



PROCESSO Nº	23.947-0/2018
INTERESSADO	PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES
RESPONSÁVEIS	FRANCIS MARIS CRUZ – Prefeito ANTÔNIA ELIENE LIBERATO DIAS – Secretária de Educação
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
RELATOR	JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

VOTO VISTA

Sr. Presidente,

Srs. Conselheiros,

Sr. Procurador Geral do Ministério Público de Contas,

1. Trata-se de Representação de Natureza Externa, proposta pelo Observatório Social de Cáceres, Associação Privada sem finalidade lucrativa, CNPJ nº 11.503.054/0001-96, em desfavor da Prefeitura Municipal de Cáceres, com denúncia de irregularidades na condução do Pregão nº 045/2018, cujo objeto é o registro de preços para contratação de empresa especializada em serviço de transporte escolar para trechos pavimentados e não pavimentados, para atender os alunos da zona rural da rede municipal de ensino de Cáceres -MT.

2. Na Sessão Ordinária do dia 02/04/2019, solicitei vista para melhor apreciar as razões apresentadas no voto do Relator, Conselheiro João Batista de Camargo Júnior.

3. Inicialmente, assinalo que a Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública apontou 01 (uma) irregularidade:

FRANCIS MARIS CRUZ - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

ANTONIA ELIENE LIBERATO DIAS – SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 15/02/2018 a 31/12/2018.





1) **GB03 LICITAÇÃO_GRAVE_03.** Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).

1.1) *Inclusão de dispositivos excessivos, irrelevantes e desnecessários no edital do Pregão Eletrônico 45/2018, que restringem o caráter competitivo do certame.*

4. Acerca da irregularidade apresentada pela unidade instrutória, cumpre-me tecer, em síntese, algumas pontuações que serviram de subsídio para o meu entendimento.

5. O item 13 do Termo de Referência do certame refere-se à especificação do tipo de veículo destinado ao transporte escolar^{1e2}; e exige no subitem 13.5 que os veículos utilizados no transporte escolar sejam licenciados no Município, e no subitem 13.6 que a empresa vencedora possua sede e/ou escritório no Município.

6. As exigências apresentam caráter restritivo à competição; entretanto, encontram amparo nos artigos nºs 9º e 12 da Lei Municipal nº 2.354/2012³, que dispõe sobre o transporte escolar no Município de Cáceres, conforme redação abaixo:

“Art. 9º A empresa ou cooperativa contratada para o transporte escolar dos alunos da rede pública ou particular de ensino deverão satisfazer as seguintes exigências:

(...)

IV – Dispor de sede e/ou escritório no Município;”

(...)

“Art. 12. Os veículos destinados ao transporte escolar deverão satisfazer as seguintes exigências:

(...)

IV - Ser licenciado no Município;”

7. Da leitura, verifiquei que a norma não estipula a exigência da instalação de sede e/ou escritório e o licenciamento dos veículos no Município de Cáceres, às

¹ Documento digital nº 120111/2018, fl. 95.

² Documento digital nº 130875/2018, fls. 299-300.

³ Disponível em:

< https://sic.tce.mt.gov.br/146/assunto/listaPublicacao/id_assunto/1456/id_assunto_item/6157 >.





empresas licitantes, como condição de participação, requisito de credenciamento ou qualificação na licitação, mas somente das empresas contratadas. O edital de licitação também não exigiu das empresas licitantes, como condição de habilitação ou credenciamento, o cumprimento dos itens 13.5 e 13.6 do Termo de Referência⁴.

8. O Tribunal de Contas da União possui os seguintes entendimentos quanto à vedação a exigências restritivas⁵:

Não se deve incluir nos editais de licitação critérios restritivos, tais como a imposição de custos aos licitantes e a obrigação de que possuam escritório ou estrutura física na cidade onde vai ser prestado o serviço, sem justificativas para a imprescindibilidade de tais exigências para o cumprimento do objeto.

Acórdão 769/2013-Plenário. Ministro Relator Marcos Bemquerer.

A exigência de comprovação de propriedade ou de compromisso de cessão, locação/*leasing* ou venda das máquinas e dos equipamentos considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação contraria o art. 30, § 6º, da Lei 8.666/1993, que proíbe exigências de propriedade e de locação prévia para a participação em licitações, e restringe a competitividade do certame.

Acórdão 365/2017 – Plenário. Ministro Relator José Mucio Monteiro.

A exigência de relação dos veículos a serem alocados no contrato, com respectivos dados técnicos e Certificados de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV), seja para fins de habilitação, seja para fins de credenciamento da licitante, tem caráter restritivo e não está prevista na Lei 8.666/1993. Tal exigência deve ser feita no momento da contratação.

Acórdão 4991/2017 – Primeira Câmara. Ministro Relator Weder de Oliveira.

A exigência, para fins de habilitação de licitantes, de declaração dos fabricantes de que os equipamentos a serem locados sejam novos e estejam em linha de produção é inadequada, por ter potencial restritivo à competitividade do certame.

Acórdão 2537/2015-Plenário. Ministro Relator Vital do Rêgo.

⁴ Documento digital nº 120319/2018, fls. 73-117.

⁵ Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-22114/score%20desc.%20COLEGIADO%20asc.%20ANOACORDAO%20desc.%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue >.





9. Em nosso ordenamento jurídico há um escalonamento de normas, em que a Constituição da República está no ápice e todas as demais normas a ela devem submissão. Na análise do direito material em debate, constato que é competência privativa da União, prevista no artigo 22, inciso XI, da Constituição da República, legislar sobre trânsito e transporte; e que é competência do Município, prevista no artigo 30, inciso I, legislar sobre assuntos de interesse local.

10. No que se refere ao licenciamento de veículos automotores, o artigo 120 do Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/1997 prevê que todo veículo deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou Distrito Federal, no Município em que o proprietário encontra-se domiciliado; de maneira que a competência de instituição e arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA é estadual⁶, e a receita de 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do IPVA pertencem aos Municípios, quanto aos veículos licenciados em seu territórios⁷.

11. A Constituição da República delimitou que o imposto sobre a propriedade de veículos automotores possui alíquota mínima fixada pelo Senado Federal e diferenciada, pelo uso e tipo de veículo⁸.

12. No âmbito do Estado de Mato Grosso as alíquotas para o IPVA são de 1% (um por cento) para veículos automotores, tanto para ônibus e micro-ônibus, quanto para os destinados à locação, de propriedade de empresas locadoras, ou cuja posse estas detenham em decorrência de contrato de arrendamento mercantil, desde que neste

⁶ CRFB:

“Art. 155 Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II – propriedade de veículos automotores.”

⁷ CRFB:

“Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;”

⁸ CRFB:

“Art. 155 (...)

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.”





Estado registrados, conforme previsão dos incisos I e I-B, do artigo 6º, da Lei Estadual nº 7.301/2000, que instituiu o IPVA⁹.

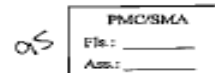
13. Já o artigo 7º, inciso IV, da Lei nº 7.301/2000 isenta o IPVA de ônibus de transporte coletivo urbano, que tenha rampa ou outro equipamento especial de ascenso e de descenso para deficientes físicos. Na busca da especificação dos veículos objeto da licitação, constatei a ausência de peculiaridades na descrição dos veículos a serem locados, em razão de especificação sucinta, sem que se possa aferir a quantidade estimada de veículos a serem adaptados para pessoas com deficiência, que teriam direito a isenção do imposto¹⁰:

13. ESPECIFICAÇÃO DO TIPO DE VEÍCULOS

13.1. Os veículos deverão ter a capacidade mínima de 36 a 44 lugares de acordo com a demanda, com motor posicionado preferencialmente na parte dianteira da plataforma, possibilitando sua trafegabilidade em locais precários.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Endereço: Av. Brasil, 119 – COC – Cáceres/MT - Fone: (065) 98464-0027
Web site: www.caceres.mt.gov.br/ Email: cpl.caceres@gmail.com

22



13.2. Devem ser fabricados com características que suportem sua operação em zonas rurais, em vias sem pavimentação, terrenos acidentados e irregulares, com a presença constante de buracos, alagados, lama e poeira, ou seja, sob condições severas de operação.

13.3. Ter no máximo dez anos de fabricação e estar revisado a cada 15.000 km rodados, com registro em planilha específica e observância obrigatória nos itens de segurança conforme a Lei nº 2.354 municipal de 20 dezembro de 2012;

13.4. Possuir apólice de seguro, com cobertura de possíveis danos causados aos passageiros e a terceiros conforme a Lei nº 2.354 municipal de 20 dezembro de 2012;

13.5. Ser Licenciado no Município;

13.6. Dispor de sede e/ou escritório no Município;

13.7. Ter a posse ou propriedade de veículos dentro dos padrões legais;

13.8. Possuir janelas com abertura máxima de 15 cm e cortinas;

13.9. Possuir, obrigatoriamente, os seguintes equipamentos: GPS de rota ou rastreador; velocímetro com hodômetro em funcionamento com medidor de RPM; limitador sonoro de força, da velocidade do veículo, aos 70KM/horas; sensor de estacionamento e tacógrafo completo;

13.10. Para a segurança dos passageiros, o prestador de serviços de transporte coletivo escolar deve respeitar as regras do Código Nacional de Trânsito que determina que os veículos destinados ao transporte escolar devem ser autorizados pelo Detran, atendidos os seguintes requisitos:

a) registro como veículo de passageiros;

b) inspeção, duas vezes ao ano, para verificação dos itens obrigatórios e de segurança;

c) faixa amarela com a inscrição "ESCOLAR" à meia altura e em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroceria;

d) equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

e) lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e

lanternas de luz vermelha, na extremidade superior da parte traseira;

f) cintos de segurança em número igual à lotação do veículo;

g) A autorização do Detran deve ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, contendo o número máximo de passageiros permitido pelo fabricante, sendo proibida a condução de escolares em número superior.

⁹ Disponível em:

<<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/62CE5995729DDCEA03256921006ED745>>.

¹⁰ Documento digital nº 120319/2018, fls. 95-96.





14. Ressalto que o Acórdão nº 635/2016-TP/TCE-MT, oriundo do Processo nº 22.275-5/2015 – Auditoria Operacional no Transporte Escolar, resultou em expedição de recomendações aos Municípios jurisdicionados, relacionados ao objeto desta representação, dentre as quais destaco:

“**b.11)** adotem medidas preventivas para garantir o adequado funcionamento dos veículos destinados ao transporte escolar, mediante o planejamento e execução de rotinas de manutenção adequadas à realidade da frota municipal; **b.12)** promovam adequações ou substituições dos veículos que não atendem aos requisitos do Código de Trânsito Brasileiro e da legislação estadual e municipal correlata, de modo a garantir a segurança do transporte escolar; **b.13)** elaborem e implementem plano de fiscalização permanente do transporte escolar, de modo a contemplar os requisitos de segurança dos veículos exigidos pela legislação federal, estadual e municipal;”

15. O processo de licitação deve buscar o atendimento das necessidades da Administração Pública e não deve imputar aos licitantes qualquer exigência que limite a competitividade, a isonomia e comprometa a busca da proposta mais vantajosa para o interesse público.

16. Na hipótese de o Pregão nº 045/2018 ter exigido, como condição de habilitação das empresas licitantes, o licenciamento dos veículos e a sede e/ou escritório no Município de Cáceres, haveria limitação à disputa no processo licitatório, e a ofensa aos princípios da isonomia e da razoabilidade.

17. Sob outra ótica, a exigência de licenciamento dos veículos locados no Município de Cáceres e de instalação de sede/escritório, após a celebração do contrato administrativo, exclusivamente destinada à empresa vencedora do certame, se justifica enquanto condição obrigacional de contrato administrativo, mediante a utilização de prerrogativa da Administração Pública em dispor dos termos contratuais que melhor atendam aos seus interesses.





18. A transferência do licenciamento de veículo locado no Município pode implicar, inclusive, na obtenção de vantagem pecuniária para a Administração Pública, pois há o recolhimento tributário compulsório de 50% (cinquenta por cento) dos recursos arrecadados do IPVA destinados ao tesouro municipal.

19. Logo, a previsão dos itens 13.5 e 13.6 do termo de referência não contraria o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, que veda a admissão, previsão, inclusão ou tolerância, nos atos de convocação, que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo, já que as exigências são para o contrato e não para o certame.

20. Além disso, a fiscalização do contrato administrativo obtém excelência com a instalação do escritório da empresa contratada e com os veículos devidamente emplacados no Município, facilitando o controle administrativo, a gestão das infrações de trânsito de veículos, os fluxos de pagamento, o processamento de recursos administrativos e as responsabilizações inerentes ao contrato.

21. O argumento de que os custos de instalação, regulamentação e transferência de registros privilegiam as empresas do Município apresenta certa subjetividade não comprovada, na medida em que, em consulta ao sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil¹¹, as empresas participantes da licitação não são, em maioria, sediadas no Município de Cáceres, como se vê: a) TS Empreendimentos Ltda ME, CNPJ nº 26.947.586/0001-90 é sediada em Fortaleza-Ceará; Vale do Paraguai Transportes e Turismo, CNPJ nº 08.282.971/0001-83, é sediada em Cáceres - MT; Penta Serviços de Máquinas Ltda, CNPJ nº 00.471.442/0001-16, é sediada em Várzea Grande - MT; Imperial Tur Viagens e Turismo Ltda ME, CNPJ nº 03.033.168/0001-91, é sediada em São José dos Quatro Marcos - MT; e, Via Locações e Eventos Ltda EPP, CNPJ nº 10.526.532/0001-10, é sediada em Aracaju – Sergipe.¹²

¹¹ Disponível em: < https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao2.asp >.

¹² Documento digital nº 192647/2018, fls. 32-33.





22. A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro¹³ veda a decisão controladora com base em valores jurídicos abstratos sem se considerar as consequências práticas da decisão; e estipula que na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

23. As condutas do Sr. Francis Maris Cruz, Prefeito de Cáceres, e da Sra. Antônia Eliene Liberato Dias, Secretária Municipal de Educação, em incluir previsão de dispositivos pautados na Lei Municipal nº 2.354/2012 no Pregão nº 045/2018, não caracterizaram a irregularidade GB 03, tipificada para situações de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório.

24. Outrossim, nos termos da Súmula nº 272/2012, do Tribunal de Contas da União:

“No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.”

25. Por derradeiro, concluo pela descaracterização da irregularidade GB 03_Licitação_Grave - constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório, imputada ao Sr. Francis Maris Cruz, Prefeito de Cáceres, e à Sra. Antônia Eliene Liberato Dias, Secretária Municipal de Educação, em razão da possibilidade jurídica de exigência das empresas contratadas, nos contratos de locação de veículos, de sede e/ou escritório e de licenciamento dos veículos locados no Município.

26. Em decorrência, deixo de acompanhar a proposta para aplicação de sanção no valor de 10 (dez) UPFs/MT, para cada responsável, por suposta violação aos

¹³ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm >.





dispositivos da Lei nº 8.666/1993, com a inclusão de cláusulas restritivas no Pregão Eletrônico nº 45/2018.

27. Assinalo, ainda, que em decorrência lógica não acompanho a proposta de expedição de determinação ao Prefeito de Cáceres, para que se abstenha de: a) prorrogar o contrato celebrado; b) de incluir cláusulas excessivas que restrinjam o caráter competitivo da licitação; e, c) de vedar a autorização de adesão por outros órgãos e instituições à Ata de Registro de Preços que se originou do Pregão nº 045/2018. Caso o Município opte por prorrogar o contrato, ou autorizar a adesão da Ata, deve observar os ditames legais pertinentes à matéria.

28. É relevante frisar que constatei que a redação do *caput* do artigo 9º da Lei Municipal nº 2.354/2012¹⁴ prevê mais de uma interpretação, no sentido de possibilitar a contratação, pelo Município, de cooperativas, para a prestação dos serviços de transporte escolar, em aparente contrariedade à Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União¹⁵, por se tratar de serviço em que há a possibilidade de competitividade no mercado; e, ainda, no sentido de que o transporte de alunos da rede particular de ensino poderá ser custeado pelo Poder Público, situação que não é vedada, dado o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, mas deve ser ponderada à luz do princípio da seletividade na prestação dos benefícios e serviços públicos.

29. Em razão disso, opino pela expedição de recomendação ao Prefeito de Cáceres para que institua grupo de trabalho para reanalisar os dispositivos da Lei Municipal nº 2.354/2012, em especial o artigo 9º dessa norma.

DISPOSITIVO DO VOTO

¹⁴ Lei Municipal nº 2.354/2012:

“Art. 9º A empresa **ou cooperativa** contratada para o transporte escolar dos alunos **da rede pública ou particular** de ensino deverão satisfazer os seguintes requisitos:”

(grifei)

¹⁵ TCU:

“SÚMULA Nº 281 É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.”





30. Ante o exposto, em consonância parcial com o Parecer nº 4.621/2018 da lavra do Procurador de Contas Alisson de Carvalho Alencar, com o voto do Relator e, com fulcro no artigo 1º, inciso VIII da Lei Complementar nº 269/2007, apresento **Voto** no sentido de:

I) conhecer da presente Representação de Natureza Externa, em razão de supostas irregularidades na condução do Pregão nº 045/2018, da Prefeitura Municipal de Cáceres, sob a responsabilidade do Sr. Francis Maris Cruz, Prefeito Municipal de Cáceres; e acompanhar o Relator, Conselheiro João Batista de Camargo Júnior, quanto à declaração de prejudicialidade da apreciação de medida cautelar, em razão da RNE estar apta a julgamento,

II) no mérito, considerar **descaracterizada a irregularidade GB 03_Licitação_Grave** – constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório; e afastar a proposta de multa aos responsáveis, no valor de 10 (dez) UPFs/MT ao Sr. Francis Maris Cruz, Prefeito, e à Sra. Antônia Eliene Liberato Dias, Secretária Municipal de Educação, pelo motivo de ausência de restrição à participação no certame licitatório;

III) recomendar ao Poder Executivo de Cáceres, com fundamento no artigo 22, §1º, da Lei Complementar nº 269/2007, que institua grupo de trabalho para reanalisar os dispositivos da Lei Municipal nº 2.354/2012, em especial o artigo 9º dessa norma.

31. É como voto.

Cuiabá, 15 de abril de 2019.

(assinado digitalmente)
LUIZ HENRIQUE LIMA
Conselheiro Interino conforme a Portaria nº 122/2017

