



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Procurador

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

PROCESSO N.º 7.755/2017-e

PARECER N.º 38/2021–G3P/CF

EMENTA: Pregão Eletrônico n.º 03/2017-SUAG/SEE/DF. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF. Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de transporte escolar dos alunos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Suspensão. Representação de licitante. Restrição ao caráter competitivo. Procedência da Representação e anulação do Pregão Eletrônico original. Pedidos de Reexame. Ausência de manifestações por parte da SEE/DF. Interposição do Mandado de Segurança n.º 070114-80.2019.8.07.0000, com pedido liminar. Indeferimento da liminar pleiteada. Análise de Mérito das Razões e Contrarrazões recursais. Improcedência da Representação e prosseguimento do certame. Pedido de Reexame. Conhecimento. Exame de mérito. Instrução pugna pelo não provimento. Parecer divergente do Ministério Público de Contas. Possível restrição à competitividade. Procedência parcial dos argumentos recursais. Pela anulação do certame e contratação dele decorrente e inspeção nos serviços de transporte escolar.

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos do exame do **Pregão Eletrônico n.º 03/2017/SUAG/SEE-DF**, deflagrado pela Secretaria de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, cujo objeto prevê a contratação 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 ([e-DOC 09E8275D-c](#); [Peça n.º 2](#)).

2. Após a adoção das medidas corretivas indicadas na **Decisão n.º 1.367/2017** ([e-DOC B7A3649D-e](#); [Peça n.º 11](#)), o Tribunal exarou a **Decisão n.º 3.460/2017** ([e-DOC 583F5374-e](#); [Peça n.º 36](#)), **autorizando o prosseguimento do aludido certame.**

3. Na sequência, a empresa **Faco Recuperação e Locação Ltda. EPP** protocolou Representação na Corte de Contas ([e-DOC 0F456C9A-c](#); [Peça n.º 42](#)), conhecida pela **Decisão n.º 4.369/2017** ([e-DOC C6DA9488-e](#); [Peça n.º 47](#)), denunciando irregularidades na abertura do aludido certame, considerada **improcedente** pela **Decisão n.º 5.095/2017** ([e-DOC 8F34691F-e](#); [Peça n.º 65](#)).

4. Em paralelo ao presente feito, tramitou no Tribunal o **Processo n.º 33.161/17-e**, autuado para exame de Representação formulada pela empresa **Travel Bus Ltda.**, dando conta da **existência de fraudes em procedimentos licitatórios lançados pela SEE/DF**, conhecida pela **Decisão n.º 5.049/2017** ([e-DOC F3F88A70-c](#); [Peça n.º 72](#)) e juntada aos autos ([e-DOC 252E005F-c](#); [Peça n.º 74](#)).

5. Em adendo à manifestação que resultou no **Processo n.º 33.161/17-e**, a empresa **Travel Bus Ltda.** remeteu outra Representação ([e-DOC 346BD955-c](#); [Peça n.º 75](#)), objeto do **Processo n.º 14.774/16-e**, conhecida pela **Decisão n.º 5.503/2017** ([e-DOC 70D8D3F9-e](#)), não juntada a estes autos.



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

6. No presente feito, o Tribunal tomou conhecimento da referida Representação para, no mérito, considerá-la **improcedente** em relação ao **Pregão Eletrônico n.º 03/2017/SUAG/SEE-DF**, nos termos da **Decisão n.º 5.420/2017** (e-DOC 9B6606FC-e; Peça n.º 81).
7. Nesse ínterim, a empresa **I.H – Locação e Arrendamento de Veículos e Turismo Ltda.** sagrou-se vencedora do aludido Pregão Eletrônico, mas, posteriormente, após publicação de Ata Complementar ao certame, a citada empresa **declinou da assinatura do Contrato**, sendo a empresa **COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda. declarada a nova vencedora do certame.**
8. Ato contínuo, a empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** ofertou Representação, com **pedido de cautelar** (e-DOC 74C3389D-c; Peça n.º 91), conhecida pela **Decisão n.º 1.213/2018** (e-DOC 5555965A-c; Peça n.º 97), que concedeu a liminar pleiteada, determinando à SEE/DF que **se abstinhasse de assinar o contrato com a COOPERBRAS.**
9. Ao examinar o mérito da citada Representação, o Tribunal a considerou **procedente**, mediante **Decisão n.º 3.816/2018** (e-DOC 9865C5F4-e; Peça n.º 139), determinando à SEE/DF, dentre outras medidas, a **anulação do Pregão Eletrônico e a realização de outro certame.**
10. Os Pedidos de Reexame interpostos contra a **Decisão n.º 3.816/2018** (Peça n.º 139), pelas empresas **COOPERBRAS** (e-DOC 021FAD47-c; Peça n.º 166) e **FCB - Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** (e-DOC F2AE0A26-c; Peça n.º 182) foram conhecidos pelo Tribunal pelas **Decisões n.º 5.743/2018** (e-DOC C00C789C-e; Peça n.º 223) e **n.º 164/2019** (e-DOC 47B1D9FB-e; Peça n.º 221).
11. Tendo em conta a impetração do **Mandado de Segurança n.º 0701141-80.2019.8.07.0000**, que tramitou perante o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, o exame de mérito dos Pedidos de Reexame **foi sobrestado** até o deslinde do citado **mandamus**, por meio da **Decisão n.º 2.264/2019** (e-DOC 338839EB-e; Peça n.º 244), culminando na declaração, pelo Poder Judiciário, da **nulidade da Decisão n.º 3.816/2018** (Peça n.º 139).
12. Assim, o curso processual foi retomado pela **Decisão n.º 201/2020** (e-DOC 338839EB-e; Peça n.º 278), no qual o Tribunal levanta o sobrestamento imposto pela **Decisão n.º 2.264/2019** (Peça n.º 244) e esclarece que “(...) a anulação da Decisão n.º 3816/2018 afasta o caráter cogente do cumprimento das determinações ali contidas”.
13. Posteriormente, por meio da **Decisão n.º 2.607/2020** (e-DOC E76A9A0E-e; Peça n.º 307), o Tribunal considerou **improcedente** a Representação da empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** (Peça n.º 91), autorizando o **prosseguimento da licitação.**
14. Irresignada, a empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** interpôs Pedido de Reexame (e-DOC 6817921E-c; Peça n.º 313) contra o **item II da Decisão n.º 2.607/2020** (Peça n.º 307), conhecido, com efeito suspensivo, pela **Decisão n.º 3.402/2020**



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Data: ____

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

(e-DOC E3362D0D-e; Peça n.º 314), que, dentre outras deliberações, conferiu prazo para que a SE/DF e a empresa **COOPERBRAS** apresentassem contrarrazões ao recurso ora formulado, efetivadas pelos documentos carreados aos autos (e-DOC A0CB2B6D-c; Peça n.º 324 e e-DOC 6817921E-c; Peça n.º 330, respectivamente), além de autorizar o retorno destes autos ao Núcleo de Recursos do TCDF – NUREC para exame de mérito da peça recursal, o que se faz no atual momento processual.

15. Em apertada síntese, o NUREC, unidade especializada na análise das peças recursais manejadas contra deliberações exaradas pelo Tribunal, por meio da **Informação n.º 236/2020-NUREC** (e-DOC 8FBFA591-e; Peça n.º 331), com base no Voto proferido pelo Relator do presente feito, Conselheiro Manoel de Andrade, reproduzido na citada Informação (fls. 19/24 da Peça n.º 331), entendeu **improcedentes** as alegações apresentadas pela empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.**, que, em linhas gerais, abordaram os seguintes pontos: *violação da isonomia e competitividade do certame em razão da participação de empresas com sócios ligados por estreita relação de parentesco; possível conluio entre licitantes e descumprimento de requisitos de habilitação jurídica por parte da licitante vencedora*, por considerar, 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.**

16. Ressaltou que, no caso concreto, restou evidenciado que, além das 6 (seis) empresas que fariam parte de dois grupos econômicos, outras 8 (oito) empresas independentes compareceram ao certame, totalizando a participação de 14 (catorze) licitantes interessadas no objeto, **não havendo**, nos autos, **elementos comprobatórios de que tenha havido acordo ou combinação entre empresas ligadas por relação de parentesco**, destacando que, **eventual confirmação da ocorrência de conluio poderá ser obtida como resultado da Operação Trickster**, conduzida pela Polícia Civil do Distrito Federal para apuração de possíveis fraudes no sistema de bilhetagem eletrônica do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal, objeto do **Processo n.º 2018.01.1.014904-9-5**, conforme antecipado pelo Órgão Ministerial no **Parecer n.º 400/2018-GPML** (e-DOC E3E18572-e; Peça n.º 119).

17. Tendo em vista a inexistência de deliberação judicial definitiva de cometimento do crime capitulado no art. 90 da Lei n.º 8.666/1993, ocorrência capaz de impedir a participação de empresas em licitações e/ou de firmarem contratos com o Poder Público, o NUREC considerou prematuro, neste momento, afirmar que houve ofensa à isonomia e competitividade no certame em tela para justificar a anulação do processo licitatório, salientando que, caso sobrevenha condenação no âmbito do Poder Judiciário que possa repercutir em ajustes já firmados pela **COOPERBRAS** com a Administração, tal impacto deverá ser oportunamente avaliado, resguardado o princípio da independência das instâncias.

18. Por sua vez, quanto à regularidade da documentação de habilitação judicial (item 11.1.5 do Edital), o NUREC reiterou que tal análise deverá ser objeto de avaliação da SE/DF no momento da celebração do contrato e após a realização de vistoria dos veículos, conforme previsto no instrumento editalício.

19. Nesse diapasão, concluiu que inexistente motivação suficiente para reforma no **item II da Decisão n.º 2.607/2020** (Peça n.º 307), razão pela qual sugeriu ao Tribunal que **negue**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

provimento ao Pedido de Reexame manejado pela empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** (Peça n.º 313).

20. Ao final, informou que consta do sítio eletrônico da SE/DF notícia de que, a partir de 2020, o transporte escolar dos alunos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal passará a ser gerido pela Sociedade de Transporte Coletivo de Brasília – TCB, nos termos dispostos no Decreto n.º 40.385/2020, salientando que, a propósito dessa normalização, o transporte escolar na cidade de Ceilândia estaria regularizado, havendo no âmbito da SE/DF 13 (treze) contratos dessa natureza vigentes¹.

21. Assim sendo, concluiu suas análises e considerações sugerindo ao eg. Plenário:

- “I. tomar conhecimento da Informação n.º 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 n.º 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;*
 - 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.”*

22. Encaminhado o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação, por força do **Despacho Singular n.º 13/2021–GCM** (e-DOC 8FBFA591-e; Peça n.º 339), passo a apreciar, no atual momento processual, o mérito do Pedido de Reexame interposto pela empresa **FCB - Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** (Peça n.º 313) contra o **item II da Decisão n.º 2.607/2020** (Peça n.º 307), considerando as contrarrazões recursais carreadas aos autos pela a SE/DF (Peça n.º 324) e pela empresa **COOPERBRAS** (Peça n.º 330).

Do Pedido de Reexame da empresa FCB - Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. (Peça n.º 313)

23. A recorrente alega que, em razão da impetração do **Mandado de Segurança n.º 0701141-80.2019.8.07.0000**, a **Decisão n.º 3.816/2018** (Peça n.º 139) foi anulada ante a “(...) 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”, salientando que referido **mandamus** “(...) não adentrou ao mérito discutido

¹ <http://www.se.df.gov.br/duvidas-sobre-o-transporte-escolar/>; <http://www.se.df.gov.br/educacaorepassa-r-50-mi-a-tcb-para-transporte-escolar/> e <http://www.se.df.gov.br/transporte-escolar-e-retomado-em-ceilandia/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

nos presentes autos, tendo se limitado a determinar que a COOPERBRAS fosse ouvida antes do julgamento do processo” (fl. 3 da [Peça n.º 313](#)).

24. Registra que “(...) tanto a Unidade Técnica, quanto o d. **Parquet** opinaram pela oitiva da COOPERBRAS”, destacando, contudo, que “(...) 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” (fl. 4 da [Peça n.º 313](#)), sendo exarada a **Decisão n.º 2.607/2020 (Peça n.º 307)**, objeto do recurso em exame.

25. Ao defender a reforma do **decisum** guerreado, ressalta 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”, entendimento corroborado pela recorrente, vez que “(...) 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”, discordando, contudo, 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” (grifo do original) (fl. 4 da [Peça n.º 313](#)).

26. Segundo 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”, assinalando que “(...) 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” (grifo do original) (fl. 5 da [Peça n.º 313](#)).

27. Alega que “(...) 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”, afirmando que “(...) 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” (grifos do original) (fls. 5/6 da [Peça n.º 313](#)).



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Delegado

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

28. Acrescenta que “(...) *tal fato, 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. 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*” (fl. 6 da [Peça n.º 313](#)).

29. Destaca entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de 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 nexo 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” (grifos do original) (fl. 6 da [Peça n.º 313](#)).

30. Salienta que “(...) *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. 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*” (grifo do original) (fl. 7 da [Peça n.º 313](#)), reproduzindo as **Decisões n.º 4.934/2017** e **n.º 5.039/2018**, com destaques (fls. 7/8 da [Peça n.º 313](#)), que teriam decidido pela suspensão/anulação dos atos relativos à celebração dos contratos resultantes do processo licitatório.

31. Assim, entende que “(...) *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*”, assinalando que, no Acórdão TCU n.º 297/2009, consta 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” (grifo do original) (fl. 8 da [Peça n.º 313](#)).

32. E mais, registra que “(...) *o Acórdão citado não afirma que 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*”, argumentando que “(...) *Esse tipo de fraude não merece guarida por parte dessa c. Corte de Contas, sob pena de se*



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Declaro

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

estimular que as empresas hoje existentes constituam novas empresas para participarem do mesmo certame, simulando uma ampla concorrência e competitividade, que, de fato, inexistem!" (fls. 8/9 da [Peça n.º 313](#)).

33. Transcreve excerto do **Parecer n.º 400/2018 – GPML (Peça n.º 119)**, em que o Ministério Público de Contas teria concordado com as alegações apresentadas pela ora recorrente em sua Representação, afirmando que "(...) *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*", reproduzindo os apontamentos do MPC/DF que relacionam "(...) *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*", o que evidenciaria "(...) *a prática de fraude com quebra da isonomia no certame entre as licitantes*" (grifos do original) (fls. 9/10 da [Peça n.º 313](#)).

34. Entende que, embora o voto do Conselheiro Manoel de Andrade tenha alegado que "(...) *não existe qualquer prova 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 pacificado pelo TCU (Acórdão n.º 1.223/2015-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes), ressaltando, ainda, entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "(...) *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 n.º 68.006-MG) (fls. 10/11 da [Peça n.º 313](#)).

35. Reproduz parte do Voto de Vista emitido pelo Conselheiro Márcio Michel, que conduziu a **Decisão n.º 3.816/2018 (Peça n.º 139)**, em que destaca que "(...) *os elementos de convicção disponíveis apontam, com efeito, para a frustração do caráter competitivo do certame, com possível acerto de lances entre as entidades interessadas*" e, nesse condão, considera restar "(...) *claro que houve a concorrência de indícios de conluio e que constitui prova inequívoca de fraude a processo licitatório, onde deve ser exemplarmente punida para que não mais ocorra na sociedade brasileira*" (grifo do original) (fl. 11 da [Peça n.º 313](#)).

36. Assinala que "(...) *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*" (grifos do original) (fls. 12/13 da [Peça n.º 313](#)).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

37. Ainda recorrendo ao Voto de Vista supra citado, considera que “(...) 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”, ressaltando que “(...) fica evidente a frustração ao caráter competitivo (...), onde ocorreu a quebra da isonomia no certame e a frustração ao caráter competitivo da licitação (...)” (fls. 13/14 da [Peça n.º 313](#)).

38. Na sequência, discorre acerca da *Operação Trickster*, da Polícia Civil do Distrito Federal, em que o representante legal da empresa COOPERBRAS estaria sendo investigado por fraudes no sistema de bilhetagem eletrônica no Distrito Federal, apresentando trecho do Voto do Conselheiro Paiva Martins, que concedeu a medida cautelar pleiteada nestes autos, aduzindo 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 outras coletivos fraudando o subsídio repassado pelo GDF; (...) 3. Foi decretada a **prisão preventiva do Sr. Ronaldo Oliveira**; (...) 4. O **Sr. Ronaldo Oliveira está FORAGIDO**” (grifos do original) (fls. 14/15 da [Peça n.º 313](#)).

39. Ademais, destaca que “(...) a **ERAUDE INVESTIGADA ESTÁ INTIMAMENTE LIGADA AO OBJETO DESTE PREGÃO**, pois as empresas comandadas pelo Sr. Ronaldo Oliveira utilizavam os contratos de transporte escolar para obter os passes estudantis utilizados na fraude!”, ressaltando que “(...) 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!**” e que “(...) 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!” (grifos do original) (fl. 15 da [Peça n.º 313](#)).

40. Noutro giro, a recorrente aponta ilicitudes na habilitação jurídica da empresa COOPERBRAS, afirmando que “(...) a licitante vencedora, COOPERBRAS, não cumpriu as exigências editalícias relativas à sua habilitação jurídica, contudo, foi habilitada sem qualquer ressalva” e, embora não tenha apresentado alguns dos documentos exigidos, a licitante “(...) restou habilitada”, restando comprovado que a citada empresa “(...) não cumpriu a integralidade do item 11.1.5 do edital” (fls. 16/17 da [Peça n.º 313](#)).

41. Nesse contexto, argumenta que “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,



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Data: ____/____/____

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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” (fl. 17 da [Peça n.º 313](#)).

42. Ressalta que “(...) os documentos faltantes deveriam ser apresentados na fase habilitatória, não havendo qualquer dispositivo que permita a 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?”, salientando que resta demonstrado “(...) evidente favorecimento indevido da COOPERBRAS, o que viola mais uma vez a isonomia entre as licitantes” (fl. 18 da [Peça n.º 313](#)).

43. Ao final, requer “(...) seja **CONHECIDO E PROVIDO** o presente Pedido de Reexame, para julgar 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) indevida da empresa COOPERBRAS, em evidente quebra da isonomia entre os licitantes” (grifos do original) (fl. 18 da [Peça n.º 313](#)).

Das contrarrazões da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal ([Peça n.º 324](#))

44. Inicialmente, a SE/DF relata os fatos envolvendo o **Pregão Eletrônico n.º 03/2017/SUAG/SEE-DF**, discorrendo acerca das decisões exaradas pela Corte de Contas, que culminaram na a **Decisão n.º 2.607/2020 ([Peça n.º 307](#))**, que concluiu pela improcedência da Representação formulada pela empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.**, ora recorrente, contra ato que declarou nova vencedora do certame a **COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda.**, em face de a **I.H. Locação e Arrendamento de Veículos, Viagens e Turismo Ltda.**, primeira colocada, ter declinado da assinatura do contrato.

45. Aponta que a Representação ofertada pela recorrente questionou a habilitação da **COOPERBRAS**, sendo conhecida pela **Decisão n.º 1.213/2018 ([Peça n.º 97](#))**, que concedeu a liminar pleiteada para que a SE/DF se abstinhasse de assinar contrato com a referida Cooperativa.

46. Posteriormente, o Tribunal considerou procedente a Representação em comento, nos termos da **Decisão n.º 3.816/2018 ([Peça n.º 139](#))**, determinando à SE/DF a anulação do Pregão Eletrônico questionado e a realização de outro certame. No entanto, em função do que fora decidido no **Mandado de Segurança n.º 0701141- 80.2019.8.07.0000**, impetrado pela **COOPERBRAS**, o Tribunal exarou a **Decisão n.º 2.607/2020 ([Peça n.º 307](#))**, que anulou a decisão anterior e concluiu pela improcedência da Representação formulada pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

recorrente, determinando, em consequência, o prosseguimento do certame, o que suscitou o presente Pedido de Reexame.

47. Sobre possível afronta à isonomia entre os participantes, a SE/DF contesta a alegação de “(...) 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”, salientando que “(...) o fundamento da alegação da recorrente não encontra amparo legal, porquanto a Lei nº 8.666/93, ao tratar das possibilidades de impedimento do direito de participar de licitação (artigo 9º), 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” (fls. 3/4 da [Peça n.º 324](#)).

48. Assim, 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 (Acórdão n.º 2.341/2011-Plenário e precedentes mencionados: Acórdão n.º 526/2013-Plenário, TC 028.129/2012-1, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, 13.3.2013), a SE/DF defende que “(...) 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” (fls. 4/5 da [Peça n.º 324](#)).

49. E mais, ressalta que “(...) 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 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” (fls. 5/6 da [Peça n.º 324](#)).

50. Além disso, no que diz respeito à apresentação de descrição idêntica do objeto licitado, informa que “(...) a descrição das propostas devem seguir as especificações do Termo de Referência, e não há como definir ou impedir que as descrições se assemelham ou sejam idênticas, tendo em vista que o objeto licitado é único, não cabendo diferenciação em sua especificação”, acrescentando que “(...) 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” (fl. 6 da [Peça n.º 324](#)).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

51. Sobre a *Operação Trickster*, conduzida pela PCDF, a SE/DF destaca 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”, assinalando que “(...) não compete a esta SEEDF a análise de eventuais procedimentos investigativos contra empresas que porventura possam se sagrar vendedoras nos procedimentos licitatórios conduzidos por esta Pasta. Neste contexto, não são válidos os argumentos utilizados pela recorrente, devendo ser negado o provimento do seu pedido” (fl. 6 da [Peça n.º 324](#)).

52. Quanto ao suposto descumprimento da habilitação jurídica (item 11.1.5 do edital), a SEE/DF informa que “(...) embora a empresa COOPERBRAS não tenha apresentado a documentação (...) foi considerada habilitada pelo pregoeiro à época”, salientando que referida empresa “(...) 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” e “(...) 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 (...)” (fl. 7 da [Peça n.º 324](#)).

53. Ao final, a SE/DF conclui que “(...) não assiste razão à recorrente, motivo em que devem ser rejeitadas as alegações trazidas, mantendo-se válidos os atos relacionados ao procedimento licitatório em comento”, requerendo “(...) sejam apreciadas as contrarrazões do pedido de reexame, para confirmar o exarado na Decisão nº 2607/2020 prolatada por este d. Tribunal de Contas” (fl. 7 da [Peça n.º 324](#)).

Das contrarrazões da COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda. ([Peça n.º 330](#))

54. A COOPERBRAS indica que “(...) 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” (fl. 3 da [Peça n.º 330](#)).

55. Em relação aos requisitos de habilitação, defende o “(...) **descabimento de exigir documentos de habilitação que devem ser apresentados somente na celebração do contrato**”, asseverando 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 (...). Considerando que a avaliação de



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Procurador

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

parte da documentação exigida ocorre somente no momento da celebração do contrato, esse argumento recursal não merece prosperar”, entendimento esse que estaria em harmonia com a Unidade Técnica e com o MPC/DF (fls. 3/4 da [Peça n.º 330](#)).

56. No tocante à eventual ocorrência de conluio no certame, a **COOPERBRAS** afirma 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”, revelando que “(...) 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” (fl. 5 da [Peça n.º 330](#)).

57. Continua afirmando que “(...) 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”, por considerar que “(...) 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 dependem da existência de elementos que apontem para a burla de tal princípio”, transcrevendo posicionamento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (REO 0016490-84.1990.4.01.0000, Juiz Leão Aparecido Alves (conv), Terceira Turma Suplementar, DJ 10/09/2001) e do TCU (Súmula n.º 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) (grifos do original) (fls. 5/6 da [Peça n.º 330](#)).

58. A **COOPERBRAS** registra que “(...) 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’”, acrescentando que “(...) a improcedência dessa alegação fica evidente ao analisar o precedente (citado²⁶), em que o TCU considerou que a **participação de 11 empresas** 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’”, reproduzindo entendimento do TCU que “(...) 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**” (grifos do original) (fls. 6/8 da [Peça n.º 330](#)).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

59. Alega que “(...) 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” (fl. 8 da [Peça n.º 330](#)).

60. Em relação aos “**elementos que comprovam a inviabilidade lógica do suposto direcionamento da licitação**”, assevera que “(...) 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 Faco e I.H Locação, que não integrariam o suposto grupo econômico**”, aduzindo que “(...) 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 Faco 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**” (grifos do original) (fls. 8/9 da [Peça n.º 330](#)).

61. Salienta que “(...) 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 **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**” (fl. 10 da [Peça n.º 330](#)).

62. No que diz respeito à efetiva competição, considera que “(...) 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” e, nesse contexto, entende que “(...) 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



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Procurador

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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” (fls. 10/12 da [Peça n.º 330](#)).

63. Outrossim, quanto à **“impossibilidade de presunção de fraude em razão de suposto grupo econômico ou de sócios ligados por relação de parentesco”**, 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’”**, conforme se depreende da **Decisão n.º 2.607/2020 (Peça n.º 307)**, ora recorrida, restando evidenciado, para a **COOPERBRAS**, que **“(…) 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”** (fls. 12/13 da [Peça n.º 330](#)).

64. Nesse diapasão, argumenta 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, 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”**, requerendo, por fim, que **“(…) 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) a decisão anterior, a fim de reconhecer a legalidade do certame, mantendo-se incólume os atos praticados e o resultado no Pregão Eletrônico SRP n.º 03/2017 - SEE/DF”** (fl. 14 da [Peça n.º 330](#)).

Análise

65. Inicialmente, esta Terceira Procuradoria reitera entendimento expendido nestes autos quanto às ilicitudes constatadas no processo licitatório regulado pelo **Pregão Eletrônico n.º 3/2017/SUAG/SEE-DF**, cujas irregularidades justificam a **anulação do certame e do contrato** porventura celebrado em decorrência do aludido certame, conforme exposto nos **Pareceres n.º 857/2017-ML (Peça n.º 63)**, **n.º 400/2018-ML (Peça n.º 119)**, **n.º 331/2019-G3P (Peça n.º 242)** e **n.º 163/2020-G4P (Peça n.º 295)**, ante a existência de elementos suficientes e robustos para concluir que o **estrito relacionamento entre licitantes** culminou com a adjudicação indevida do objeto à **COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda.**

66. Os dados das licitantes que participaram do **Pregão Eletrônico n.º 3/2017/SUAG/SEE-DF** revelaram graves indícios de ligação entre as empresas **L.H. – Locação e Arrendamento de Veículos, Viagens e Turismo Ltda.** e **Faco Recuperação e Locação Ltda. – EPP**, afastando a alegação de ampla competitividade no certame, uma vez que esse forte vínculo entre licitantes teria sido **fator decisivo para o resultado da licitação**, conforme demonstrado no quadro constante do **Parecer n.º 400/2018-ML** (fls. 13/14 da [Peça n.º 119](#)).

67. Não é demais repisar que as análises realizadas nestes autos constataram a **ausência de competitividade** no Pregão Eletrônico realizado pela SEE/DF para contratação de sociedade empresária especializada para prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da Rede Pública do Distrito Federal, posto que os documentos relacionados às empresas participantes do certame trouxeram **fatos contundentes acerca da atuação conjunta das sociedades empresárias.**



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Delegado

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

68. Oportuno observar que, à época, encontrava-se vigente a Lei Distrital n.º 5.980/2017, que dispunha sobre a participação de empresas com sócios em comum em processos licitatórios, no âmbito do Governo do Distrito Federal. Todavia, referido normativo foi declarado inconstitucional pela **ADI 2018.00.2.002640-2**, com efeitos retroativos à data de sua publicação (24.08.2017), não tendo sido editada nova lei em substituição.

69. Embora a Lei n.º 8.666/1993 não contenha vedação expressa quanto à possibilidade de participarem empresas com sócio em comum, inclusive que pertençam a um mesmo grupo econômico, importante que a Administração Pública adote os cuidados exigidos para garantir lisura ao processo licitatório para evitar a hipótese de possível fraude à licitação, sobretudo qualquer conduta que frustre o caráter competitivo ou que cause eventual prejuízo à obtenção de proposta mais vantajosa, seja devido ao conluio para superfaturar preços ou para garantir a vitória de licitante específico, vez que tais condutas ferem os princípios que norteiam a contratação pública – moralidade, impessoalidade e isonomia.

70. Frise-se que a afronta a tais princípios deve ser tratada com rigidez pela Administração, com a responsabilização das empresas porventura envolvidas, ainda. É certo que a mera existência de sócio em comum não causa impedimento. No entanto, cabe à Administração verificar, cuidadosamente, o processamento da licitação, uma vez que a combinação de eventuais condutas inidôneas associadas aos sócios em comum são consideradas fraude, inclusive a relação de parentesco.

71. Ainda que não exista prova técnica do conluio e do comprometimento do certame, impende reconhecer que tal comprovação não é exigida, até porque os licitantes participantes eventualmente intencionados em fraudar o certame sempre tentarão simular uma competição verdadeira. Ciente dessa prática licitatória, importante registrar que “(...) *a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem evoluído bastante nos últimos anos e tem permitido a condenação de empresas que agem em conluio para fraudar a licitação com base em indícios fortes nesse sentido*” e, nesse sentido, entende que nos julgados daquela Corte **não se pode menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção** (Acórdão n.º 1.223/2015-TCU-Plenário)².

72. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que “(...) *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*” (RE n.º 68.006-MG). Tal posicionamento vem sendo utilizado pelo TCU ao considerar que eventual conluio com o propósito de fraudar o certame deve ser examinado a cada caso concreto para verificar quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega (Acórdãos TCU n.º 113/1995-Plenário, n.º 220/1999-Plenário e n.º 331/2002-Plenário).

73. Na espécie, o Ministério Público de Contas apontou indícios diversos que levavam à configuração de **liame entre empresas participantes do certame**, indicando forte ligação entre licitantes que influenciaram decisivamente para o resultado da licitação, comprometendo a exigida competitividade no certame, consoante quadro sintético visto no **Parecer n.º 400/2018-ML** (fl. 5 da **Peça n.º 119**), que representa os fortes indícios atinentes à **relação de parentesco** e aos elementos de convicção por ocasião do **cotejo das propostas e dos lances** ofertados no certame, entre eles: **i) a identidade de agências bancárias; ii)**

² [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União \(tcu.gov.br\)](http://pesquisa.textual|TribunaldeContasdaUnião(tcu.gov.br))



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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.

74. No sentir ministerial, esses fatos constituem **elementos contundentes** para configurar a **frustração ao caráter competitivo do certame**, o que demandaria a realização de **nova licitação** para contratação do serviço objeto do Edital objeto do presente feito.

75. Não há dúvidas de que, em regra, a fraude licitatória dificilmente é demonstrada por documentos que comprovem, de modo cabal, a relação de iniquidade, razão pela qual se mostra imperioso **avaliar minuciosamente os fortes indícios identificados e concatenados que denotem eventual ajuste recíproco realizado para obstar a competitividade de certame público.**

76. Sobre a questão dos meios probatórios idôneos para configuração de **conluio**, o Órgão Ministerial trouxe à baila deliberação do TCU (Acórdão n.º 2.143/2007 – Plenário) que, dada relevância para o exame que se faz, peço vênica para transcrever mais uma vez:

“REPRESENTAÇÃO DECORRENTE DE MANIFESTAÇÃO DA OUIDORIA. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO E INABILITAÇÃO INDEVIDAS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS ISONÔMICOS. CONLUIO ENTRE LICITANTES. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTAS. INABILITAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DOS LICITANTES. DETERMINAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS.

1. É possível afirmar-se da existência de conluio entre licitantes a partir de prova indiciária.

2. Indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes.” (Grifei).

77. Como exposto anteriormente, esse entendimento se encontra amplamente pacificado no âmbito do TCU, conforme se verifica em inúmeras deliberações, dentre as quais cito: Decisão n.º 598/1994 – Plenário, Decisão n.º 885/2002 – Plenário, Decisão n.º 886/2002 – Plenário, Decisão n.º 1.239/2002 – Plenário, Acórdão n.º 331/2002 – Plenário, Acórdão n.º 2006/2005 – Plenário, Acórdão n.º 89/2007 – Plenário; Acórdão n.º 178/2001 – Plenário, Acórdão n.º 331/2002 – Plenário, Acórdão n.º 415/2002 – Plenário, Acórdão n.º 1.361/2003 – Plenário, Acórdão n.º 1.362/2003 – Plenário, Acórdão n.º 1.088/2004 – Plenário, Acórdão n.º 1.456/2004 – Plenário, Acórdão n.º 605/2006 – Plenário, Acórdão n.º 630/2006 – Plenário, Acórdão n.º 1.277/2006 – Plenário, Acórdão n.º 2.377/2006 – Plenário, Acórdão n.º 574/2010 – Plenário, n.º 1.107/2014 – Plenário e n.º 1.223/2015 – Plenário, oportunidade em que aquela Corte de Contas ratifica posicionamento uniforme no sentido de que **“A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação mediante conluio de licitantes”**.



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Delegado

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

78. Em outras palavras, **a existência de indícios vários e concordantes** pode, sim, **fazer prova de fraude à licitação** e conduzir à declaração de ilegalidade do certame e à inidoneidade das empresas que tiveram participação no ato ilícito.

79. Ressalte-se que **o principal atributo do conluio é a orquestração, um arranjo combinado com o objetivo de simular um ambiente competitivo**, seja por meio de oferta de reiterados lances com proximidade de valores ou mesmo de interposição de recursos ou representações protelatórias para o desenvolvimento do certame. Nesse contexto, torna-se indiferente a adjudicação do objeto a uma ou outra empresa, desde que ocorra no âmbito do mesmo conglomerado, que é, em última análise, responsável pela definição da participação de cada componente do acordo delituoso no momento da execução contratual.

80. No caso concreto, essa **relação de causalidade** entre os fatos avaliados no processo e a possível contratação de licitante integrante de grupo com **relação de parentesco** restou claramente demonstrada, mormente em razão da inexistência de preço aproveitável após oferta com decréscimo significativo em relação aos lances anteriores.

81. Nada obstante, cumpre observar que o TCU, por meio do Acórdão n.º 1.793/2011 – Plenário, determinou alterações no Sistema Comprasnet, de forma a alertar os pregoeiros acerca da apresentação de lances, para o mesmo item, por empresas que possuam sócios em comum, visando auxiliá-los na identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame que poderiam sugerir a formação de conluio.

82. O possível vínculo societário entre empresas, quando examinado em conjunto com outros indícios, é suficiente para que se configure eventual atuação de uma organização em benefício de outra, sendo os apontamentos relativos ao atestado de capacidade técnica e a semelhança redacional das propostas elementos indicativos de conluio entre licitantes para comprometer a lisura de certame licitatório.

83. Na espécie, foram apontadas evidências de que, na data de registro dos lances iniciais (**03.08.2017**), o ínfimo lapso temporal identificado (**16 minutos**) revela um comportamento aleatório das propostas apresentadas pelas licitantes que não integram o grupo das empresas interligadas, detectando-se o escalonamento decrescente na oferta de apenas **R\$ 0,01** (um centavo), fato não identificado nas ofertas de outras licitantes, conforme demonstrado no quadro acostado ao **Parecer n.º 400/2018-ML** (fls. 14/15 da [Peça n.º 119](#)).

84. Ainda em relação às ofertas que antecedem a fase de lances, o MPC/DF identificou a **identidade** ou o **escalonamento decrescente, com variação de apenas R\$ 0,01** nas propostas das entidades ligadas pelo relacionamento exposto anteriormente, o que **não se identifica nas ofertas de outras licitantes**, à exceção das apresentadas pela **I.H – Locação e Arrendamento de Veículos, Viagens e Turismo Ltda. e Faco Recuperação e Locação Ltda. EPP**, que apresentaram **valores idênticos** (fls. 16/17 da [Peça n.º 119](#)).

85. A avaliação dos lances apresentados reforça a conclusão acerca da atuação coordenada dos grupos de sociedades empresariais indicados nos autos com o objetivo de favorecer licitante integrante desse grupo, sendo os fortes indícios, no entendimento ministerial, prova robusta da necessidade de anulação da licitação e do contrato decorrente do **Pregão Eletrônico n.º 3/2017/SUAG/SEE-DF**.



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

86. Na espécie, resta sobejamente demonstrado o comprometimento da competitividade do certame em face da participação de licitantes com comprovado grau de parentesco ou afinidade familiar entre sócios de empresas distintas ou sócios em comum na mesma licitação, evidências que, no entendimento ministerial, revelam a atuação conjunta de participantes com intuito de fraudar o procedimento licitatório.

87. Inaceitável que o Tribunal desconsidere os fortes indícios de flagrante ofensa ao princípio da legalidade e ratifique procedimento de contratação eivado de ilicitudes.

88. Oportuno reforçar que as análises realizadas pela Unidade Técnica e pelo MPC/DF não se mostraram capazes de demonstrar que o preço praticado pela empresa **COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda.** seria o mais vantajoso para a Administração Pública, haja vista o **procedimento de oferta de lances muito abaixo do valor de referência** apurado em adequada pesquisa do correto e adequado valor de mercado (*mergulho de preços*), caracterizado no certame em exame, **teve por objetivo desestimular a participação de outros interessados** no objeto licitado, restando evidenciada a inexistência de lance útil após a apresentação de propostas aquém dos valores anteriormente propostos.

89. Reafirmo conclusões externadas pelo MPC/DF, no sentido de que, no certame em apreço, foram identificados “(...) *indícios de 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*” (grifos do original) (fl. 21 da [Peça n.º 119](#)).

90. O vício evidenciado no **Pregão Eletrônico n.º 03/2017-SUAG/SEE/DF** macula todo o procedimento licitatório, impossibilitando a preservação dos atos administrativos considerados válidos, fazendo-se necessária a **anulação do certame e do contrato dele decorrente**.

91. Sobre a questão, destaco, mais uma vez, entendimentos firmados pelo TCU nos Acórdãos n.º 6.198/2009-Primeira Câmara e n.º 1.851/2005-Plenário, em que a prática identificada no certame em exame se **revela vício insanável, passível de anulação do procedimento licitatório e de todos os atos dele resultantes**.

92. Em face do exposto, entendo **procedentes** os argumentos recursais apresentados pela empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** ([Peça n.º 313](#)), no que diz respeito à **violação da isonomia e competitividade do certame** devido à participação de empresas com sócios ligados por estreita relação de parentesco e, consequentemente, da ocorrência de **possível conluio entre licitantes**.

93. Por outro lado, contudo, no tocante aos **requisitos de habilitação jurídica** da **COOPERBRAS**, esta Terceira Procuradoria reafirma entendimento no sentido de que **a avaliação da documentação exigida pelo item 11.1.5 do Edital consiste em fato pendente de exame pela SE/DF**, devendo ocorrer no momento da celebração do contrato e após a realização de vistoria dos veículos. Assim sendo, entendo **improcedente** a peça recursal quanto a esse ponto.



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Data: ____

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Conclusões e sugestões

94. As análises realizadas no **Pregão Eletrônico n.º 3/2017/SUAG/SEE-DF** revelaram fortes indícios de ilicitudes e irregularidades no processo licitatório, caracterizados no **estrito relacionamento de parentesco entre grupos empresariais participantes do aludido certame** e no **possível conluio entre licitantes**, ocorrências que, no entendimento deste representante ministerial, são suficientes para justificar a **anulação do certame** e da **adjudicação do objeto à COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda.**

95. Assim sendo, entendo **parcialmente procedentes** os argumentos contidos no Pedido de Reexame formulado pela empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** (Peça n.º 313), porquanto evidenciada a **violação da isonomia e competitividade do certame**, decorrente da participação de empresas com sócios ligados por estreita relação de parentesco, evidenciando, assim, **possível conluio entre licitantes**, sem embargo de considerar que os **requisitos de habilitação jurídica** constante do **item 11.1.5 do Edital** deverá ser oportunamente examinado pela SE/DF, no momento da celebração do contrato e após a realização de vistoria dos veículos.

96. Nesse diapasão, entendo que os elementos constitutivos dos autos revelaram indícios da atuação conjunta de licitantes para fraudar o **Pregão Eletrônico n.º 03/2017/SUAG/SEE-DF**, evidenciado na combinação de preços, na quebra do sigilo das propostas e na frustração do caráter competitivo do certame, restando demonstrada a atuação fraudulenta na comprovada relação de parentesco entre sócios das empresas licitantes, com endereço e telefones coincidentes, na conta bancária em mesma agência, na descrição de propostas idênticas, e outros indícios que maculam a contratação ora examinada.

97. Dessa forma, esta Terceira Procuradoria reitera ao Tribunal que, a teor do disposto no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar n.º 1/1994, determine à SE/DF que adote as medidas necessárias para assegurar o fiel cumprimento da lei, no sentido de promover a **anulação do Pregão Eletrônico n.º 03/2017/SUAG/SEE-DF** e a **realização de outro certame para o objeto demandado**, sem embargo de instaurar processo administrativo competente para fins de apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, na contratação ou na execução contratual, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, observados os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

98. Além disso, entendo necessária a realização de **inspeção** na SE/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 nestes autos**, 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.**

99. Diante de todo o exposto, este representante do **Parquet** especializado, lamentando dissentir parcialmente do NUREC, sugere ao eg. Plenário que:



MPCDF

Fl.
Proc.: 7755/17-e_____
Procurador

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

- I. **tome conhecimento** do Pedido de Reexame manejado pela empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** (Peça n.º 313) e das contrarrazões recursais apresentadas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF (Peça n.º 324) e pela empresa **COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda.** (Peça n.º 330);
- II. no mérito, **dê provimento parcial** ao Pedido de Reexame interposto pela empresa **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.**, no que concerne à **quebra da isonomia no Pregão Eletrônico n.º 03/2017/SUAG/SEE-DF** e à **frustração ao caráter competitivo** da licitação;
- III. **determine** à SE/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 à **anulação do presente procedimento licitatório** e a **realização de outro certame** para o objeto demandado, sem embargo de instaura competente processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, na contratação ou na execução contratual, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, observados os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório;
- IV. **autorize** a realização de **inspeção** na SE/DF para avaliar os pregões realizados por aquela jurisdicionada para a contratação de serviços de transporte escolar para os alunos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, de modo a **avaliar eventual conluio entre as sociedades empresariais identificadas nestes autos**, mormente em razão do vultoso valor despendido para pagamento de obrigações atreladas à **COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda.**, levando em consideração os indícios de ilicitudes e irregularidades apontados no presente feito;
- V. **dê ciência** da Decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF, à recorrente **FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda.** e à **COOPERBRAS – Cooperativa de Transportes Ltda.**, por intermédio de seus representantes legais;
- VI. **autorize** o retorno dos autos ao Núcleo de Recursos do TCDF – NUREC para os devidos registros e posterior encaminhamento à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para as providências de alçada.

É o parecer.

Brasília, 5 de fevereiro de 2021.

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Procuradora em substituição