta empresa firmou contrato

⁷ ZANOTELLO, Simone. **Manual de Redação, Análise e Interpretação de Editais de Licitação**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 108.



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

com valor fixo de locação mensal, comprometendo-se a custear todo o combustível consumido pelos veículos em cada mês, sem ter ideia de quanto combustível será consumido!!! Que tipo de empresa aceita um negócio desses?! Aceitar receber um preço pelo serviço sem saber o custo deste mesmo serviço contraria o funcionamento elementar de qualquer empresa.

De outra parte, a ausência de informação que possibilite a estimativa de custo com manutenção dos veículos e combustível afasta qualquer potencial interessado, dado que não saberá se a contratação é economicamente viável. Uma vez mais, a imprecisão do edital é evidente.

Sobre o assunto o TCU possui entendimento sumulado, como abaixo transcrito:

Súmula 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

O defeito do edital inibe a participação de licitantes, posto que prejudica o conhecimento, pelos concorrentes, das condições básicas da licitação. A competitividade fica comprometida, eivando o procedimento como um todo.

Caso seja alegado que nada do que foi relatado prejudicou a competição, posto que cinco interessados teriam comparecido à sessão do Pregão, pode ser rebatido que tal comparecimento por ter sido resultado de conluio. Já foi dito à sociedade que a empresa representada tem halo inidôneo, que a forma e a data de



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

realização da licitação são suspeitas e que é impossível formular propostas de preço global como exige o edital.

Nenhuma das empresas que "compareceram" ao certame questionou os erros grosseiros do edital, nem ofertou lance na sessão.

Nestas circunstâncias parece-nos que a probabilidade de simulação de competição é maior do que a probabilidade de efetiva competição.

2.4) Aceitação de proposta em desacordo com o Termo de Referência

O edital do pregão em questão estabelece no item 6.8:

6.8 - Serão desclassificadas aquelas propostas que:

6.8.1 - Não atenderem às exigências do presente Edital e seus Anexos;

O Termo de Referência prevê que os serviços a serem prestados incluem 206 veículos, 11 embarcações e 01 quadriciclo. Além disso, a licitação é do tipo Menor Preço Global, ou seja, o valor do preço inclui todos os 228 itens descritos no Termo de Referência.

Todas as propostas apresentadas pelos licitantes (doc. 11) contemplam somente os veículos (caminhonetes e ônibus), inclusive a proposta da empresa representada que foi declarada vencedora. Nenhuma das propostas incluiu na planilha de cálculos as 11 embarcações e o quadriciclo descritos no Termo de Referência.

Isto quer dizer que nenhuma das propostas, inclusive a proposta da empresa representada, declarada vencedora, atende ao Termo de Referência. Se não atende, deveria ter sido desclassificada, não declarada vencedora. Este fato, a nosso ver, evidencia concretamente o favorecimento da empresa representada. Reforça-se o caráter viciado do certame com o direcionamento do resultado.



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Não é demais acrescentar que a realização de julgamento por preço global abre as portas para práticas prejudiciais ao erário. Em razão do preço ofertado não ser estabelecido para cada item licitado, não é possível determinar se o valor de cada locação é viável economicamente ou, por outro lado, é antieconômico. Tendo em vista que o preço que consta da Ata é a soma de todos os itens, não é possível detectar se o preço de algum item tornou-se inexequível ou abusivo.

A aglutinação dos preços, sem identificação de cada item, dá azo à prática de algo semelhante ao que é conhecido como "jogo de planilha"⁸. Como não se sabe o preço de cada item, durante a execução do contrato os valores podem ser arbitrariamente fixados, ajustando os quantitativos de forma a não exceder o valor total da contratação, procedimento este que é, obviamente, lesivo ao erário. Este procedimento permitiria que a Administração pague mais caro por menos serviços, sem que isto seja detectável por estar tudo englobado no valor total da contratação.

3) Das responsabilidades

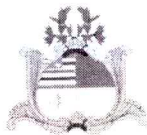
3.1) Responsabilidade do pregoeiro

Por força do artigo 3º, IV, da Lei nº 10.520/02, é atribuição do pregoeiro elaborar o edital, receber as propostas, analisar a aceitabilidade destas, bem como adjudicar do objeto do certame ao licitante vencedor.

Conforme exposto acima, há falhas escandalosas na elaboração do edital que comprometem a viabilidade e a competitividade da licitação. Também foi verificado que o julgamento da proposta da empresa representada violou o edital, indicando o favorecimento desta.

Estas irregularidades são de responsabilidade da pregoeira identificada no certame e no início desta representação, a qual deve ser sancionada, não só

⁸ <https://www.zenite.blog.br/tcu-a-caracterizacao-do-jogo-de-planilhas-independe-da-demonstracao-de-dolo-das-partes-envolvidas/>



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

por eventuais danos decorrentes do procedimento irregular, mas também por ter praticado atos claramente afrontosos às normas que regem a Administração Pública.

3.2) Responsabilidade do ordenador de despesas

Até o momento da assinatura do contrato, poderia a Secretária Municipal, identificada no início desta peça, alegar que não tinha conhecimento das irregularidades praticadas. Contudo, a propositura desta representação traz à lume a questão e o ordenador deve ser devidamente cientificado de que os seus atos implicam grave risco de lesão ao erário e que, se consumada, poderá ser-lhe imputada.

Cabe à ordenadora de despesas adotar providências para evitar que o patrimônio municipal seja efetivamente malbaratado.

CABIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR

1) Suspensão de ato lesivo

Considerando as irregularidades acima discriminadas que evidenciam a lesividade da despesa, há fundado receio de grave lesão ao erário. Caso continuem sendo realizados pagamentos em favor da empresa representada, novos atos lesivos ao erário se consumarão. Há elementos suficientes para reputar a empresa representada como ilegítimamente contratada, ou seja, os eventuais pagamentos serão efetuados terão como contraprestação de serviços superfaturados. Isto, evidentemente, configura dano ao erário.

A Lei nº 8.258/05, Lei Orgânica do TCE/MA, prevê:

*Art. 75 - O Pleno do Tribunal ou o relator, **em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar***



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

O valor estimado para pagamento em 2018 é de R\$ 9.854.043,84. Se esta Corte permitir que haja pagamentos, há risco de ineficácia da decisão de mérito. Ainda que ulteriormente se decida que as irregularidades realmente existem, inviável será reverter a situação. Restará a penalização dos responsáveis, medida deveras menos almejada, em face da possibilidade de impedir a perpetração de uma ilegalidade.

Os pressupostos do artigo 75 da LOTCE/MA se fazem presentes nos fatos ora narrados, sendo cabível a concessão de medida cautelar para determinar a sustação de qualquer pagamento em favor da empresa representada até que os procedimentos de contratação sejam disponibilizados e devidamente fiscalizados.

Calha ressaltar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacificado reconhecendo disporem os Tribunais de Contas de competência para determinar providência cautelar indispensável à garantia da preservação do interesse público e da efetividade de deliberações tomadas em processos de fiscalização por eles. Tal entendimento foi repisado no Suspensão de Segurança nº 5182/MA⁹, além de contido nos seguintes julgados:

"...colhe-se da jurisprudência do STF entendimento de que é possível, ainda que de forma excepcional, a concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por deliberação fundamentada do Tribunal de Contas, sempre que necessárias à neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou à garantia da utilidade prática de suas deliberações finais. E que tal situação não viola, por si só, o devido processo legal.(SS 5205/RN, DJe 10/04/2018)

"O TCE pretende lhe seja reconhecida competência constitucional, para, diante de fundado receio de lesão à ordem

⁹ Esta decisão foi concedida acolhendo pleito do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

jurídica, expedir medidas cautelares, tendentes a prevenir gravames ao erário e a garantir a efetividade de suas decisões. E tem razão, como se tira ao que já o afirmou esta Corte ao propósito. (MS 3.789/MA, DJe 24/04/2009)

“PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1 - Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2 - Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar** (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, **possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.**

3 - A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4 - Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem” (MS 24.510/DF, DJe 19.3.2004).

“PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1 - Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2 - Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões).

3 - A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4 - Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.” (MS nº 24.510, DJ 19/11/2003)



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

FUNDAMENTO LEGAL

Por força do art. 43, parágrafo único da LOTCE, aplicam-se à representação dos seguintes dispositivos do mesmo diploma:

Art. 50 - *Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:*

IV – citará o responsável para, no prazo de trinta dias, prorrogável por até trinta dias, a critério do relator, apresentar defesa, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial.

Art. 51 - *Verificada a ilegalidade de ato ou contrato em execução, o Tribunal, na forma estabelecida no regimento interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados, sem prejuízo do disposto no inciso IV do caput e nos §§ 1º e 2º do artigo anterior.*

§ 2º - No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, adotará a providência prevista no inciso III do parágrafo anterior e comunicará o fato à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 3º - Se a Assembleia Legislativa, Câmara Municipal ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

Art. 52 - *Se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo na hipótese prevista no art. 26.*

É inadmissível que a contratação do Município representado persista nesta vereda. Além de provavelmente causar dano ao patrimônio público em razão de quantidades lesivos, configura exposição dos munícipes a serviços públicos deficientes.

PEDIDO

Assim sendo e diante do acima exposto, REQUER:


- a) **a concessão de medida cautelar** nos termos do art. 75 da LOTCE/MA, determinando a não pagamento de valores à empresa **IPIRANGA EMPREENDIMENTOS E LOCAÇÃO LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 10.713.194/0001-26, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada;
- b) a citação imediata dos representados para apresentarem defesa;
- c) verificada a procedência das irregularidades:
 - que sejam os presentes autos convertidos em tomada de contas especial, para levantamento do dano ao erário;
 - que seja aplicada multa prevista nos incisos II e III do art. 67 da LOTCE/MA;
 - que seja imputado débito do montante não aplicado devidamente;



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

- d) que a empresa representada seja declarada inidônea nos termos do art. 70 da LOTCE/MA;
- e) decretar a inabilitação dos responsáveis nos termos do artigo 69 da LOCTE/MA, dada a gravidades das infrações e lesão identificadas;
- f) determinar a inclusão das irregularidades identificadas, ao final da instrução, nos relatórios de informações técnica das contas anuais do exercício financeiro de 2018 do Município representado para que repercutam na apreciação destas.

São Luís-MA, 27 de setembro de 2018.



DOUGLAS PAULO DA SILVA
Procurador de Contas

