



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

## Informação nº 236/2020 – NUREC

Brasília – DF, 02 de outubro de 2020.

**Processo nº:** 7755/2017-e  
**Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF  
**Assunto:** Licitação  
**Ementa:** Pregão Eletrônico nº 3/2017 – SUAG/SEE/DF. Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de transporte escolar dos alunos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Representação da empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. Decisão nº 3816/2018. Procedência da Representação e anulação do certame. Mandado de Segurança nº 070114-80.2019.8.07.0000. Anulação da Decisão nº 3816/2018. Decisão nº 2607/2020. Improcedência da Representação e prosseguimento da licitação. Pedido de Reexame conhecido pela Decisão nº 3402/2020. Mérito. Pelo desprovemento.

Senhor Diretor,

Estes autos cuidam do exame do Edital do Pregão Eletrônico nº 3/2017/SUAG/SEE/DF, conduzido pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, tendo por objeto a prestação de serviço de transporte escolar para os alunos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, na Região "C" – São Sebastião, por meio de veículos com motorista, monitor e encarregado, nos itinerários residência-escola-residência, bem como nas atividades extracurriculares contidas nos Projetos Políticos Pedagógicos das Instituições Educacionais (Peça 2).

2. Referido edital foi conhecido pela Decisão nº 1367/2017 (Peça 11<sup>1</sup>), oportunidade em que o Tribunal determinou a suspensão do procedimento, dada a

---

<sup>1</sup> O Tribunal (...) decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Edital de Pregão Eletrônico nº 03/2017-SUAG/SEE-DF, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF (e-DOC 09E8275D-e); (...) II – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do RITCDF, **suspenda o Pregão Eletrônico nº 03/2017-SUAG/SEE-DF**, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as medidas corretivas indicadas a seguir, ou apresente justificativas, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal: a) faça as seguintes correções no item 11.1.3 do Edital, relativo à qualificação Técnica: 1) na letra “b”, corrija a quantidade mínima de ônibus exigida para 31, que corresponde aos 50% do total de 62 ônibus a serem contratados para o objeto do certame, e retire a exigência de contagem de, “no mínimo 6 (seis) meses” de prestação dos serviços comprovados, uma vez que a contagem temporal afronta o art. 30, § 5º, da Lei 8666/93; 2) na letra “c”, exclua a menção de que “As empresas interessadas em participar do certame deverão apresentar declaração de vistoria das instalações e demais informações do item cotado, expedida pelo setor técnico da Secretaria de Estado de Educação ou declaração da própria empresa”, uma vez que esta visita técnica deve ser



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

necessidade da adoção de medidas corretivas, as quais, uma vez implementadas, propiciaram a continuidade da licitação (Decisão nº 3460/2017; Peça 36<sup>2</sup>).

3. Posteriormente, a Representação formulada pela empresa Faco Recuperação e Locação Ltda. EPP, conhecida pela Decisão nº 4369/2017 (Peça 47<sup>3</sup>), foi considerada improcedente pela Decisão nº 5095/2017 (Peça 65<sup>4</sup>).

4. Igual destino teve a Representação manejada pela empresa Travel Bus Ltda., consoante Decisões nºs 5049/2017 (Peça 72<sup>5</sup>) e 5420/2017 (Peça 81<sup>6</sup>).

5. Por sua vez, a Representação oferecida pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. (Peça 91), conhecida pela Decisão nº 1213/2018

---

facultada às licitantes, mas não pode ser exigida antes da fase de lances, conforme já visto em sucessivas decisões desta Corte (nºs 4896/2016 e 4007/2016); b) refaça a estimativa de preços do Pregão Eletrônico nº 03/2017: 1) levando em conta os preços públicos vigentes em contratos atuais, inclusive dos serviços prestados na mesma cidade, conforme estabelece o Decreto Distrital nº 36.220/2014; 2) levando em conta as cotações recebidas de prestadores de serviços somente depois de verificar a pertinência dos itens constantes em suas planilhas de formação de custos e a compatibilidade dos preços dos insumos nelas constantes com as práticas de mercado, conforme críticas apontadas no parágrafo 8 da Informação nº 76/2017; (...).

<sup>2</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício nº 1.188/17-GAB/SE e de seu Anexo (peças 24 e 25); II – considerar cumpridas as diligências contidas na Decisão nº 1.367/2017; III – autorizar: a) a **continuidade do PE** nº 03/2017/SUAG/SEE-DF; (...).

<sup>3</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) da representação formulada pela empresa Faco Recuperação e Locação Ltda. EPP, em face do Pregão Eletrônico nº 03/2017/SUAG/SEE-DF, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e ante o preenchimento dos requisitos constantes do § 2º do art. 230 do RI/TCDF; (...) II – com fulcro no art. 277, “caput”, do RI/TCDF, conceder a medida cautelar requerida na exordial, determinando à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que suspenda o Pregão Eletrônico nº 03/2017/SUAG/SEE-DF na fase em que se encontra, até ulterior deliberação plenária; III – nos termos do art. 230, § 7º, do RI/TCDF, fixar o prazo de 5 (cinco) dias, para que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF encaminhe seus esclarecimentos acerca da exordial e motive a desclassificação das propostas de preço (nos valores unitários de R\$ 8,90/km rodado e R\$ 8,91/km rodado) com fulcro na inexecuibilidade da proposta; IV – conceder o prazo de 5 (cinco) dias, para que o subscritor da representação junte aos autos documentos e/ou procuração hábil que o legitime a representar a empresa Faco Recuperação e Locação Ltda. EPP, sob pena de sua peça não ser examinada pelo Tribunal; (...).

<sup>4</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento das informações apresentadas pela Secretaria de Educação do Distrito Federal, via Ofício nº 24/2017-Pregão/SEDF (e-docs 2320BB47-c e 9D13F31A-e), em atendimento à Decisão nº 4369/17; II – ter por cumpridos os itens III e IV Decisão nº 4369/17; III – no mérito, considerar improcedente a representação ofertada pela empresa Faco Recuperação e Locação Ltda. – EPP; IV – autorizar: a) o **prosseguimento do Pregão Eletrônico** nº 03/2017/SUAG/SEE-DF; (...).

<sup>5</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) da representação proposta pela empresa Travel Bus Ltda. bem como dos documentos que a acompanha (e-DOC 438082C3-c); b) da Informação nº 151/2017 – 2ª Diacom (e-DOC F6B63293-e); II – considerar prejudicada a medida cautelar requerida, uma vez que os Pregões Eletrônicos estão suspensos por força das Decisões nºs 4934/2017 e 4369/2017; (...).

<sup>6</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento da representação protocolada neste Tribunal pela empresa TRAVEL BUS LTDA. (e-doc.: FD46F598), para, no mérito, considerá-la improcedente no que diz respeito ao Pregão Eletrônico nº 03/2017/SUAG/SEE-DF; (...).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

(Peça 97<sup>7</sup>), foi considerada procedente no que concerne à quebra da isonomia e à frustração ao caráter competitivo da licitação, tendo a Corte, em consequência, determinado a anulação do certame (Decisão nº 3816/2018; Peça 139<sup>8</sup>).

6. Os Pedidos de Reexame interpostos contra a Decisão nº 3816/2018 (Peça 139), pela Cooperativa de Transportes Cooperbras e pela empresa FCB – Transporte, Logística e Serviços Gerais Ltda., foram conhecidos pelas Decisões nºs 5743/2018 (Peça 176<sup>9</sup>) e 164/2019 (Peça 188<sup>10</sup>), tendo o exame de mérito sido sobrestado no aguardo do deslinde do Mandado de Segurança nº 0701141-80.2019.8.07.0000, que tramitou perante o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos

---

<sup>7</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – conhecer da Representação oferecida pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. (e-doc 74C3389D-c e documentos anexos, e-doc CC2E30BB-e), por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF; II – conceder a medida cautelar pleiteada, determinando à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que **se abstenha de proceder à assinatura do contrato** resultante do Pregão Eletrônico nº 03/2017-SUAG/SEE-DF ou, caso isso já tenha ocorrido, de expedir a respectiva ordem de serviço, impedindo sua execução, até ulterior determinação desta Corte; III – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, **no prazo de 5 (cinco) dias**, apresente esclarecimentos acerca das supostas irregularidades apontadas na Representação supracitada; IV – oferecer à Cooperativa de Transporte – COOPERBRAS a oportunidade de, no mesmo prazo do inciso anterior, apresentar as considerações que julgar pertinentes acerca da aludida Representação; (...)

<sup>8</sup> O Tribunal (...) decidiu: I. tomar conhecimento do memorial encaminhado pela COOPERBRAS (e-DOC 3D8AD77F-c) e do pedido de obtenção de cópia formulado pelo representante legal da empresa Pollo Viagens e Transportes Ltda. – ME (e-DOC DA748D6D-c); II. considerar procedente a Representação formulada pela FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda., no que concerne à quebra da isonomia no certame e à frustração ao caráter competitivo da licitação; III. determinar: a) à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF que, com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar nº 1/1994, adote medidas para o fiel cumprimento da lei, sobretudo no que se refere à anulação do procedimento licitatório em análise e a realização de outro certame para o objeto demandado, e instaure processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, na contratação ou na execução contratual, o ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, observados os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório; b) a realização de inspeção na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF para avaliar os pregões realizados pela jurisdicionada para a contratação de transporte de estudantes, de modo a avaliar eventual conluio entre as sociedades empresárias indicadas no Parecer nº 400/2018-ML, mormente em razão do vultoso valor despendido para pagamento de obrigações atreladas ao grupo societário apontado, levando em consideração os indícios de irregularidades mencionados na Representação formulada pela FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. e no referido opinativo; (...).

<sup>9</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – conhecer do pedido de reexame apresentado pela Cooperativa de Transportes Cooperbras, sem efeito suspensivo; II – dar ciência desta deliberação ao recorrente, em face do disposto no artigo 4º, § 2º, da Resolução TCDF nº 183/2007; III – conceder, nos termos do art. 283 do RI/TCDF, a abertura de prazo de 30 (trinta) dias para que a empresa FCB - Transporte e Logística e Serviços Gerais Ltda. e a Secretaria de Estado de Educação, querendo, ofereçam contrarrazões recursais; (...).

<sup>10</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Pedido de Reexame interposto pela empresa FCB – Transporte, Logística e Serviços Gerais Ltda. (Peça 182, e-DOC F2AE0A26-c), relevando, excepcionalmente, a intempestividade observada, sem efeito suspensivo; b) da Informação nº 40/2018-NUREC (Peça 183, e-DOC FB156D8C-e); II – dar ciência desta deliberação ao recorrente, em face do disposto no artigo 4º, § 2º, da Resolução TCDF nº 183/2007; III – conceder, nos termos do art. 283 do RI/TCDF, a abertura de prazo de 30 (trinta) dias para que a Cooperativa de Transportes Coletivos Cooperbras e a Secretaria de Estado de Educação, querendo, ofereçam contrarrazões recursais; (...).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

Territórios (Decisão nº 2264/2019; Peça 244<sup>11</sup>), culminando na declaração, pelo Poder Judiciário, da nulidade da Decisão nº 3816/2018 (Peça 139).

7. O curso processual foi retomado pela Decisão nº 201/2020 (Peça 278<sup>12</sup>), com o esclarecimento de “que a anulação da Decisão nº 3816/2018 afasta o caráter cogente do cumprimento das determinações ali contidas”.

8. Posteriormente, por meio da Decisão nº 2607/2020 (Peça 307<sup>13</sup>), o Tribunal considerou improcedente a Representação da empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. (Peça 91), autorizando o prosseguimento da licitação.

9. Contra o item II da Decisão nº 2607/2020 (Peça 307) foi interposto Pedido de Reexame pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. (Peça 313), conhecido, com efeito suspensivo, pela Decisão nº 3402/2020 (Peça 317<sup>14</sup>), cujo

---

<sup>11</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação nº 80/2019-NUREC (peça nº 237); b) do Parecer nº 331/2019-G3P (peça nº 242); c) da decisão proferida no Processo nº MS 0701141-80.2019.8.07.0000, pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em 11.06.2019, na qual concedeu a segurança para anular a Decisão nº 3.816/2018; II – determinar o sobrestamento do exame de mérito dos pedidos de reexame até o deslinde do Mandado de Segurança nº 0701141-80.2019.8.07.0000, em trâmite perante o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; (...).

<sup>12</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação nº 274/2019 – NUREC; b) do Ofício nº 2466/2019 – SEE/GAB (peça nº 268); c) do pedido de cópia dos autos formulado pela Cooperativa de Transportes – COOPERBRAS (peça nº 271); II – levantar o sobrestamento dos autos, em virtude do trânsito em julgado do Mandado de Segurança nº 0701141- 80.2019.8.07.0000, ocorrido em 20/08/2019, conforme Certidão constante da pág. 20 da peça 266; III – dar ciência desta decisão aos interessados, por intermédio de seus representantes legais, quando cabível, e à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, esclarecendo que a anulação da Decisão nº 3816/2018 afasta o caráter cogente do cumprimento das determinações ali contidas; IV – com fundamento no art. 131 do RITCDF, deferir o pedido de cópia dos autos constante da peça 271, formulado pela Cooperativa de Transportes – COOPERBRAS; V – autorizar: a) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia desta decisão, como forma de viabilizar os correspondentes registros; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE, para reanálise de mérito da representação da empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda., conhecida pela Decisão nº 1213/2018 (peça nº 91), levando em conta o estipulado no Mandado de Segurança nº 0701141-80.2019.8.07.0000.

<sup>13</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) da documentação encaminhada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF (peça 107) e pela Cooperativa de Transportes – Cooperbras (peça 106) em atendimento à Decisão nº 1.213/18; b) do memorial encaminhado pela Cooperbras (peça 131); II – considerar, no mérito, improcedente a representação formulada pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda., autorizando o prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 03/17/SUAG/SEE-DF; (...).

<sup>14</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento do Pedido de Reexame interposto pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda., conferindo efeito suspensivo ao item II da Decisão nº 2.607/2020; II – conceder o prazo de 15 (quinze) dias para que a Cooperativa de Transportes Cooperbras e a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal apresentem contrarrazões recursais, em atenção ao art. 283 do RI/TCDF; III – autorizar: a) a ciência desta decisão à recorrente, por meio de seu representante legal, conforme estabelece o § 2º do art. 4º da Resolução- TCDF nº 183/2007, informando-lhe que o recurso ainda carece de análise de mérito; b) o envio de cópia do recurso ora conhecido à Cooperativa de Transportes Cooperbras e à Secretaria de Estado de Educação para cumprimento da diligência contida no item II supra; c) o retorno dos autos ao Núcleo de Recursos, para análise de mérito da peça recursal ora conhecida e para adoção das demais providências cabíveis



item III, alínea “c”, autorizou o retorno deste processo a este Núcleo para exame de mérito da peça recursal.

10. As contrarrazões da Secretaria de Estado de Educação do DF e da Cooperativa de Transportes Cooperbras ao recurso formulado pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. constituem, respectivamente, as Peças 324 e 330 deste processo.

**Recurso interposto pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. (Peça 313)**

11. A recorrente destaca que a anulação da Decisão nº 3816/2018 (Peça 139), em face da impetração do Mandado de Segurança nº 0701141-80.2019.8.07.0000, decorreu da *“inobservância do devido processo legal uma vez que não foi dada oportunidade à Impetrante de se manifestar após parecer do Ministério Público de Contas que ensejou a decisão ora impugnada no MS”*, o qual *“não adentrou ao mérito discutido nos presentes autos, tendo se limitado a determinar que a COOPERBRAS fosse ouvida antes do julgamento do processo”*.

12. A despeito disso, *“de modo divergente, o em. Conselheiro Manoel de Andrade apresentou voto sugerindo a improcedência da representação que outrora foi julgada procedente por esta c. Corte de Contas, mesmo diante de qualquer fato novo”*, resultando na prolação da Decisão nº 2607/2020 (Peça 307), ora guerreada.

13. Ao defender a reforma da referida deliberação plenária, a recorrente aponta que *“o em. Conselheiro Manoel de Andrade não refuta que as empresas COOPERBRAS, Oliveira Transportes, GPS Transportes e Rodoeste Transportes possuem sócios ligados por relação de parentesco. No entanto, sustenta que não há impedimento legal para que um mesmo grupo econômico crie empresas diferentes, com CNPJs regularmente registrados e que venham a compartilhar a mesma estrutura física e de pessoal”*.

14. Embora a recorrente manifeste sua concordância *“com o voto do em. Conselheiro, pois, de fato, não há impedimento legal para que diversas empresas, ainda que sem vínculo de parentesco entre seus sócios, compartilhem a mesma estrutura física ou pessoal”*, discorda, entretanto, do ponto em *“que o em. Conselheiro Manoel de Andrade continua seu voto aduzindo que seria legal a participação de todas elas em um mesmo certame”*.

15. Para a recorrente, *“esse entendimento não merece prosperar, mormente considerando os diversos indícios de que as propostas foram formuladas em conjunto, violando o sigilo entre os licitantes, a isonomia e em evidente burla ao certame”*.

16. Nesse sentido, *“é incontroverso nos autos que a mera participação de empresas integrantes do mesmo grupo econômico, não constitui, por si só, alguma ilegalidade, embora pareça-nos imoral. No entanto, no caso dos presentes autos existem FORTES INDÍCIOS de atuação conjunta, formulação de propostas em conjunto, lances simulados com diferenças de apenas 1 centavo, o que viola frontalmente a isonomia entre os licitantes e deve ser coibido por esta c. Corte de Contas, conforme apontado pela Unidade Técnica”*.



17. De acordo com a recorrente, “houve uma evidente mitigação de competitividade do certame, vez que diversas empresas inter-relacionadas participaram do mesmo certame, ofertando lances combinados, violando o sigilo das propostas e, conseqüentemente, a isonomia entre os demais licitantes, frustrando com isso, a competitividade do certame. **A participação de mais de uma pessoa jurídica no mesmo pregão com sócios que apresentam estreita relação de parentesco possui o condão de afastar a possibilidade da Administração Pública em contratar por um preço mais competitivo, haja vista a combinação de preços e lances que serão ofertados. Outrossim, afeta a impessoalidade necessária no certame, diante da hipótese de uma pessoa jurídica possuir as condições necessárias para conhecer a proposta a ser ofertada por outra participante do procedimento de escolha. Em consequência, a igualdade entre todos os participantes parece-nos ofendida, haja vista a possibilidade de fortalecimento de proposta vantajosa para uma das pessoas jurídicas participantes de um mesmo grupo econômico, com evidente relação entre os membros de seus quadros societários, em prejuízo das pessoas jurídicas alheias a tal grupo, violando a isonomia entre os participantes do Pregão”.**

18. Esse fato, nas palavras da recorrente, “caracteriza indício de conluio com o propósito de fraudar o certame, situação essa que, inclusive, é tipificada como crime pelo art. 90 da Lei nº 8.666/1993<sup>15</sup>. Desta feita, nota-se que há a possibilidade de favorecimento mútuo entre as empresas envolvidas. Ora, se houver a existência de sócios em comum de empresas que disputam o mesmo item de um mesmo certame, há evidente prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação”.

19. A recorrente ressalta “que o TCU entende que a participação de sociedades empresárias de um mesmo grupo econômico ou com sócios ligados por relação de parentesco, não caracteriza, por si só, fraude à licitação, **malgrado represente inobservância do postulado da isonomia** (e.g.v. Acórdão 2803/2016, Plenário, Relator Min. Substituto André de Carvalho, DOU de 16/11/2016). Nessa perspectiva, o c. TCU assentou que a demonstração de fraude ao procedimento demanda a identificação do nexos causal entre condutas das licitantes que possuem identidades de membros no quadro societário ou que apresentem relação de parentesco entre os sócios, e a inobservância dos princípios balizadores das contratações públicas. A relação de causalidade mencionada pelo c. TCU é evidente no caso ora submetido, pois verifica-se que o Sr. Ronaldo possui sociedade com um dos sócios de uma das empresas participantes do certame. E é casado com a sócia de outra empresa participante. Ou seja, demonstrando de maneira clara que **não existiu sigilo nos lances das empresas envolvidas**, o que viola frontalmente a isonomia entre esses licitantes e os demais licitantes não integrantes do grupo”.

20. Assim, continua a recorrente, “diante desses fortes indícios, essa c. Corte de Contas já determinou a suspensão do Pregão nº 05/2016, da Secretaria de Estado de Educação, nos autos do Processo nº 14774/2016-e, da relatoria do em.

---

<sup>15</sup> Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*Conselheiro Paulo Tadeu, onde esse e. Tribunal por unanimidade, de acordo com voto do Relator, haja vista a inter-relação entre AS MESMAS EMPRESAS aqui denunciadas”, consoante Decisões nºs 4934/2017<sup>16</sup> e 5039/2018<sup>17</sup>.*

21. Nesse raciocínio, “*embora não se possa presumir a fraude pelo simples fato de as empresas possuírem sócio em comum, pois, a princípio, as pessoas jurídicas podem ter atuação distintas, entende-se que, na espécie, os inúmeros vínculos detectados não permitem afirmar que as licitantes não atuem de forma concertada, de modo que o aludido posicionamento do Tribunal não se socorre aos responsáveis*”.

22. A fraude “*tem de ficar caracterizada no caso concreto. É também o entendimento de que o que importa é que as duas empresas atuem como entidades independentes, as duas realmente existindo e com faturamento próprio. O princípio da independência da pessoa jurídica em relação às pessoas de seus sócios faz com que a simples existência de sócios em comum não caracterize por si só um conluio, segundo a citada análise*”.

---

<sup>16</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Representação nº 07/2017 – GPML(e-DOC 2F4B007C-e); (...) II – com fulcro no art. 277 do RI/TCDF, **conceder a cautelar** requerida, inaudita altera pars, visando à **suspensão dos atos destinados à assinatura do contrato** derivado do Pregão Eletrônico nº 24/2016 – SE/DF; III – com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, conceder prazo de **5 (cinco) dias** à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e às empresas TBAHIA Transporte Eireli – ME, G.P. Silva Transporte Eireli – ME, Cooperativa de Transporte – Cooperbras, Rodoeste Transporte e Turismo Ltda. – EPP e Auto Viação Vitória Ltda. – ME, para apresentarem as considerações que entenderem pertinentes quanto ao teor da Representação; IV – autorizar: a) o envio de cópia da Representação nº 7/2017 – ML e anexos, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e às empresas TBAHIA Transporte Eireli – ME, G.P. Silva Transporte Eireli – ME, Cooperativa de Transporte – Cooperbras, Rodoeste Transporte e Turismo Ltda. – EPP e Auto Viação Vitória Ltda. – ME, para subsidiar o atendimento ao item III desta decisão; (...).

<sup>17</sup> O Tribunal (...) decidiu: I - tomar conhecimento do deslinde do Mandado de Segurança nº 2017.00.2.022021-8 (e-doc A8302C9E-e), levantando o sobrestamento do feito, em consonância com o item I da Decisão nº 1835/2018; II – considerar: a) no mérito, procedentes as Representações formuladas pelo MPC/DF e pela Travel Bus Ltda., no que concerne à quebra de isonomia no certame e à frustração do caráter competitivo da licitação; b) prejudicada a análise de mérito relacionada à insurgência contra os documentos de habilitação da empresa GPS Transportes Ltda., apresentada na Representação encaminhada pela empresa Travel Bus Ltda., uma vez que tais fatos versam sobre o Pregão Eletrônico nº 21/2015-SE/DF, acompanhado pelo Tribunal no Processo nº 2456/2016, devendo a verificação de mérito ser tratada naqueles autos; III - determinar à Secretaria de Estado de Educação - SEE/DF que, com fulcro no art. 1º, X, da LC nº 1/1994, adote medidas para o fiel cumprimento da lei, sobretudo no que se refere: a) à **anulação do procedimento licitatório e à realização de outro certame para o objeto demandado, haja vista o descumprimento do princípio da isonomia (art. 3º da Lei nº 8.666/1993) e a frustração do caráter competitivo da licitação**; b) à instauração de processo administrativo para averiguar a conduta da G.P. Silva Transporte Eireli ME, Cooperativa de Transporte – Cooperbras, Rodoeste Transporte e Turismo Ltda. – EPP e Auto Viação Vitória Ltda. ME, haja vista os robustos indícios de prática, na licitação, do ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002, observados os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório; IV - autorizar: a) a realização, em autos apartados, do exame do eventual conluio entre as licitantes, tendo em vista que o inquérito policial em curso pode gerar uma ação penal com repercussão no feito em exame e nos Processos nºs 2456/2016 e 7755/2017; (...).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

23. Em face disso, não “se deve presumir a licitude do certame independente das evidências em contrário. Um certame com participação de empresas com sócios/esposa/mãe (demonstra) claramente a inobservância do sigilo das propostas bem como a fraude/conluio, tornando a disputa viciada”.

24. No caso destes autos, afirma a recorrente, com suporte na opinião ministerial (Parecer nº 400/2018 – GPML; Peça 119), “os lances eram formulados de forma conjunta, com diferença de 1 centavo por lance, em curto período de tempo, o que denota que eram formulados em conjunto de forma sincronizada. De fato, todas essas empresas participam do certame para tornar a disputa de preços mais viável, ou seja, para se ter mais chances de vencer a disputa, desequilibrando a concorrência quando comparamos com as demais licitantes, que disputam sozinhas o certame. Ora, certamente, as empresas que disputam em conluio não disputam entre si, mas se unem para derrubar os preços dos demais licitantes, manter os preços das empresas inter-relacionadas como vencedoras, recusando-se a dar lances para cobrir o preço de empresa do mesmo grupo. Esse tipo de fraude não merece guarida por parte dessa c. Corte de Contas, sob pena de se estimular que as empresas hoje existentes constituam novas empresas para participarem do mesmo certame, simulando uma ampla concorrência e competitividade, que, de fato, inexistente!”.

25. Desse modo, “é evidente nos autos a **existência** de elementos **SUFICIENTES** para concluir que o relacionamento estreito entre as licitantes, culminou na adjudicação do objeto à Cooperativa de Transporte – Cooperbras”, tendo o Ministério Público relacionado, “de modo sintético, os indícios em razão dos achados atinentes à relação de parentesco e aos **elementos de convicção** identificados por ocasião do cotejo das propostas e dos lances apresentados no certame”, de forma a evidenciar “a prática de fraude com quebra da isonomia no certame entre as licitantes”.

26. Segundo a recorrente, ainda que “o voto do em. Conselheiro Manoel de Andrade (tenha alegado) que não existe qualquer prova de do comprometimento do certame”, deve-se atentar para a circunstância de que “não se exige que haja prova técnica do conluio, até porque os licitantes fraudulentos sempre tentarão simular uma competição verdadeira. Sendo assim, não se pode menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção”, conforme já decidiu o Tribunal de Contas da União<sup>18</sup>.

27. Demais, “segundo o STF, indícios vários e concordantes são provas, havendo, pois, nos autos, elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços (julgamento do RE nº 68.006-MG)”, sendo “válido destacar os fundamentos aduzidos pelo Conselheiro Márcio Michel em seu voto vista, que conduziu a r. Decisão nº 3816/2018”, ficando “claro que houve a concorrência de indícios de conluio e que

---

<sup>18</sup> “**A concorrência de indícios vários de conluio constitui prova inequívoca de fraude** a processo licitatório ou processo de cotações de preços, como no caso em comento. Nesse sentido, é lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários e convergentes, e os responsáveis não apresentam contra indícios de sua participação nas irregularidades (Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes)”.



constitui prova inequívoca de fraude a processo licitatório, onde deve ser exemplarmente punida para que não mais ocorra na sociedade brasileira”.

28. Ao lado desses indícios, no entendimento da recorrente, “é clara a existência de quebra do sigilo das propostas e, por conseguinte, frustração ao caráter competitivo do certame, uma vez que existiu a formação de grupos econômicos. Como brilhantemente exposto pelo d. parquet existe parcela considerável das pessoas jurídicas que participaram do certame possuem identidade de membros no quadro societário ou que apresentam relação de parentesco entre os sócios”, restando “evidente pelo quadro acima exposto que existe o referido liame entre a **Cooperativa de Transportes Cooperbras, a Oliveira Transporte e Turismo Ltda. – ME, a GPS Transportes Ltda. ME e a Rodoeste Transporte e Turismo Ltda. – EPP**. Ademais, ficou comprovado, através da Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 03/2017, que os fornecedores participantes da licitação apresentaram (descrições) **IDÊNTICAS DO OBJETO LICITADO**”.

29. Logo, “os dados apresentados nos autos juntamente com o exame empreendido pelo d. parquet, demonstram relação clara entre 4 licitantes que participaram do Pregão Eletrônico nº 03/2017 – SEE/DF, sendo assim, resta comprovada a atuação conjunta entre as mesmas. Com isso, fica evidente a frustração ao caráter competitivo (...e a) quebra da isonomia no certame (...)”.

30. Ao ensejo, a recorrente aduz que, “mesmo que não tenha havido, até a presente oportunidade, prolação de sentença na Ação Penal em decorrência da Operação Trickster (Processo nº 2018.01.1.014904-9), cabe ressaltar que os seguintes fatos que impactam diretamente a análise dos presentes autos: 1. O esquema denunciado envolvem contratos com objeto SIMILAR ao contrato que seria firmado com a COOPERBRAS em decorrência do presente Pregão; 2. Em resumo, sete empresas comandadas pelo Sr. Ronaldo de Oliveira, representante da COOPERBRAS, fraudavam licitações, em conluio. Ao prestarem os serviços de transporte escolar, utilizavam os passes estudantis recebidos, para validar esses passes em outros coletivos fraudando o subsídio repassado pelo GDF; (...) 3. Foi decretada a **prisão preventiva do Sr. Ronaldo Oliveira**; (...) 4. O **Sr. Ronaldo Oliveira está FORAGIDO**”.

31. Nesse diapasão, “nota-se que a **FRAUDE INVESTIGADA ESTÁ INTIMAMENTE LIGADA AO OBJETO DESTES PREGÃO**, pois as empresas comandadas pelo Sr. Ronaldo Oliveira utilizavam os contratos de transporte escolar para obter os passes estudantis utilizados na fraude!”.

32. Em consequência, ressalta a recorrente, “ao julgar improcedente a presente representação que apresenta fortes indícios de fraude ao certame, e, ainda, diante de elementos de crime ao sistema de bilhetagem acima relatados, **essa c. Corte de Contas permite a assinatura de contrato com a COOPERBRAS, cujo seu representante legal é FORAGIDO da Justiça!** Ora, a reforma da r. decisão recorrida é medida que se impõe, sob pena de causar ESTRANHEZA e PERPELXIDADE a toda sociedade!!!”, devendo-se “evitar a assinatura de um contrato com a empresa COOPERBRAS, intimamente ligada a esquemas de fraude e corrupção e cujo sócio é FORAGIDO da Justiça!”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

33. Além dessas questões, a recorrente destaca *“que a licitante vencedora, COOPERBRAS, não cumpriu as exigências editalícias relativas à sua habilitação jurídica, contudo, foi habilitada sem qualquer ressalva”*, ainda que não tenha apresentado alguns dos documentos demandados, *“fato (que) vem a comprovar que a COOPERATIVA DE TRANSPORTE COOPERBRAS, não cumpriu a integralidade do item 11.1.5 do edital”<sup>19</sup>*.

34. Na ocasião, *“o pregoeiro deveria ter inabilitado ou no mínimo ter efetuado diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento informação que deveria constar originariamente da proposta para o devido cumprimento dos requisitos estabelecidos, conforme salientado no art. 43, §3º da Lei 8.666/93. Diante da evidente ruptura do princípio da vinculação do instrumento convocatório e da inércia do pregoeiro ao habilitar e adjudicar empresa que não cumpriu os requisitos mínimos previsto no edital, faz-se necessária a intervenção dessa c. Corte, para determinar que a Secretaria de Estado de Educação, inabilite a COOPERBRAS, haja vista a evidente ausência da documentação habilitatória prescrita no instrumento convocatório, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e isonomia entre os licitantes”*.

35. A recorrente ressalta *“que os documentos faltantes<sup>20</sup> deveriam ser apresentados na fase habilitatória, não havendo qualquer dispositivo que permita a*

---

<sup>19</sup> 11.1.5. Tratando-se de sociedade cooperativa, serão exigidos ainda: a) Relação dos cooperados que atendem aos requisitos técnicos exigidos para a contratação e que executarão o objeto, com as respectivas atas de inscrição e a comprovação de que estão domiciliados na localidade da sede da cooperativa, respeitado o disposto nos artigos. 4º, XI, 21, I e 42, §§ 2º a 6º da Lei nº 5.764, de 1971; b) Declaração de regularidade de situação do contribuinte individual – DRSCI de cada um dos cooperados relacionados; c) Comprovação do capital social proporcional ao número de cooperados necessários à prestação do serviço; d) Comprovante de registro na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estadual, se houver, conforme art. 107 da Lei nº 5.764/1971; e) Documento comprobatório de integração das respectivas quotas-partes pelos cooperados que executarão o objeto; f) A última auditoria contábil-financeira da cooperativa, conforme dispõe o art. 112 da Lei nº 5.764, de 1971, ou uma declaração, sob as penas da lei, de que tal auditoria não foi exigida pelo órgão fiscalizador. g) Ata de fundação; h) Estatuto social com a Ata da Assembleia que o aprovou; i) Regimento dos fundos instituídos pelos cooperados, com a Ata da Assembleia que os aprovou; j) Editais de convocação das três últimas Assembleias Gerais Extraordinárias; k) Três registros de presença dos cooperados que executarão o Contrato em Assembleias Gerais ou nas reuniões seccionais; l) Ata da Sessão que os cooperados autorizaram a cooperativa a contratar o objeto da licitação;

<sup>20</sup> a) Relação dos cooperados que atendem aos requisitos técnicos exigidos para a contratação e que executarão o objeto, com as respectivas atas de inscrição e a comprovação de que estão domiciliados na localidade da sede da cooperativa, respeitado o disposto nos artigos. 4º, XI, 21, I e 42, §§ 2º a 6º da Lei nº 5.764, de 1971; b) Declaração de regularidade de situação do contribuinte individual – DRSCI de cada um dos cooperados relacionados; c) Comprovação do capital social proporcional ao número de cooperados necessários à prestação do serviço; e) Documento comprobatório de integração das respectivas quotas-partes pelos cooperados que executarão o objeto; f) A última auditoria contábil-financeira da cooperativa, conforme dispõe o art. 112 da Lei nº 5.764, de 1971, ou uma declaração, sob as penas da lei, de que tal auditoria não foi exigida pelo órgão fiscalizador. i) Regimento dos fundos instituídos pelos cooperados, com a Ata da Assembleia que os aprovou; j) Editais de convocação das três últimas Assembleias Gerais Extraordinárias; k) Três registros de presença dos cooperados que executarão o Contrato em Assembleias Gerais ou nas reuniões seccionais; l) Ata da Sessão que os cooperados autorizaram a cooperativa a contratar o objeto da licitação;



*postergação da entrega desses documentos. Se a fase de entrega desses documentos seria quando da assinatura do contrato, indaga-se: 1. Por que parte dos documentos foram entregues na fase de habilitação? 2. Por que os documentos que deveriam ser entregues apenas quando da assinatura do contrato constaram no rol do item 11.1.5, relativo aos documentos de habilitação das cooperativas? Nota-se evidente favorecimento indevido da COOPERBRAS, o que viola mais uma vez a isonomia entre as licitantes”.*

36. No mérito, a recorrente pede o provimento do Pedido de Reexame, a fim de ser julgada *“procedente a representação da FCB, para reconhecer a quebra da isonomia no certame e a frustração ao caráter competitivo da licitação, da forma reconhecida na r. Decisão nº 3816/2018, visto que ficou comprovado a existência de fraude no processo licitatório, além da das demais fraudes identificadas na Operação Trickster. Além disso, requer seja reconhecida a inabilitação (sic<sup>21</sup>) indevida da empresa COOPERBRAS, em evidente quebra da isonomia entre os licitantes”.*

#### **Contrarrazões da Secretaria de Estado de Educação do DF (Peça 324)**

37. A Secretaria de Educação do DF aponta que *“a empresa I.H. Locação e Arrendamento de Veículos, Viagens e Turismo Ltda. sagrou-se vencedora do Pregão Eletrônico nº 03/2017/SUAG/SEE-DF”,* havendo, no entanto, declinado *“da assinatura do contrato, tendo a Cooperativa de Transportes - Cooperbras sido declarada a nova vencedora do certame. Irresignada com o aludido ato, a Recorrente ofertou Representação ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) questionando a habilitação da Cooperbras”.*

38. Ao referir-se à anulação da Decisão nº 3816/2018 (Peça 227), em face do que foi decidido no Mandado de Segurança nº 0701141- 80.2019.8.07.0000, seguida da prolação da Decisão nº 2607/2020 (Peça 307), a SEE/DF contesta a alegação da recorrente relativa à *“existência de supostos indícios de que as propostas realizadas pelas empresas COOPERBRAS, Oliveira Transportes, GPS Transportes e Rodoeste Transportes foram formuladas em conluio, violando o sigilo devido e a isonomia entre as empresas participantes do pregão”,* dado *“que essas empresas possuem sócios em comum e que, em alguns casos, há relação de parentesco entre eles”.*

39. Nesse ponto, a SEE/DF considera *“que o fundamento da alegação da recorrente não encontra amparo legal, porquanto (o artigo 9º da) Lei nº 8.666/93<sup>22</sup>, ao*

<sup>21</sup> Acredita-se que a empresa busca que seja reconhecida a **habilitação** indevida da Cooperbras.

<sup>22</sup> Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado; III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. § 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada. § 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração. § 3º Considera-se



*tratar das possibilidades de impedimento do direito de participar de licitação, não faz qualquer menção quanto à existência de parentesco entre os sócios das empresas participantes, tampouco quanto à intersecção de sócios de diferentes empresas interessadas no mesmo procedimento licitatório”.*

40. Logo, em razão da “autonomia da pessoa jurídica, que difere das pessoas físicas que compõe o seu quadro societário”, e da possibilidade de “participação simultânea de empresas com sócios comuns no mesmo procedimento licitatório, uma vez que inexistente vedação legal para participações desse tipo, o impedimento nesses casos não poderá ser compulsório”, consoante entendimento do TCU<sup>23</sup>.

41. Para a SEE/DF, “a mera intersecção societária entre diferentes empresas interessadas no mesmo procedimento licitatório não tem o condão de impedir a participação delas, salvo se tal situação prejudicar a competitividade justa e isonômica entre as entidades participantes, o que não se conforma com o caso em tela, vez que, de acordo com informações prestadas pela Subsecretária de Administração Geral (...), no Processo Sei nº 00080-00033389/2017-38, a empresa COOPERBRAS somente se sagrou vencedora do certame em virtude da desistência da empresa I.H LOCAÇÃO”.

42. Portanto, “é indubitável que a participação de empresas com sócios em comum, ou até mesmo, a existência de relação parental entre sócios de diferentes empresas participantes do pregão, não podem servir para afastar essas empresas da fase competitiva do certame sem que se comprove ou se ateste a mácula a lisura do

---

participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários. § 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação;

<sup>23</sup> “**A participação simultânea de empresas com sócios comuns em licitação não afronta a legislação vigente e somente merece ser considerada irregular quando puder alijar do certame outros potenciais participantes, como nos casos de: a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra. (...) O relator anotou, a esse respeito, que ‘nem os regulamentos próprios das entidades nem a Lei nº 8.666/1993 vedam essa situação’. E mais: ‘A interpretação teleológica da legislação, especialmente a do princípio da igualdade de condições a todos os interessados, conduz ao entendimento de que o concurso de licitantes pertencentes a sócios comuns somente é irregular quando puder alijar do certame outros potenciais participantes’.** Acrescentou que, de acordo com o precedente revelado pelo Acórdão 297/2009 - Plenário, a participação simultânea de empresas que tenham sócios comuns em um mesmo certame configuraria irregularidade nos casos de: ‘a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra’. O relator consignou, porém, que, nos processos em que tal exigência indevida foi identificada, não houve exclusão de nenhuma empresa por essa razão, nem foram apontados indícios de conluio ou fraude. Levou em conta, ainda, a informação fornecida pelo Sesi/DN e Senai/DN de que não mais incluem em seus editais cláusula com tal conteúdo restritivo, em respeito a deliberação já proferida pelo Tribunal, por meio da qual ratificou-se medida cautelar que determinara a suspensão de outros certames conduzidos por tais entidades, em razão de ilegalidade dessa mesma natureza (Acórdão nº 2.341/2011-P). (...). Precedentes mencionados: Acórdão 526/2013-Plenário, TC 028.129/2012-1, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, 13.3.2013”.



*procedimento licitatório, no que diz respeito à isonomia e demais princípios basilares da Administração Pública. Roborando o assunto, convém ressaltar, conforme a Ata do Pregão, a participação de 14 (quatorze) empresas no Pregão em análise, o que a princípio atesta a ampla competitividade do certame”.*

43. Demais, “quanto ao alegado pela recorrente, no que diz respeito à apresentação de descrição idêntica do objeto licitado, informa-se que a descrição das propostas devem seguir as especificações do Termo de Referência, e não há como definir ou impedir que as descrições se assemelhem ou sejam idênticas, tendo em vista que o objeto licitado é único, não cabendo diferenciação em sua especificação. (...) Assim sendo, resta luzente que os argumentos aludidos pela recorrente no Pedido de Reexame não merecem prosperar, mormente pela falta de amparo legal e fático, além da ausência de qualquer documento comprobatório do alegado”.

44. A respeito da menção à Operação Trickster, conduzida pela PCDF, a SEE/DF ressalta o “caráter inquisitivo, natural das investigações policiais. Assim, em tais procedimentos investigativos, não restam presentes o contraditório e a ampla defesa, que só serão garantidos após o início do processo judicial. Por isso, as investigações policiais não devem ser utilizadas como fulcro para afastar a presunção de inocência, imputando a alguém crime que se encontra na fase de apuração”, não competindo à Secretaria “a análise de eventuais procedimentos investigativos contra empresas que porventura possam se sagrar vendedoras nos procedimentos licitatórios conduzidos (pela) Pasta. Neste contexto, não são válidos os argumentos utilizados pela recorrente, devendo ser negado o provimento do seu pedido”.

45. Com relação ao suposto não cumprimento da habilitação jurídica (item 11.1.5 do edital), a SEE/DF informa que “a COOPERBRAS, ao registrar seu cadastro no Pregão Eletrônico nº 03/2017/SUAG/SEE-DF, não se autodeclarou como sociedade cooperativa, conforme depreende-se da Ata de realização do Pregão (...) e do relatado pelo setor técnico responsável no Despacho (...). Destarte, com base no cadastro realizado pela referida empresa, o pregoeiro, à época, não considerou a exigência do item editalício supracitado quando da análise dos documentos habilitatórios enviados pela COOPERBRAS, permitindo, desse modo, o prosseguimento do feito, conforme consta na Ata complementar do pregão. No que se refere à fase de apresentação dos documentos necessários à comprovação da habilitação das empresas participantes do Pregão, os prazos e as etapas para o envio dos documentos comprobatórios foram respeitados e seguidos de forma isonômica, nos moldes determinados nos itens 10.1 e 10.2 do Edital, conforme relatado nas Atas do Pregão 03/2017 (...)”.

46. Em síntese, a SEE/DF entende não assistir razão à recorrente, “motivo em que devem ser rejeitadas as alegações trazidas, mantendo-se válidos os atos relacionados ao procedimento licitatório em comento”.

### **Contrarrazões da Cooperativa de Transportes Cooperbras (Peça 330).**

47. Segundo a Cooperbras, “a representação se baseou em duas supostas irregularidades: i) a Recorrida não teria cumprido todos os requisitos de habilitação jurídica, no tocante ao item 11.1.5 do edital; 1 ii) a participação de empresas com sócios que apresentam relação de parentesco teria resultado em prejuízo à isonomia



*e à competitividade da licitação. O pedido de reexame reitera os mesmos argumentos já refutados pela decisão recorrida”.*

48. A respeito da alegação concernente ao **“descabimento de exigir documentos de habilitação que”**, segundo defende, **“devem ser apresentados somente na celebração do contrato”**, a Cooperbras menciona que *“a decisão recorrida afastou integralmente essa alegação, ao reconhecer que parte dos documentos devem ser apresentados somente no momento da celebração do contrato, uma vez que somente após a fase de vistoria dos veículos serão definidos os cooperados que efetivamente irão prestar o serviço”*, sendo nesse sentido o entendimento da unidade técnica e do MPJTCDF.

49. Assim, *“considerando que a avaliação de parte da documentação exigida ocorre somente no momento da celebração do contrato, esse argumento recursal não merece prosperar”*.

50. Quanto à eventual ocorrência de conluio no certame, a Cooperbras aponta que *“a Recorrente alega suposta existência de grupo econômico formado pelas empresas: i) Cooperativa de Transportes Cooperbras; ii) Oliveira Transporte e Turismo Ltda. – ME, iii) GPS Transportes Ltda. ME; e iv) Rodoeste Transporte e Turismo Ltda. – EPP”*. Nesse ponto, *“as razões recursais reiteram os argumentos que a participação de empresas com sócios que apresentam relação de parentesco teria resultado em prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação”*.

51. Sobre isso, *“a Recorrente ainda se equivoca ao afirmar que ‘não há impedimento legal para que diversas empresas, ainda que sem vínculo de parentesco entre seus sócios, compartilhem a mesma estrutura física ou pessoal’, mas que seria ilegal a participação de todas elas em um mesmo certame. Esse entendimento não encontra respaldo na legislação ou na jurisprudência pátria, que é sólida no sentido de que **não há vedação legal à participação de empresas cujos sócios tenham relações de parentesco entre si, em uma mesma licitação**. Por isso, a demonstração de frustração do caráter competitivo e da violação ao sigilo da licitação*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*dependem da existência de elementos que apontem para a burla de tal princípio”, conforme entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região<sup>24</sup> e do TCU<sup>25</sup>.*

52. Para a Cooperbras, “*como se depreende do entendimento jurisprudencial consagrado, importa para o certame a preservação de seu caráter competitivo e de seu resultado útil – a proposta mais vantajosa. A mitigação do sigilo das propostas com a participação de empresas do mesmo grupo econômico é sobreposta pela disputa ampla no certame diante da participação efetiva de outras empresas. Nota-se, portanto, que os argumentos da Recorrente são frontalmente contrários à jurisprudência pátria, pois afirma que a relação de parentesco entre os sócios invariavelmente ‘possui o condão de afastar a possibilidade da Administração Pública em contratar por um preço mais competitivo, haja vista a combinação de preços e lances que serão ofertados’.*”

53. Demais, “*a improcedência dessa alegação fica evidente ao analisar o precedente (citado<sup>26</sup>), em que o TCU considerou que a **participação de 11 empresas***

---

<sup>24</sup> “(...) I - No caso, a simples possibilidade de conluio entre os licitantes, em virtude do parentesco existente entre os sócios, não é suficiente para malferir a legalidade do procedimento licitatório, notadamente porque tal possibilidade não se convolou em realidade comprovada nos autos. **Ademais, inexistente previsão legal que obste a concorrência entre pessoas com parentesco, sendo fundamental para anular licitação regularmente processada que restasse evidenciado o comprometimento da competitividade entre os licitantes, o que não foi demonstrado, na espécie.** Desse modo, há de ser prestigiado o ato administrativo realizado em consonância com os ditames legais e constitucionais, referente à Concorrência nº 112/2001-SSR/MC. II - Apelação desprovida. Sentença confirmada. A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação”. TRF-1. AC 0046235-88.2013.4.01.3400, Des. Federal Souza Prudente, Quinta Turma, e-DJF1 07/04/2017.

“LICITAÇÃO. EXCLUSÃO DE UMA DAS PESSOAS JURÍDICAS LICITANTES À VISTA DO PARENTESCO EXISTENTE ENTRE OS SÓCIOS DELA E OS SÓCIOS DE OUTRA PESSOA JURÍDICA, TAMBÉM PARTICIPANTE DA LICITAÇÃO. 1. A Administração Pública somente está autorizada a agir segundo a lei (Carta Magna, art. 37, I). 2. O Decreto-Lei 2.300/86 (vigente à época da licitação) não vedava a participação de licitantes com grau de parentesco numa mesma licitação. 3. Nos termos do artigo 20, ‘caput’, do Código Civil as “pessoas jurídicas têm existência distinta da dos seus membros”. 4. **Improcedência da aplicação à espécie da teoria da desconsideração da pessoa jurídica para impedir a participação de licitantes com grau de parentesco numa mesma licitação, pois ausente qualquer prenúncio de fraude, a qual, em se tratando de mandado de segurança, exige-se esteja comprovada documentalmente.** 5. Remessa oficial improvida. Por unanimidade, negar provimento à remessa oficial”. TRF-1. REO 0016490-84.1990.4.01.0000, Juiz Leão Aparecido Alves (conv), Terceira Turma Suplementar, DJ 10/09/2001.

<sup>25</sup> TCU. Súmula nº 222. As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Acórdão nº 2803/2016 – Plenário. Relator: André de Carvalho. Acórdão nº 952/2018 – Plenário. Relator: Minº Vital do Rêgo. Acórdão nº 297/2009 – Plenário. Relator: Minº Marcos Vinícios Vilaça.

<sup>26</sup> “132. Conforme já assente na jurisprudência desta Corte de Contas, a existência de relações de parentesco entre sócios de empresas concorrentes, por si só, não tem o condão de frustrar o caráter competitivo do certame, exceto se verificados elementos nos autos que apontem para a burla de tal princípio. 133. Entendo, concessa venia do posicionamento da unidade técnica, que não há no caso concreto indícios de fraude perpetrada pelas empresas em questão, a justificar a aplicação da penalidade sugerida. 134. Conforme consignado na ata da referida licitação (peça 72, p. 18- 19), **participaram da etapa de lances do prego 11 empresas, dentre as quais as quatro empresas apontadas nestes autos. Tal circunstância já afasta a possibilidade de êxito de eventual**



no certame em que se alegou frustração ao caráter competitivo, pela **relação de parentesco entre sócios de 4 empresas**, é uma circunstância que, por si só, “já afasta a possibilidade de êxito de eventual combinação entre as citadas empresas, eis que a etapa de lances equaliza as chances de todos os proponentes”, cabendo notar “que o TCU reconheceu a possibilidade da participação de empresas em que há relação de parentesco entre os sócios, mesmo em licitação na modalidade convite, em regra, com três participantes”.

54. Segundo a Cooperbras, “no caso concreto, não há qualquer elemento que indique que a relação de parentesco ou afinidade entre os sócios de quatro empresas teria sido um fator decisivo para o resultado da licitação. Ao contrário, a análise dos autos do pregão permite verificar que o certame teve ampla disputa e que a participação de empresas com relação de parentesco não implicou qualquer influência na competitividade e no resultado do certame”.

55. A respeito “**dos elementos que comprovam a inviabilidade lógica do suposto direcionamento da licitação**”, prossegue a Cooperbras, “as alegações da Recorrente se baseiam na existência de um suposto grupo econômico formado pelas empresas: i) Cooperativa de Transportes Cooperbras; ii) Oliveira Transporte e Turismo Ltda. – ME, iii) GPS Transportes Ltda. ME; e iv) Rodoeste Transporte e Turismo Ltda. – EPP. A alegação não se sustenta diante de uma simples análise da disputa. A ordem de classificação do pregão demonstra que a Recorrida apresentou a quinta melhor proposta – de R\$ 10,38, 20% inferior ao orçamento estimativo –, tendo vencido em razão da desclassificação e desistência das primeiras colocadas, **inclusive as empresas Facó e I.H Locação, que não integrariam o suposto grupo econômico**”.

56. Em assim sendo, “a alegada frustração do caráter competitivo, em razão de vínculo entre sócios de quatro empresas, não se sustenta, porque as quatro primeiras colocadas não estariam relacionadas ao grupo de empresas que possuem relação de afinidade com a Recorrida. Fato contundente de que a empresa Facó não atuou para beneficiar a Recorrida, é que **aquela empresa representou a essa Corte contra a desclassificação de sua proposta, como registrado (na) Decisão nº 4369/2017<sup>27</sup>**”.

57. Nas palavras da Cooperbras, “é muito pouco provável que uma empresa que atue em conluio em uma licitação pública, com o interesse de favorecer terceiros, represente aos órgãos de controle contra a sua desclassificação. Embora a representação tenha sido julgada improcedente, esse é um fato contundente de que

---

**combinação entre as citadas empresas**, eis que a etapa de lances equaliza as chances de todos os proponentes”. TCU. Acórdão nº 721/2016-Plenário. Relator: Vital do Rêgo.

<sup>27</sup> Peça 47: “O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) da representação formulada pela empresa Facó Recuperação e Locação Ltda. EPP, em face do Pregão Eletrônico nº 03/2017/SUAG/SEE-DF, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e ante o preenchimento dos requisitos constantes do § 2º do art. 230 do RI/TCDF; b) da Informação nº 205/2017 (e-DOC 5C9D1361-e); (...) III – nos termos do art. 230, § 7º, do RI/TCDF, fixar o prazo de 5 (cinco) dias, para que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF **encaminhe seus esclarecimentos acerca da exordial e motive a desclassificação das propostas de preço** (nos valores unitários de R\$ 8,90/km rodado e R\$ 8,91/km rodado) com fulcro na inexequibilidade da proposta; (...)”.



*a Faco tinha a intenção de vencer a licitação. Os elementos constantes do processo indicam que houve efetiva competição entre as licitantes, seja pela participação de 14 empresas, ou pela ausência de vínculo com as quatro primeiras colocadas, refutando a alegação da Recorrente”.*

58. *Outrossim, “uma breve análise da Ata de Realização do Pregão – como um todo, não apenas lances isolados – permite verificar que houve uma disputa efetiva entre as licitantes, destacando-se os seguintes fatores: a) a sequência dos lances se deu em intervalos de tempo similar, demonstrando que não há nenhuma discrepância entre lances destacados pela decisão impugnada e os demais; b) grande quantidade de lances por diferentes empresas que não estariam relacionadas aos supostos grupos”.*

59. *Logo, “é irrelevante o argumento suscitado no parecer ministerial de que os registros das ofertas das cinco empresas mencionadas acima perfazem apenas 16 minutos, visto que essa é uma etapa anterior aos lances, não tendo reflexos na disputa. Até porque, como se viu, foram realizados diversos e seguidos lances (por parte das) licitantes. Não se pode, tampouco, falar em prejuízo quando a Recorrida apresentou proposta 20% inferior ao orçamento, fixado em R\$ 13,10 por km rodado, e considerado satisfatório pelo próprio TCDF, por meio da Decisão nº 3460/2017. A proposta também é inferior ao preço do Contrato Emergencial atualmente vigente, firmado com a empresa Pollo Viagens e Transportes, no valor de R\$ 12,05 por km rodado, corroborando a ausência de prejuízo, que seria reflexo da suposta fraude ao caráter competitivo do certame”.*

60. *No que se refere à “**impossibilidade de presunção de fraude em razão de suposto grupo econômico ou de sócios ligados por relação de parentesco**”, a Cooperbras sustenta que “a própria Recorrente reconhece que ‘o princípio da independência da pessoa jurídica em relação às pessoas de seus sócios faz com que a simples existência de sócios em comum não caracterize por si só um conluio’”, sendo nesse sentido a Decisão nº 2607/2020 (Peça 307).*

61. *Portanto, para a Cooperbras, “a caracterização de conluio não se sustenta, a partir de mera presunção, notadamente quando existem fortes indícios contrários, como no caso concreto. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, aplicado no âmbito do TCU<sup>28</sup>”.*

---

<sup>28</sup> “96. De pronto, o Supremo Tribunal Federal (STF) desde data remota firmou o entendimento segundo o qual ‘indícios são provas, **se vários, convergentes e concordantes**’, nos termos do Voto proferido pelo Relator do Recurso Extraordinário 68.006-MG (Relator Ministro Aliomar Baleeiro). Há muito o TCU incorporou esse entendimento à sua jurisprudência, a exemplo dos Acórdãos 1.262/2007 e 2.143/2007, ambos do Plenário do TCU (relatados, respectivamente, pelos Ministros Marcos Bemquerer Costa e Aroldo Cedraz)” TCU. Acórdão nº 2077/2017-Plenário. Relator: Augusto Shermanº

“Como se sabe, a jurisprudência do TCU se consolidou ao longo do tempo no sentido de que a **caracterização de conluio exige a conjunção de indícios vários e coincidentes** que apontem para a ocorrência de fraude à licitação, consubstanciada na prática de **atos capazes de restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e de promover o direcionamento do certame** (v.g.: Acórdãos 204/2011, 1.618/2011, 1.107/2014 e 502/2015, todos do Plenário)” TCU. Acórdão nº 2649/2015-Plenário. Relator: André de Carvalho.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

62. Em consequência, “a participação de empresas pertencentes a um mesmo grupo econômico, ou com sócios ligados por relação de parentesco, não caracteriza, por si só, fraude à licitação, como pretende a Recorrente. Diante disso, não há como caracterizar o suposto conluio, devendo ser negado provimento ao recurso que apenas reitera os argumentos que já haviam sido analisados e afastados pela decisão recorrida”.

63. De posse dessa argumentação, a Cooperbras pede: “a) seja negado provimento ao pedido de reexame interposto pela Recorrente; b) diante dos argumentos expostos, com base no formalismo moderado, na busca da verdade real e da proposta mais vantajosa à Administração, seja reformada (sic<sup>29</sup>) a decisão anterior, a fim de reconhecer a legalidade do certame, mantendo-se incólume os atos praticados e o resultado no Pregão Eletrônico SRP nº 03/2017 - SEE/DF”.

### **Análise**

64. A anulação da Decisão nº 3816/2018 (Peça 139<sup>30</sup>), em face do decidido no MS nº 0701141-80.2019.8.07.0000, foi motivada pela violação do devido processo legal, dada a inobservância do contraditório e da ampla defesa, não tendo o Poder Judiciário adentrado o mérito propriamente dito da deliberação plenária.

65. Por um lado, ainda que se possa considerar que a motivação da Decisão nº 3816/2018 (Peça 139), consoante os Votos Vista/Manifestação de Vista – GCMM (1º Revisor, i. Conselheiro Márcio Michel; Peça 126) e GCIM (2º Revisor, i. Conselheiro Inácio Magalhães Filho; Peça 136), mostre-se presente de forma adequada, é fato que, em termos jurídicos, a referida deliberação plenária foi completamente invalidada.

66. Por outro, há que se reconhecer que a motivação da Decisão nº 2607/2020 (Peça 307<sup>31</sup>), prolatada à unanimidade, com lastro no Voto – GCMA (Peça 306), considerando improcedente a representação formulada pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. e autorizando o prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 3/2017/SUAG/SEE/DF, guarda coerência com o encaminhamento proposto pelo Voto – GCMA (Peça 138), oportunidade em que o i.

---

<sup>29</sup> Acredita-se que a contrarrazoante se refira à “retomada”, no sentido da manutenção da decisão anterior.

<sup>30</sup> O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do 1º Revisor, Conselheiro MÁRCIO MICHEL, que aderiu, nesta assentada, ao acréscimo constante do voto do 2º Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: (...). Vencido o Relator, que manteve o seu voto. O Conselheiro RENATO RAINHA deixou de atuar nos autos com fundamento no art. 153, § 1º, do RI/TCDF. Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA.

<sup>31</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...). O Conselheiro RENATO RAINHA deixou de atuar nos autos, com fundamento no art. 153, § 1º, do RI/TCDF. Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

Relator do feito, Conselheiro Manoel de Andrade, foi vencido na primeira discussão acerca do assunto aqui tratado.

67. Aliás, os motivos do Voto – GCMA (Peça 306) são harmônicos com o entendimento do corpo técnico (Informação nº 97/2018 – DIACOMP4; Peça 116<sup>32</sup>), *verbis*:

“(…)

*Em apertada síntese, a signatária da representação, empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda., apontou as seguintes irregularidades: a) que a participação de empresas com sócios que apresentam relação de parentesco teria ocasionado prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação; b) a empresa vencedora do certame (Cooperativa de Transporte – Cooperbras) não teria cumprido todos os requisitos de habilitação jurídica.*

*Quanto aos requisitos de habilitação jurídica da Cooperbras, concordo com os órgãos técnico e ministerial que a avaliação de parte da documentação exigida pelo item 11.1.5 do edital ocorrerá no momento da celebração do contrato e após a realização de vistoria dos veículos. Portanto, improcedente a representação nesse ponto.*

*No que diz respeito à participação de empresas com sócios que apresentam relação de parentesco, a Unidade Técnica pugna também pela improcedência da representação, tendo o Parquet especial apresentado entendimento diverso sobre o assunto.*

*Registro, inicialmente, que quando da prolação da Decisão nº 1.213/18, que tomou conhecimento da representação da empresa FCB e determinou à Secretaria de Educação que se abstivesse de assinar o contrato resultante do pregão em apreço, o processo foi relatado pelo ilustre Cons. Paiva Martins, tendo em conta o meu afastamento legal.*

*Cumpre-me frisar que a questão em tela não é inédita no presente feito, tendo sido erguida primeiro pelo Parquet especial em seu Parecer nº 857/17-ML e depois pela empresa Travel Bus Ltda. em sua representação. Em ambas ocasiões, defendi que a participação de empresas pertencentes a um mesmo grupo econômico ou com sócios ligados por relação de parentesco não caracteriza, por si só, fraude à licitação, bem como que a demonstração de burla ao certame demandaria a identificação de nexos causal entre a conduta das licitantes nessa situação e a inobservância dos princípios balizadores*

---

<sup>32</sup> “Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que: I - tome conhecimento das seguintes documentações encaminhadas ao Tribunal em atendimento ao disposto na Decisão nº 1213/2018 (Peça 97, e-Doc ECC5C507-e): a) da parte da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF, em atendimento aos itens II e III da Decisão, Peça nº 107, e-Doc 8FFCD93B-c; b) da parte da COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes, em atendimento ao item IV da Decisão, Peça nº 106, e-Doc E63531E9-c; II – considere: a) no mérito, improcedente a Representação apresentada pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda atinente ao PE nº 03/2017 – SE/DF; b) cumprida a Decisão nº 1213/2018; III – autorize: a) a continuidade do certame; b) a ciência da decisão que vier a ser adotada à empresa representante; c) o retorno dos autos à SEACOMP, para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*das contratações públicas. Tal entendimento foi acolhido por unanimidade pelo Tribunal, conforme Decisões nºs 5.095/17 e 5.420/17.*

*Nessa mesma linha, a Unidade Técnica, ao se manifestar pela improcedência da representação da empresa FCB, aduziu o seguinte:*

*'33. A representante alega a existência de conluio e combinação de preços entre as já citadas quatro empresas que possuem relação familiar ou de negócios entre os seus sócios, mas em nenhum momento aponta claramente quais teriam sido os atos ilegais praticados em razão de tal proximidade. Ou seja, não fica delineado nos autos em qual situação, exatamente, a empresa representante teria sido vilipendiada em seus direitos, em detrimento da COOPERBRAS. Se houve a combinação de preços entre as empresas do suposto grupo econômico, afirmada pela representante, quais os lances apresentados no Pregão que efetivamente evidenciariam tal ilegalidade. Não há resposta nos autos para tal questão. O que prevalece na representação são afirmações sem evidências de quaisquer provas que as respaldassem.'*

*De outra parte, com as devidas vênias, os argumentos ora trazidos pelo Ministério Público no Parecer nº 400/18-ML também não alteraram o meu convencimento acerca da matéria em debate. Aquele órgão elenca alguns fatos que, no seu entender, serviriam para comprovar a frustração ao caráter competitivo do certame, quais sejam: i) a identidade de agências bancárias, ii) apresentação idêntica de números de telefone para entidades diversas, iii) pagamento de obrigações em favor de outra licitante, iv) apresentação de propostas pelas pessoas jurídicas interligadas com decréscimo de apenas um centavo, v) propostas realizadas em curto período de tempo e vi) mergulho de preços para desestimular outras licitantes'.*

*A meu ver, as informações coligidas ao feito em fases pretéritas já permitiam inferir que as empresas Cooperbras, Oliveira Transportes, GPS Transportes e Rodoeste Transportes possuem sócios ligados por relação de parentesco, de forma que os elementos ora indicados pelo Parquet especial apenas reforçam essa conclusão. De toda forma, não vislumbro qualquer impedimento legal para que um mesmo grupo econômico crie empresas diferentes, com CNPJs regularmente registrados e que venham a compartilhar a mesma estrutura física e de pessoal.*

*Considerando que cada uma dessas entidades possui personalidade jurídica própria, forçoso reconhecer a legalidade da participação de todas elas em uma mesma licitação. Sobre o assunto, trago à colação o seguinte excerto do voto-condutor do Acórdão nº 297/09 do egrégio Tribunal de Contas da União – TCU:*

*'Hoje, diante do texto legal, tal como se encontra redigido há mais de vinte anos, uma mesma empresa não pode apresentar duas propostas, mas nada impede que empresas distintas, embora vinculadas a um mesmo grupo econômico, apresentem diferentes propostas.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

À luz do quanto foi acima exposto, pode-se afirmar, com segurança, que a simples participação, nos mesmos procedimentos licitatórios, de duas empresas cujas ações ou cotas pertencem ao mesmo grupo de pessoas, não configura violação ao sigilo da licitação nem fraude comprometidora da competitividade do certame.'

*Como já deixei assente neste processo, a demonstração de eventual irregularidade consiste em comprovar objetivamente de que maneira a participação de empresas interligadas possa ter comprometido o resultado do procedimento licitatório, o que, no caso concreto, não ocorreu.*

*No esforço de sustentar a sua tese pela frustração do caráter competitivo do certame, o órgão ministerial ofertou uma série de argumentos, e, com a finalidade de tornar mais didática a análise, irei reproduzir e comentar alguns deles em seguida.*

**Argumento:** '51. Com fundamento nos dados relativos aos lances apresentados, este Órgão Ministerial constatou que, **aproximadamente, 90% das solicitações foram feitas por sociedades integrantes dos grupos identificados no presente Parecer**, o que, conforme dito alhures, **afasta** a afirmação de existência de competitividade no certame'.

*Entendo que o fato de as empresas interligadas terem oferecido 90% dos lances no pregão não reflete uma maior ou menor competitividade do mesmo. Uma quantidade enorme de lances, mas com preços que apresentam diferenças insignificantes (na maioria das vezes na casa de centavos), não se revela uma estratégia suficiente para ludibriar a disputa.*

*Toda empresa já entra no pregão sabendo do preço limite que poderá oferecer para cobrir os seus custos e sua margem de lucro, e, no caso concreto, afigura-se razoável que as demais licitantes tenham aguardado momentos oportunos para oferecerem lances mais realistas e competitivos (em vez de ficar apresentando vários lances com diferenças insignificantes).*

**Argumento:** 'Há indícios da nefasta prática, infelizmente comum em pregões eletrônicos, na qual **licitantes apresentam propostas de baixo valor para desestimular outras licitantes (coelho) e, posteriormente, não exercem a prerrogativa de celebrar o contrato com a Administração**, deixando de cumprir requisito de habilitação, **sem qualquer justificativa**, o que culmina na convocação de interessada com proposta menos vantajosa para o Poder Público'.

*A utilização fraudulenta de uma licitante para apresentar proposta de baixo valor (chamada de 'coelho') só faz sentido se ela estiver em conluio com a segunda colocada para, com a desistência daquela, haver o favorecimento dessa última.*

*Consoante noticiado nos autos, a empresa I.H. Locação sagrou-se vencedora do certame, e, somente em razão de sua desistência, a Cooperbras foi convocada para assinar o contrato.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*Assim, aplicando-se a argumentação do Ministério Público ao caso em exame, a empresa I.H. teria atuado como a chamada 'coelho' e desistido do certame para favorecer a Cooperbras. Ocorre que o órgão ministerial trouxe uma série de elementos e fatos para demonstrar a ligação societária entre as empresas Cooperbras, Oliveira Transportes, GPS Transportes e Rodoeste Transportes, mas não há nada de concreto que estabeleça algum liame das mesmas com a empresa I.H. Locação.*

*Em verdade, o Ministério Público indicou foi um possível elo societário entre as empresas I.H. e Faco. Então, se ambas são interligadas, é lícito deduzir que a Faco, que teve a sua proposta considerada inexecutável, também teria desempenhado o papel de 'coelho' e atuado em benefício do grupo econômico da Cooperbras.*

*Quer me parecer que esse cenário não se mostra factível, pois a Faco era a então prestadora dos serviços à Secretaria de Educação, e, portanto, se aproveitaria da vitória da I.H. (pertencente ao mesmo grupo econômico) para continuar executando os serviços, não fazendo sentido abdicar de tal prerrogativa para favorecer a Cooperbras.*

**Argumento:** *Em conclusão, o órgão ministerial defende que a atuação das empresas interligadas frustrou a **competitividade do certame**, culminando com a convocação de interessada com **proposta menos vantajosa para o Poder Público.***

*No que diz respeito à competitividade, ressalto mais uma vez que 14 (quatorze) empresas participaram do pregão, ou seja, além das 4 (quatro) empresas do conglomerado Cooperbras/Oliveira/GPS/Rodoeste e da dupla I.H./Faco, compareceram outras 8 empresas independentes, o que, a meu ver, garantiu sim uma disputa aceitável.*

*Também discordo do Ministério Público ao asseverar que os fatos narrados teriam resultado na convocação de interessada **com proposta desvantajosa** para o Poder Público.*

*No ponto, importante salientar que o **orçamento estimativo**, após a intervenção do Tribunal (Decisão 1367/17), foi **fixado em R\$ 13,10 por Km rodado**. Posteriormente, esta Corte de Contas **considerou satisfatórias as justificativas da SE** no tocante à desclassificação das propostas de preços nos valores de R\$ 8,90 e R\$ 8,91 por Km rodado, ou seja, **o lance vencedor deveria ser necessariamente maior que R\$ 8,91 e menor ou igual a R\$ 13,10**. Num primeiro momento, foi declarada vencedora do pregão a empresa I.H. Locação, no valor de R\$ 9,51 por Km rodado), que acabou desistindo.*

*Dito isso, a proposta da Cooperbras (de **R\$ 10,38**) mostra-se **20% inferior ao orçamento estimativo** e apenas 9,15% acima do preço da I.H. Locação.*

*Além disso, ao considerar satisfatório o orçamento de R\$ 13,10 por Km rodado, a Unidade Técnica, nos termos da Informação nº 181/17 (peça 32), consignou o seguinte:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

'11. Para chegar ao novo valor estimado da licitação, a Secretaria se valeu de preço público, conforme estabelecido no Decreto nº 36220/14, além de três preços apresentados por particulares, cujas propostas seguiram as orientações contidas na Informação nº 76/2017, elaborada por essa Unidade Técnica na análise inicial do Edital. Frisamos que **o novo valor de referência por Km rodado se aproximou dos preços finais obtidos pela SE/DF em certames anteriores de mesma natureza**, como por exemplo o PE nº 09/2015 (localidades de Plano Piloto, Guará, São Sebastião, Itapoã e Paranoá), **no valor de R\$ 12,85** por Km rodado; PE nº 21/2015 (localidades de Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas e Itapoã), **no valor de R\$ 12,49** por Km rodado; e PE nº 24/2016 (localidade de Sobradinho), **no valor de R\$ 12,89** por Km rodado. Opinamos, dessa feita, que a diligência seja considerada cumprida'.

*Outro dado relevante é que a Secretaria de Educação firmou o **Contrato Emergencial nº 23/184** com a empresa Pollo Viagens e Transportes, por dispensa de licitação, no valor de **R\$ 12,05 por Km rodado** e com vigência de 180 dias ou até que se conclua o pregão aqui analisado.*

*Diante do cenário anteriormente descrito, não há como sustentar que o preço da Cooperbras no Pregão Eletrônico nº 03/17 (de R\$ 10,38) seja desvantajoso para a Administração.*

*Em face do anteriormente exposto, e pela **quarta vez** no presente feito, mantenho o meu entendimento, ratificado pelas **Decisões nºs 5.095/17 e 5.420/17**, no sentido de que a participação de empresas pertencentes a um mesmo grupo econômico ou com sócios ligados por relação de parentesco não caracteriza, por si só, fraude à licitação.*

*Logo, sou pela improcedência da representação oferecida pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. considerando, ainda, o seguinte:*

- 1) esta Corte de Contas analisou o edital, e, após os ajustes determinados pela Decisão nº 1.367/17 nos critérios de qualificação técnica, não foram identificadas cláusulas editalícias que restringissem o caráter competitivo do certame;*
- 2) houve a participação de 14 (quatorze) empresas no certame, ou seja, além das 6 (seis) empresas que fariam parte de dois grupos econômicos, compareceram outras 8 (oito) empresas independentes;*
- 3) o conjunto probatório constante dos autos não permite comprovar que tenha havido eventual conluio entre as empresas ligadas por relação de parentesco na tentativa de frustrar o caráter competitivo da licitação;*
- 4) o Tribunal apreciou o orçamento estimativo e determinou o seu refazimento para se levar em conta os preços públicos vigentes em contratos atuais, considerando satisfatório o valor de R\$ 13,10 por Km rodado. O lance vencedor da Cooperbras foi de R\$ 10,38, portanto, inferior ao orçamento estimativo, aos*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*preços de outros certames de mesma natureza (Pregões Eletrônicos nºs 09/15, 21/15 e 24/16, com valores de R\$ 12,85, R\$ 12,49 e R\$ 12,89, respectivamente) e ao preço praticado no Contrato Emergencial nº 23/18 (de R\$ 12,05).*

*Por fim, registro que o Parquet especial pontua que as empresas ligadas ao grupo da Cooperbras são investigadas na Operação Trickster da Polícia Civil, que apura eventuais fraudes no sistema de bilhetagem eletrônica do transporte público do DF, o que reforçaria a necessidade de se avaliar com bastante cuidado os indícios aqui levantados.*

*No ponto, destaco que apesar de a denúncia oferecida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT ter sido aceita pela Primeira Vara Criminal de Brasília, conforme o Processo nº 2018.01.1.014904-9 5, o mesmo encontra-se em fase de instrução, não tendo ocorrido, até o momento, a prolação de sentença condenatória acerca dos fatos imputados às empresas envolvidas e que guardem correlação com o pregão aqui examinado. Desse modo, inexistente deliberação judicial que impeça tais empresas de participarem de licitações e/ou firmarem contratos com o Poder Público.*

*É inegável que, na esfera penal, os órgãos apuradores dispõem de ferramentas mais apropriadas para investigar eventuais fraudes e conluios em licitações (como, p. ex., quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, oitiva de testemunhas, delação premiada), e, caso sobrevenha uma condenação no âmbito do Poder Judiciário que possa repercutir em ajustes já firmados pela Cooperbras com a Administração, tal fato deverá ser oportunamente avaliado (se for o caso).*

*Outrossim, registro que o memorial encaminhado pela Cooperbras (peça 131) foi devidamente sopesado por mim no exame que fiz, restando apenas consignar o conhecimento do referido documento na parte dispositiva do voto.*

*Ante todo o cenário posto, com a devida vênia, reafirmo o meu entendimento pela improcedência da representação da empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. e pelo prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 03/17. Sendo assim, em concordância com a Informação nº 97/18-Diacomp4 (peça 116), ratifico os VOTOS anteriores (peças 124, 134 e 138), com os ajustes que faço, no sentido de que o egrégio Plenário:*

*(...)”.*

68. De fato, no tocante à alegação recursal de que a empresa vencedora do certame – Cooperativa de Transporte Cooperbras – não teria cumprido todos os requisitos de habilitação jurídica, nota-se que tanto a unidade técnica<sup>33</sup> quanto o

<sup>33</sup> Informação nº 97/2018 (Peça 116): “35. No tocante a ausência de documentos de habilitação previstos no item 11.1.5 do edital, por parte da COOPERBRAS, assiste razão à SE/DF quando aduziu que parte dos documentos devem ser apresentados somente por ocasião da celebração do contrato decorrente da licitação, uma vez que somente após a fase de vistoria dos veículos disponibilizados pela



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

MPJTCDF<sup>34</sup> concordam que a avaliação de parte da documentação referida no item 11.1.5 do edital normativo ocorrerá no momento da celebração do contrato, após a realização de vistoria dos veículos.

69. Quanto à alegação de conluio em face da participação de empresas cujos sócios têm relação de parentesco, com prejuízo à isonomia e à competitividade do Pregão Eletrônico nº 3/2017-SUAG/SEE/DF, as citadas decisões da Corte de Contas federal remetem ao exame de cada caso concreto, uma vez que o artigo 9º da Lei nº 8.666/1993, ao prescrever as hipóteses de impossibilidade de “participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários”, não tratou, expressamente, da vedação cogitada.

70. Segundo o Tribunal de Contas da União, “no caso específico de licitações na modalidade pregão, a própria dinâmica da disputa de lances tende a acirrar a competitividade entre as licitantes, conduzindo à seleção da proposta mais vantajosa, de sorte que a demonstração da fraude à licitação passa pela evidenciação do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação<sup>35</sup>”.

71. No caso deste processo, conforme registrou o i. Relator, “houve a participação de 14 (quatorze) empresas no certame, ou seja, além das 6 (seis) empresas que fariam parte de dois grupos econômicos, compareceram outras 8 (oito) empresas independentes; e “o conjunto probatório constante dos autos não permite comprovar que tenha havido eventual conluio entre as empresas ligadas por relação de parentesco na tentativa de frustrar o caráter competitivo da licitação””.

72. Neste caso concreto, a despeito de todos os dados e elementos coligidos no Parecer nº 400/2018-GPML (Peça 119), acredita-se que o indício suficientemente forte, com potencial de confirmar eventual ocorrência de conluio entre os licitantes, pode ser o resultado da Operação Trickster, conduzida pela Polícia Civil do DF, que culminou na denúncia oferecida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, objeto do Processo nº 2018.01.1.014904-9-5, em tramite na Primeira Vara Criminal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF<sup>36</sup>.

73. Nesse particular, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, as “provas colhidas no inquérito têm valor probatório relativo, porque colhidas

---

COOPERBRAS para efetivação do objeto da contratação se poderá ter certeza de quais cooperados efetivamente irão prestar o serviço. Considerando que não houve a assinatura do Contrato, não há que se falar, nesse momento, que estaria esgotada a fase temporal de apresentação dos documentos de habilitação demandados no Edital. Por ocasião da assinatura, por óbvio, todos os documentos demandados no ato convocatório devem ser apresentados”.

<sup>34</sup> Parecer nº 400/2018-GPML (Peça 119): “66. Quanto aos fatos aventados em relação aos requisitos de habilitação, o MPC/DF coaduna com o entendimento apresentado pelo Corpo Instrutivo, no sentido de que a avaliação da documentação consiste em fato pendente de exame pela SEE/DF”.

<sup>35</sup> Acórdão nº 2803/2016 – Plenário; Relator: André de Carvalho; Data da sessão: 01/11/2016; Número da ata: 44/2016 – Plenário.

<sup>36</sup> <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20180110149049>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

sem a observância do contraditório, mas só devem ser afastadas quando há contraprova de hierarquia superior, ou seja, produzida sob a vigilância do contraditório<sup>37</sup>.

74. Para mais, de acordo com o TJDFT, em casos da espécie, embora a relação de parentesco deva ser detidamente observada<sup>38</sup>, a demonstração da ocorrência de conluio é matéria carecedora de prova robusta e irrefutável<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> REsp 849.841/MG; Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma; julgado em 28/08/2007; DJ 11/09/2007; p. 216.

<sup>38</sup> AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA – DEPUTADO DISTRITAL – CRIMES DE FRAUDE AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO (ART. 90 DA LEI Nº 8.666/93) – PROVAS SUFICIENTES DA AUTORIA E MATERIALIDADE – CONDENAÇÃO. 1. FRAUDE AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO: (...) b) O conjunto probatório demonstra que o réu (...) propiciou que seu filho se beneficiasse dos intentos fraudatórios previamente ajustados nos certames licitatórios. (...) O dolo está na circunstância de que o réu agiu consciente e voluntariamente ao influenciar, mediante acertos políticos, a modalidade de certames licitatórios em situação de parentesco com empresa concorrente, o que é vedado pelos princípios constitucionais da moralidade administrativa, da impessoalidade e, expressamente, por Lei. A relação de parentesco é bastante, por si só, a afastar objetivamente a seriedade e probidade dos certames, máxime se a empresa da qual o filho é sócio sagrou-se vencedora direta em inúmeras licitações, e, ainda, vencedora indireta em outras, porquanto a melhor proposta foi apresentada em conluio com outras empresas participantes. Longe de se configurar simples inobservância ao procedimento licitatório, as condutas do réu se consubstanciaram em verdadeira fraude ao caráter competitivo, cujo êxito também foi obtido mediante estratégia subjetiva, porquanto o réu agiu comissivamente e arditosamente, mediante ajuste, combinação prévia e coação moral, o caráter competitivo dos procedimentos licitatórios noticiados na denúncia. Essa situação sinaliza uma prevalência do critério doméstico sobre os parâmetros da capacitação legal. Diante desse quadro, composto e evidenciado pela concordância e harmonia dos fatos produtores de convicção, emerge a certeza que se faz necessária à formulação de um tranqüilo e seguro juízo de condenação, especialmente porque a versão do acusado (...), desacompanhada de qualquer elemento de sustentação, não basta para fazer desaparecer, neutralizar ou mesmo comprometer o conteúdo incriminador das provas reunidas nos autos, que a ele é totalmente desfavorável. Em conclusão: As condutas praticadas pelo réu (...) se amoldam perfeitamente ao tipo penal descrito no art. 90 da Lei 8.666/93 (fraude em licitações), cumulada com os artigos 29 (concurso de pessoas) e 71 (crime continuado), ambos do Código Penal. (Acórdão nº 730.997; Relator: Desembargador Adjuto Ulhôa; Revisor: Desembargador Jair Soares; Órgão: Conselho Especial; Data de julgamento: 15/10/2013; DJE de 06/11/2013; pág. 63).

<sup>39</sup> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO (ART. 11, DA LEI 8.429/1992). INDEPENDÊNCIA DE LESÃO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE. FRAUDE. LICITAÇÃO MONTADA. CONLUIO. NECESSIDADE DE PROVA ROBUSTA E IRREFUTÁVEL. GRADAÇÃO DAS SANÇÕES APLICADAS. PROPORCIONALIDADE. (...) 2. As evidências fáticas reforçam a tese de que não houve competitividade e permitem firmar convicção de que tenha, de fato, havido fraude, licitação montada e conluio, nos procedimentos licitatórios em questão. (Acórdão nº 900228; Relator: Desembargador Flavio Rostirola; Revisor: Desembargador Gilberto Pereira de Oliveira; Órgão: 3ª Turma Cível; Data de julgamento: 14/10/2015; DJE de 23/10/2015; pág. 226).

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO (ART. 11, DA LEI 8.429/1992). INDEPENDÊNCIA DE LESÃO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE. FRAUDE. LICITAÇÃO MONTADA. CONLUIO. NECESSIDADE DE PROVA ROBUSTA E IRREFUTÁVEL. GRADAÇÃO DAS SANÇÕES APLICADAS. PROPORCIONALIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRA O MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ. (...) 2. Os dados colacionados aos autos afastam o acolhimento da tese de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

75. No mesmo sentido, o STJ decidiu que “*para configurar tipo do art. 90 da Lei nº 8.666/1993, necessário ficar demonstrada a quebra do caráter competitivo entre os licitantes interessados em contratar, ocasionada pelo mero ajuste, combinação ou outro expediente apto a frustrar ou fraudar o procedimento licitatório (HC nº 485.791/SP, Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, DJe 20/5/2019)*<sup>40</sup>”.

76. Assim, diante da inexistência, neste momento, de um pronunciamento definitivo do Poder Judiciário acerca de eventual cometimento do crime a que se refere o artigo 90 da Lei nº 8.666/1993, acredita-se que os elementos de convicção de que dispõe o Tribunal para decidir acerca da Representação em tela foram devidamente sopesados pelo i. Relator dos autos.

77. Conforme ressaltado, os instrumentos de investigação disponibilizados ao órgão de Controle Externo não envolvem os constitucionalmente reservados ao Ministério Público comum e ao Poder Judiciário, no que se refere à persecução penal (artigo 5º, inciso XII, da Constituição Federal<sup>41</sup>).

78. Daí o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “*Decisão do Tribunal de Contas da União não constitui condição de procedibilidade de crimes de fraude à licitação e quadrilha. Pelo princípio da independência das instâncias, é possível que a existência do fato alegadamente delituoso e a*

---

defesa - e também mencionado pelo ilustre sentenciante em *obiter dicta* - no sentido de que não houve conluio. Ao contrário, **existem outros indicativos que convergem para o juízo de fraude**. 3. **As evidências fáticas reforçam a tese de que não houve competitividade e permitem firmar convicção de que tenha, de fato, havido fraude, licitação montada e conluio, nos procedimentos licitatórios em questão.** (...) 5. Especificamente em relação à parte TEC, **analisando detidamente as duas planilhas orçamentárias apresentadas pela empresa, não se encontra, como ocorre com as outras duas empresas réas, as coincidências nos documentos apresentados.** Em verdade, há uma expressiva variação entre seus conteúdos, bem como no aspecto visual. **À míngua de prova no sentido de que teria havido participação da recorrente em conluio, deve ser julgado improcedente o pedido** contra a ré TEC CONSTRUTORA. (Acórdão nº 863445; Relator: Desembargador Flávio Rostirola; Revisor: Desembargador Gilberto Pereira de Oliveira; Órgão: 3ª Turma Cível; Data de julgamento: 22/04/2015; DJE de 30/04/2015; pág. 239).

<sup>40</sup> RHC 90861 / RS RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS 2017/0274882-1; Relator: Minº Sebastião Reis Júnior; Órgão julgador: Sexta Turma; Data do julgamento: 03/09/2019; Data da publicação: DJe de 10/09/2019. “**PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. FRAUDE À LICITAÇÃO. OPERAÇÃO PECÚLIO. PRETENSÃO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA E ATIPICIDADE DA CONDUTA. INICIAL QUE SE LIMITA A DESCREVER O CONLUIO DOS ACUSADOS PARA A PRÁTICA DO CRIME, SEM PORMENORIZAR EM QUE CONSISTIU A SUPOSTA FRAUDE DE DETERMINADO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. FALTA DE DESCRIÇÃO DA ELEMENTAR DO CRIME PREVISTO NO ART. 90 DA LEI Nº 8.666/1993 (CARÁTER COMPETITIVO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO). INÉPCIA CARACTERIZADA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO**”.

<sup>41</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*identificação da respectiva autoria se definam na esfera penal sem vinculação com a instância de controle exercida pelos Tribunais de Contas<sup>42</sup>.*

79. No que se refere a estes autos, a investigação procedida pelo TCDF, considerados os processos correlatos, parece não permitir a conclusão, com o devido grau de certeza, pela ocorrência de conluio entre licitantes.

80. Note-se que, a propósito do Processo nº 14.774/2016<sup>43</sup>, citado pela recorrente, bem assim do de nº 2456/2016<sup>44</sup>, o Tribunal, por meio da Decisão nº 5049/2017<sup>45</sup> (Processo nº 33.161/2017<sup>46</sup>), determinou a remessa de cópia da Representação proposta pela empresa Travel Bus Ltda. aos feitos correlatos.

81. No caso específico do referido Processo nº 14.774/2016, a Decisão nº 5039/2018<sup>47</sup> determinou a "anulação do procedimento licitatório e a realização de

---

<sup>42</sup> AP 565; Relatora: Ministra Cármen Lúcia; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento: 08/08/2013; Publicação: 23/05/2014.

<sup>43</sup> Pregão Eletrônico nº 24/2016 - SEE/DF - contratação de empresa especializada para prestação de serviço de transporte escolar dos alunos da rede pública de ensino do DF, região "F", "Sobradinho". Arquivado pela Decisão nº 712/2020: "O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício nº SEI-GDF nº 331/2019 – SEE/GAB (e-doc. FE001983-c, peça 253), da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, e Ofícios SEI-GDF nº 4708/2019 - PGDF/SEGER/SUOP/DIOPE/GEBIN (e-doc. 54B9A344-c, peça 262) e SEI-GDF nº 19203/2019 - PGDF/SEGER/SUOP/DIOPE/GEBIN (e-doc. 391D6638-c, peça 266), da Procuradoria-Geral do Distrito Federal; II – considerar atendida a Decisão nº 5039/18, reiterada pela Decisão nº 58/19; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações. O Conselheiro RENATO RAINHA deixou de atuar nos autos, por força do art. 153, § 1º, do RI/TCDF."

<sup>44</sup> Pregão Eletrônico nº 21/2015 - SEE/DF - contratação de empresa especializada para prestação de serviço de transporte escolar de alunos da rede pública de ensino do DF.

<sup>45</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – tomar conhecimento: a) da representação proposta pela empresa Travel Bus Ltda. bem como dos documentos que a acompanha (e-DOC 438082C3-c); b) da Informação nº 151/2017 – 2ª Diacom (e-DOC F6B63293-e); II – considerar prejudicada a medida cautelar requerida, uma vez que os Pregões Eletrônicos estão suspensos por força das Decisões nºs 4934/2017 e 4369/2017; III – autorizar: a) **a remessa de cópia da representação e documentação que a acompanha aos Processos nºs 2.456/2016 e 7.755/2017, cujos relatores originários são, respectivamente, os Conselheiros Márcio Michel e Manoel de Andrade, para as pertinentes análises; b) a juntada cópia da representação e documentos que a acompanha ao Processo nº 14.774/2016, no qual se examina o Pregão Eletrônico nº 24/2016; (...).**

<sup>46</sup> Representação proposta pela empresa Travel Bus Ltda., mediante a qual alega a existência de fraudes em procedimentos licitatórios lançados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

<sup>47</sup> O Tribunal (...) decidiu: I - tomar conhecimento do deslinde do Mandado de Segurança nº 2017.00.2.022021-8 (e-doc A8302C9E-e), levantando o sobrestamento do feito, em consonância com o item I da Decisão nº 1835/2018; II – considerar: a) no mérito, procedentes as Representações formuladas pelo MPC/DF e pela Travel Bus Ltda., no que concerne à quebra de isonomia no certame e à frustração do caráter competitivo da licitação; b) prejudicada a análise de mérito relacionada à insurgência contra os documentos de habilitação da empresa GPS Transportes Ltda., apresentada na Representação encaminhada pela empresa Travel Bus Ltda., uma vez que tais fatos versam sobre o Pregão Eletrônico nº 21/2015-SE/DF, acompanhado pelo Tribunal no Processo nº 2456/2016, devendo a verificação de mérito ser tratada naqueles autos; III - determinar à Secretaria de Estado de Educação - SEE/DF que, com fulcro no art. 1º, X, da LC nº 1/1994, adote medidas para o fiel cumprimento da lei,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*outro certame para o objeto demandado, haja vista o descumprimento do princípio da isonomia (art. 3º da Lei nº 8.666/1993) e a frustração do caráter competitivo da licitação”.*

82. Da consulta aos termos do Voto – GCPT (Processo nº 14.774/2016; e-DOC B69723A0), observa-se que a SEE/DF, em cumprimento à citada Decisão nº 5039/2018, anulou o Pregão Eletrônico nº 24/2016, informando ao Tribunal a “abertura de Processo Administrativo para averiguar a conduta das empresas G.P. Silva Transporte EIRELI ME, Cooperativa de Transporte - COOPERBRAS, Rodoeste Transporte e Turismo Ltda. - EPP e Auto Viação Vitória Ltda. ME”.

83. Nesse ponto, não se tem notícia da eventual conclusão do processo administrativo instaurado pela SEE/DF.

84. O Voto – GCPT (Processo nº 14774/2016; e-DOC B69723A0) registra, ainda, “que (...) a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) protocolou Ofício (...) noticiando a impetração de Mandado de Segurança com pedido de liminar proposto pela Cooperativa de Transportes COOPERBRAS contra suposto ato abusivo e ilegal praticado pela direção desta Corte, objeto da Decisão nº 5039/18, que determinou a anulação do Pregão Eletrônico nº 24/16 da Secretaria de Educação. Posteriormente, a PGDF comunicou a denegação de segurança pelo Conselho Especial Tribunal de Justiça do Distrito Federal - TJDFT, com a reafirmação da legalidade das decisões do Tribunal. Conforme papel de trabalho (peça nº 267), a referida ação em mandado de segurança foi objeto de recurso, sendo arremetida ao Superior Tribunal de Justiça em 20/11/2019<sup>48</sup>”.

85. De sua parte, o Processo nº 2456/2016 foi sobrestado por força da Decisão nº 3916/2020<sup>49</sup>, de modo que o mérito dos recursos interpostos pela SEE/DF e pela

---

sobretudo no que se refere: a) **à anulação do procedimento licitatório e à realização de outro certame para o objeto demandado, haja vista o descumprimento do princípio da isonomia (art. 3º da Lei nº 8.666/1993) e a frustração do caráter competitivo da licitação**; b) à instauração de processo administrativo para averiguar a conduta da G.P. Silva Transporte Eireli ME, Cooperativa de Transporte – Cooperbras, Rodoeste Transporte e Turismo Ltda. – EPP e Auto Viação Vitória Ltda. ME, haja vista os robustos indícios de prática, na licitação, do ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002, observados os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório; IV - **autorizar: a) a realização, em autos apartados, do exame do eventual conluio entre as licitantes, tendo em vista que o inquérito policial em curso pode gerar uma ação penal com repercussão no feito em exame e nos Processos nºs 2456/2016 e 7755/2017**; b) a ciência desta decisão a empresa Travel Bus Ltda.; c) o envio de cópia do relatório/voto do Relator, desta decisão, da Informação nº 209/2018-4ª Diacomp e do Parecer nº 815/2018-GPML à SEE/DF e ao Pregoeiro responsável, a fim de subsidiar o cumprimento da diligência determinada pelo item III; d) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

<sup>48</sup><https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=dfd68a5b5af659712a5ee7fbd7e9f5058ff75beac85adc1>

<sup>49</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 16/2020 – NUREC e do Parecer nº 386/2020 – G3P, de lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque; II – sobrestar a análise de mérito dos Pedidos de Reexame conhecidos pela Decisão nº 3446/2019 e pelo Despacho Singular nº 513/2019 – GCPM, respectivamente, até o deslinde da determinação inserta no item subsequente, autorizando à Secretaria de Educação do Distrito Federal - SEE/DF que, preventivamente, proceda à retenção das parcelas relativas ao lucro obtido pela empresa,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

empresa GPS Transportes Ltda., em face da Decisão Reservada nº 115/2020<sup>50</sup>, encontra-se pendente de apreciação plenária.

86. Importante consignar que o Processo nº 33.751/2018, autuado para exame do eventual conluio entre as licitantes, tendo em vista inquérito policial em curso com possibilidade de gerar ação penal com repercussão neste processo e no de nº 2456/2016, encontra-se em fase inicial de análise.

87. Portanto, não obstante o que foi apurado nos autos de nº 14.774/2016, e tendo em conta o estágio inicial do Processo nº 33.751/2018, ainda que a licitação tratada neste feito envolva as mesmas empresas, tal como suscitado pela recorrente, entende-se que todas essas circunstâncias foram sopesadas pelo i. Relator, com a concordância unânime do egrégio Plenário, ao consignar a inexistência de “*deliberação judicial que impeça tais empresas de participarem de licitações e/ou firmarem contratos com o Poder Público*”, e que, “*caso sobrevenha uma condenação*

---

nos termos por ela pugnados; III – deferir, privilegiando a busca da verdade material e em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o pedido formulado pela empresa GPS Transportes Ltda. para que seja determinada a reinstrução do processo, especialmente para promover a oitiva do Sr. José Carlos de Andrade, então Gestor Municipal da Prefeitura de Cristalina/GO, signatário da planilha anexa ao Ofício nº 111/2017, de 11 de dezembro de 2017, com o intuito de verificar a veracidade dos documentos acostados aos autos e que apresentam divergência de informações (Ofício nº 111/2017 – SEPLAN e Contrato nº 16/2014 – respectivamente às fls. 19/21 e 31/36 da peça 76, e-doc 700DFFC2); IV – autorizar: a) a ciência desta decisão aos interessados; b) o retorno dos autos à unidade técnica para providências decorrentes. O Conselheiro RENATO RAINHA deixou de atuar nos autos, por força do art. 153, § 1º, do RI/TCDF.

<sup>50</sup> O Tribunal (...) decidiu: I – conhecer do Ofício nº 52/2018 – PREGÃO/SUAG /SE/DF (peça 98), do Ofício SEI-GDF nº 81/2019 – SEE/GAB (peça 100) e dos esclarecimentos prestados pela empresa GPS Transportes Ltda. ME (peça 101); II – considerar: a) suficientes os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE) quanto à diligência constante do item III da Decisão nº 158/2018; b) procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Josemar Salviano da Silva, pregoeiro do Pregão Eletrônico nº 21/2015, em atenção à audiência determinada no item V da Decisão nº 158/2018; c) no mérito, procedente a denúncia apresentada por cidadão (peça 48), assim como a representação formulada pela empresa Travel Bus Ltda. (peça 57), no que concerne à falsidade das informações contidas no atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa GPS Transporte Ltda. na fase de habilitação do Pregão Eletrônico nº 21/2015; III – com fundamento no art. 45 da Lei Complementar nº 1/1994, determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE) que: a) promova a responsabilização administrativa da GPS Transporte Ltda. tendo em vista a incidência das previsões contidas no art. 88, II, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 5º, IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013, disciplinada, no âmbito do Distrito Federal, pelo Decreto nº 37.296/2016, comunicando ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, os atos de instauração dos referidos processos administrativos; b) proceda à realização de processo licitatório com vistas à contratação de empresa para a prestação de serviço de transporte escolar de que trata o Lote 2 do Pregão Eletrônico nº 21/2015 (região do Recanto das Emas), permitindo, em caráter excepcional e em face da natureza contínua do seu objeto, que a anulação do Contrato de Prestação de Serviços nº 2/2017, firmado com a GPS Transporte Ltda. seja promovida após a celebração de novo ajuste com a licitante vencedora do certame, fixando, desde já, o prazo máximo de 90 (noventa) dias para que encaminhe a este Tribunal as informações detalhadas sobre o resultado das providências adotadas; IV – **considerando que fraudar licitação é conduta tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, encaminhar, com fundamento no art. 246, parágrafo único, do RI/TCDF, cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão (acompanhadas de cópia digitalizada e integral dos autos) à Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, para as providências que entender pertinentes**; V – autorizar: a) o **levantamento da chancela de sigilo concedida aos autos em exame**, nos termos do art. 11 da Resolução nº 207/2010; (...).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

no âmbito do Poder Judiciário que possa repercutir em ajustes já firmados pela Cooperbras com a Administração, tal fato deverá ser oportunamente avaliado (se for o caso)”.

88. À vista disso, considerado o princípio da independência das instâncias, vislumbra-se que a alegada ocorrência de conluio, no que concerne à licitação tratada neste processo, não se mostra suficientemente caracterizada.

89. Nesse diapasão, da parte deste Núcleo, não se divisa no recurso sob análise motivação bastante e suficiente para a reforma do item II da Decisão nº 2607/2020 (Peça 307).

90. Ao ensejo, cabe informar que consta do sítio informatizado da SEE/DF notícia no sentido de que, a partir de 2020, o transporte escolar passará a ser gerido pela Sociedade de Transporte Coletivo de Brasília – TCB<sup>51</sup>, nos termos do Decreto nº 40.385, de 13 de janeiro de 2020<sup>52</sup>. Há, ainda, informação a propósito da normalização do transporte escolar na cidade de Ceilândia - DF<sup>53</sup>, bem como da existência de 13 (treze) contratos vigentes.

### **Conclusão**

91. Em síntese, considerada toda a motivação acima deduzida, sugere-se ao egrégio Plenário negar provimento ao Pedido de Reexame interposto em face do item II da Decisão nº 2607/2020 (Peça 307) pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. (Peça 313).

### **Sugestões**

92. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 236/2020 - NUREC;
- II. no mérito, negar provimento ao Pedido de Reexame interposto pela empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. em virtude do item II da Decisão nº 2607/2020, restaurando seus efeitos;
- III. autorizar:
  - a) a ciência da decisão que vier a ser prolatada à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, à Cooperativa de Transportes Cooperbras e à empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda., na pessoa dos representantes legais destas;

---

<sup>51</sup> <http://www.se.df.gov.br/duvidas-sobre-o-transporte-escolar/> e <http://www.se.df.gov.br/educacao-repassa-r-50-mi-a-tcb-para-transporte-escolar/>

<sup>52</sup> Transfere à Sociedade de Transporte Coletivo de Brasília - TCB a gestão e a operação do Serviço de Transporte Escolar - STCE do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, e dá outras providências.

<sup>53</sup> <http://www.se.df.gov.br/transporte-escolar-e-retomado-em-ceilandia/>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

NÚCLEO DE RECURSOS

- b) o envio de cópia dessa Decisão ao Núcleo de Recursos, como forma de viabilizar os correspondentes registros;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para as providências de sua alçada.

À consideração superior.

**ASSINATURA ELETRÔNICA**  
**Renato Alves da Cruz**  
Auditor de Controle Externo