



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

RELATÓRIO FINAL nº 03/2018/COREP/CRG/CGU

Processo nº :	00190.103702/2017-19 (anexo nº 00212.000486/2010-71).
Interessado:	COREP – Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados.
Assunto:	Indícios de irregularidades praticadas pela empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. em procedimentos licitatórios e contratos administrativos estabelecidos no âmbito da FUNASA/CORE/MT

de Responsabilização (PAR) em face da empresa **EMENTA:** Operação Hygeia. Processo Administrativo SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA.

I – DO RELATÓRIO – Contexto e histórico.

O processo nº 00212.000486/2010-71 foi autuado nesta Coordenação-Geral Responsabilização de Entes Privados – COREP, em razão do recebimento do Ofício Of/PR/MT/ 1º OFÍCIO/Nº 5186/2010, de 02.09.2010, encaminhado pela Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, solicitando a adoção, por parte deste Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, de medidas tendentes à declaração de inidoneidade das pessoas jurídicas CHC TÁXI AÉREO LTDA, INTERTOURS VIAGENS E TURISMO LTDA, SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. e MJB COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS E GESTÃO DE PESSOAL – LTDA, indicadas no citado expediente, tendo em vista o suposto envolvimento em fraudes relacionadas a licitações e contratos públicos promovidos pela FUNASA/MT e que resultou no desvio de recursos públicos federais.

2. Nesse sentido, exarou-se, em 20.01.2011, o Ofício nº 1583/2011/CGU-PR à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, solicitando o compartilhamento de informações. O expediente foi reiterado em 12.01.2012, por meio do Ofício nº 705/2012/CGU-PR. Em 25.05.2012, por meio do ofício OF/PR/MT/5º Ofício/3082/2012, foram encaminhados documentos digitalizados contendo as principais peças processuais produzidas no Inquérito Policial que deu ensejo à operação em espedeque, bem como os autos que compõem a Medida Cautelar nº 2008.36.00.009963-0, deferida pela Primeira Vara Federal de Cuiabá/MT.

3. As supostas irregularidades foram objeto de investigação por parte da Polícia Federal, no bojo da chamada “Operação Hygeia”, que contou com apoio operacional e técnico da Secretaria Federal de Controle – SFC. Ressalte-se, a existência de expressa decisão judicial autorizando o compartilhamento de informações coligidas pelo Departamento de Polícia Federal com a CGU, inclusive aquelas de teor sigiloso.
4. Em razão de solicitação externada pela COREP, conforme Nota de Instrução nº 1585/2010, a SFC encaminhou os Relatórios de Demandas Especiais (RDE’s) elaborados por conta dos trabalhos desenvolvidos pela CGU na mencionada operação. Não obstante, a fim de coletar mais subsídios probatórios a corroborar com a análise da Coordenação, quanto à instauração de procedimento punitivo em face das referidas pessoas jurídicas, por meio da Nota de Instrução nº 137/2011, sugeriu-se o envio de expediente solicitando os elementos de prova coligidos pela Polícia Federal e Ministério Público Federal relacionados à “Operação Hygeia”.
5. O Relatório de Demandas Especiais – RDE n.º 00190.011536/2009-15 da Controladoria Regional da União no Estado do Mato Grosso apontou diversas irregularidades e vícios supostamente praticados pelas 4 (quatro) empresas envolvidas. Assim, não obstante cada contratação revista-se de um procedimento autônomo, os meios empregados para viabilizar as fraudes e desvios de recursos se repetem com certa frequência.
6. No curso das investigações da Polícia Federal identificou-se um núcleo de agentes públicos e empresários que especializou-se em promover dispensas injustificadas de processos licitatórios e frustração do caráter competitivo de licitações, direcionando os contratos de valor mais vultosos do Orçamento da FUNASA/MT para um nicho reduzido de empresas, as quais executam os serviços em quantidade e qualidade inferior ao contratado, não obstante recebessem da administração da Fundação como se houvessem cumprido os termos do contrato.
7. Alguns servidores da FUNASA/MT lotados em setores estratégicos, tais quais o Administração, Logística, Licitações e Fiscalização de Contratos, além do próprio ordenador de despesas atuavam de modo conivente às fraudes em contrapartida de vantagens indevidas.
8. Em 20.10.2014 foi elaborada a Nota Técnica nº 2.220/2014/COREP/CRG/CGU com a detida análise dos fatos identificados e sugestão para a deflagração de processo administrativo sancionador em face das quatro empresas envolvidas.
9. Por meio do Despacho s/nº, de 15.02.2016, o Sr. Coordenador-Geral da COREP encaminhou os autos à Assessoria Jurídica – ASSJUR para manifestação quanto à abertura de processo administrativo sancionador, notadamente em relação aos aspectos jurídicos relacionados ao caso.
10. A Assessoria Jurídica – ASSJUR/CGU, por meio da Nota nº 00035/2016/ASJUR-CGU/AGU, de 15.04.2016, manifestou no sentido que a conveniência e oportunidade de abrir eventual processo administrativo de responsabilização é uma atividade finalística da própria Corregedoria-Geral da União.
11. Por meio da Nota de Instrução nº 151/2017/COREP/CRG/CGU-PR, de 07.04.2017, em face da abrangência das informações levantadas até o momento e da manifestação da ASSJUR/CGU, houve sugestão para instauração de processo administrativo de responsabilização em desfavor das empresas citadas.
12. Diante do exposto, o Secretário-Executivo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.103702/2017-19, por meio da Portaria/CGU-PR nº 904, de 11.04.2017, publicada na edição nº 73 do Diário Oficial da União, Seção 2, pág. 39 de 17.04.2017, sucedida pela Portaria de Recondição nº 2.211, de 17.10.2017, publicada na edição nº 36 do Diário Oficial da União, Seção 2, pág.202, de 20.10.2017, com vistas à apuração dos atos e fatos constantes do processo nº 00212.000486/2010-71 e eventuais questões conexas que emergirem no curso das apurações.
13. A seguir, adentra-se na análise dos elementos probatórios que descortinam a suposta prática de ilícitos levadas a efeito pela empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. – CNPJ nº 06.276.164/0001-22 indicados nos autos em exame.

II – DA ANÁLISE

14. Preliminarmente, cabe registrar que a Comissão decidiu elaborar o Relatório Final separado por cada empresa envolvida, por entender não haver conexão entre ambas quanto aos ilícitos praticados, e assim melhor estruturar os fundamentos jurídicos no tocante à apreciação dos elementos documentais ora descortinados.
15. O relatório de demandas especiais – RDE nº 00190.011536/2009-15 (Vol. I) - produzido pela SFC em decorrência de demanda formulada pelo Departamento de Polícia Federal identificou diversas irregularidades e vícios em relação aos contratos nºs 08/2008, 20/2008 e 42/2009, todos pactuados entre a FUNASA/MT e a Empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA.
16. Cabe registrar que os trabalhos de auditoria da SFC foram realizados no período de **24.06.2009 a 06.11.2009**, mediante a análise de vários processos licitatórios, contratos e pagamentos financiados com recursos do orçamento da Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde em Mato Grosso – CORE-MT destinados especialmente ao Programa Proteção e Promoção dos Povos Indígenas, no período de 2006 a 2009.
17. De acordo com o referido RDE, a FUNASA/CORE/MT teria mantido contrato com a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. desde março de 2008 até o ano de 2010, período no qual teria pago preços superfaturados, só cessando após a auditoria realizada pela SFC. Nesse período teriam sido efetuados três contratos.
18. O primeiro contrato (Contrato Emergencial nº 08/2008), no valor de R\$ 296.625,00, com a vigência de **20.03.2008 a 19.09.2008**, foi efetuado mediante dispensa de licitação, por um prazo de 180 (cento e oitenta) dias sob a alegação de emergência até que se concluisse o procedimento licitatório devido, em razão do valor.
19. O segundo contrato (Contrato Emergencial nº 20/2008), no valor de R\$ 396.000,00, com vigência de **19.09.2008 a 19.03.2009**, realizado após o transcurso do prazo previsto no contrato anterior, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, também sob a alegação de emergência. Nesse contrato, teria se desobedecido a vedação legal de novo contrato emergencial após o período inicial de 180 (cento e oitenta) dias.
20. O terceiro contrato (Contrato nº 42/2009), no valor de R\$ 1.527.892,07, com vigência de **09.04.2009 a 09.04.2010**, foi realizado após o término dos dois contratos emergenciais, mediante pregão eletrônico. Novamente a empresa vencedora foi a SHOPTOURS VIAGENS E TURISMO LTDA. que já havia vencido os dois contratos emergenciais anteriores.
21. O objeto era *"a contratação de serviços de fornecimento com reserva, emissão e marcação de bilhetes de passagens terrestres nacionais de forma regular, destinadas ao transporte de servidores e/ou colaboradores e indígenas, nos deslocamentos, objeto de serviço ou de interesse e responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, CORE/MT Distritos Sanitários Especiais Indígenas e Casas de Saúde Indígena"*. Estes contratos e seus aditivos vigoraram entre os anos de **2008 e 2010** e, somados, seus valores atingem a monta de R\$ 2.220.517,07.
22. Não obstante vultosa a quantia a ser contratada, a administração da FUNASA/MT optou por homologar duas dispensas de licitações desmotivadas e um pregão eletrônico supostamente direcionado a sagrar vencedora a proposta apresentada pela SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA.
23. Conforme se verá nas irregularidades identificadas no RDE, tanto a SHOPTOUR quanto os servidores da FUNASA/MT responsáveis pelos processos que culminaram com a assinatura dos contratos ora investigados, utilizaram-se de meios indevidos – elaboração de editais direcionados, habilitação da SHOPTOUR sem o preenchimento dos requisitos necessários e inabilitação de concorrentes sem justificativa plausível para favorecer a empresa em questão e superfaturar a execução dos serviços, contratações emergenciais sem justificativas, em afronta aos pareceres jurídicos exarados pela Procuradoria Federal atuante junto à FUNASA/MT.

24. O procedimento licitatório apresentou vícios na individualização do objeto e na elaboração do orçamento, uma vez que o referencial de preços decorreu dos preços praticados pela SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. Mesmo apresentando um desconto de 7,87% sobre o valor das passagens terrestres no Pregão Eletrônico, as passagens faturadas pela SHOPTOUR, a exemplo do ocorrido nos contratos emergenciais, estão superfaturadas em relação ao preço real praticado pelas empresas de transporte de passageiros.

25. O RDE relaciona, com clareza, as principais ilegalidades e irregularidades identificadas nos processos licitatórios e execução dos contratos pactuados entre a FUNASA/MT e a SHOPTOUR, trazendo à baila as principais irregularidades que podem ensejar a aplicação de sanções administrativas elencadas no artigo 87, da Lei nº 8.666/93.

26. Diante dos fatos apontados nos autos, a Comissão decidiu indiciar a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA INTERTOURS VIAGENS E TURISMO LTDA., por meio da Nota Técnica de Indiciamento Nº 003/2017/CPAR/COREP/CRG/CGU, de 10.05.2017 (SEI 0356595), em face das seguintes condutas:

“II.1.1 CONTRATAÇÃO MEDIANTE FORMALIZAÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO n.º 003/2008 e 052/2008 SEM COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS DE URGÊNCIA (ANEXO III, Vols. I e II)

II.1.2 – CELEBRAÇÃO DE CONTRATO EMERGENCIAL n.º 08/2008 e CONTRATO EMERGENCIAL n.º 20/08 COM INOBSERVÂNCIA AOS TERMOS DA RESPECTIVA PROPOSTA (ANEXO III, Vols. I e II).

II.1.3 – NÃO REALIZAÇÃO DE ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS, SUPERFATURAMENTO DO ORÇAMENTO E DOS CUSTOS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL (ANEXO III, Vols. I e II).

II.1.4 – FISCALIZAÇÃO INADEQUADA NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS n.ºs 08/2008, 20/08 e 42/2009 (ANEXO III, Vols. I e II) “

II.1 – DA ANÁLISE DA DEFESA ESCRITA

27. Após a elaboração da Nota Técnica de Indiciamento nº 03/2017/CPAR/COREP/CRG/CGU (SEI 0356595), houve tentativa de notificar a empresa por meio do Ofício nº 003/2017/CPAR/CGU, de 11.05.2017 (SEI 0356608). Entretanto, a empresa não foi localizada em seu endereço constante da base da Receita Federal, conforme devolução do AR dos Correios (SEI 0377151).

28. Tendo em vista a recusa de recebimento no endereço da empresa, conforme despacho dos Correios ECT de 23.05.2017 - JR435679195BR (SEI 0377162), decidiu-se encaminhar a intimação ao representante legal da empresa, Sr. Arildo Alves Rocha, por meio do Ofício nº 006/2017/CPAR/CGU, de 05.06.2017 (SEI 0381485).

29. Após a tentativa de intimação, os Correios devolveram o AR (SEI 0403826) contendo a informação de que o representante legal da empresa havia falecido, o que foi comprovado por meio de acesso ao portal do CNF Brasil - Cadastro Nacional de Falecidos (SEI 0406661).

30. Sem êxito na nova intimação e encontrando-se em lugar indeterminado ou indefinido, somada à impossibilidade de intimação do representante legal da empresa em função de seu falecimento, a Comissão decidiu intimar a empresa por meio da publicação de edital no Diário Oficial da União – DOU, na forma do parágrafo 4º, artigo 26, da Lei nº 9.784/99.

31. Mesmo tendo sido intimada por meio do Edital nº 04/2017, publicado no DOU, seção 03, de 14.07.2017 (SEI 0420016), a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. não apresentou defesa escrita, de sorte que para a Comissão permanecem inalteradas as imputações feitas à referida pessoa jurídica por meio da Nota Técnica de Indiciamento nº 03/2017/CGU/CRG/COREP, de 10.05.2017 (SEI 0356595).

II.1.1 – DA PRESCRIÇÃO

32. Em que pese a empresa ter sido intimada por meio edital e não ter apresentado defesa escrita, a Comissão se posicionará pela ocorrência da prescrição em relação às infrações imputadas à SHOPTOUR

VIAGENS E TURISMO LTDA. e defenderá que a prescrição é um fato prejudicial à eventual aplicação da penalidade.

33. No presente caso, aplica-se o prazo quinquenal na forma dos arts. 1º e 2º da Lei nº 9.873/99. Para o cálculo do prazo, importante saber as datas em que ocorreram as irregularidades. De acordo com o RDE, foram examinados os seguintes contratos administrativos: Contrato Emergencial nº 08/2008, no valor de R\$ 296.625,00, com a vigência de **20.03.2008 a 19.09.2008**; Contrato Emergencial nº 20/08, no valor de R\$ 396.000,00, com vigência de **19.09.2008 a 19.03.2009** e Contrato nº 42/2009, no valor de R\$ 1.527.892,07, com vigência de **09.04.2009 a 09.04.2010**. Entretanto, quanto ao Contrato nº 42/2009, consta do RDE que a auditoria realizou apurações somente até o mês de **maio de 2009**. Portanto, se contarmos a prescrição com base no ilícito administrativo da Lei nº 8.666/93 relativo ao último contrato, a pretensão punitiva teria se extinguido em **maio de 2014**, impondo-se o reconhecimento da extinção da punibilidade.

34. Cabe registrar que a Lei nº 8.666/93 não trouxe regras específicas acerca da prescrição dos ilícitos administrativos e penais tipificados nesse diploma legal. Quanto à prescrição dos crimes previstos na lei de licitações, a prescrição é regulada pelos artigos 109 a 119 do Código Penal. Para os ilícitos administrativos, resta a utilização da Lei nº 9.873/99 que regula o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta.

35. Para o caso concreto sob análise, interessa os artigos 1º e 2º da referida Lei:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

(...)

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

36. Portanto, pelo dispositivo do art. 1º da referida Lei, a prescrição se opera, como regra geral, em 5 (cinco) anos a contar da ocorrência do fato. Assim, a Comissão defenderá o entendimento que o caso sob análise se aplicaria a regra geral insculpida no *caput* ou mesmo a regra específica para ilícito continuado ou permanente, o que leva à conclusão de que as imputações decorrentes da licitação e dos contratos firmados com a SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. já estariam prescritas.

37. Ainda sobre prescrição, existe outra questão relevante para o deslinde deste PAR e é importante que seja analisada. Trata-se do efeito que a prescrição opera no âmbito do processo. O ponto que se coloca é se o reconhecimento da prescrição é um fato prejudicial à continuidade da apuração da infração ou, ainda, que reconhecida a prescrição, essa apenas impede que seja aplicada a sanção, porém sem impedir que a administração conclua a apuração e julgue a suposta infração.

38. Trata-se de um questionamento relevante, vez que a lei não deixa claro qual efeito decorrente do reconhecimento da prescrição, mas que altera significativamente a conclusão deste PAR. Vale registrar que a Lei nº 9.873/99, quando tratou da prescrição intercorrente no § 1º do art. 1º, declinou expressamente que a ocorrência dessa modalidade de prescrição é prejudicial à continuidade da apuração, pois determina

que, uma vez ocorrida a prescrição, os autos serão arquivados. Nas demais hipóteses a lei não tratou o efeito que a prescrição operará.

39. Partindo-se para analogias, se tomarmos o processo administrativo disciplinar – PAD, cujas regras prescricionais estão insculpidas no art. 142 da Lei nº 8.112/90 como referência, verifica-se que na seara disciplinar já restou consolidado o entendimento de que o reconhecimento da prescrição não é prejudicial à continuidade do processo. Tem-se por prática que, em se reconhecendo a prescrição, o processo segue seu curso normalmente até o julgamento. Ao final, a autoridade profere o julgamento do processo e, em caso de condenação, declara na portaria de julgamento que deixa de aplicar a sanção em decorrência do reconhecimento da prescrição.

40. Então, cabe avaliar se no caso das regras de prescrição trazidas pela Lei nº 9.873/99, o reconhecimento da prescrição é um fato prejudicial à continuidade da apuração da infração. Cabe avaliar se uma vez reconhecida a prescrição de determinada infração, deve a administração pública arquivar o processo em relação à infração prescrita.

41. Há bons argumentos para ambas as soluções possíveis. Pelo lado do entendimento de que a prescrição não prejudica a continuidade das apurações e julgamento das infrações, podemos trazer o princípio da verdade real que rege o processo administrativo sancionador. É dizer que a finalidade do processo administrativo sancionador não é punir e sim apurar a verdade dos fatos. A punição é mera consequência. Logo, se a punição não é a finalidade do processo, constitui interesse público a regular instrução e julgamento do processo, ainda que eventual sanção já esteja prescrita.

42. Se a Administração Pública reconhece a prescrição e já sabe de antemão que não poderá aplicar sanção alguma, sob a perspectiva do princípio da eficiência, da economicidade, do resultado útil do processo, não faria sentido se continuar gastando recursos materiais, financeiros e humanos ao invés de direcioná-los para outras ações que possam trazer melhor resultado útil.

43. A Comissão acompanhará o entendimento da primeira tese, no sentido de que o reconhecimento da prescrição em relação às imputações feitas à SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. não é prejudicial à continuidade da apuração em relação a essas infrações, por entender que essa interpretação é a que melhor atende ao interesse público neste caso concreto.

II.1.2 – DAS QUESTÕES DE MÉRITO

44. Tendo em vista que não houve apresentação da defesa escrita pela empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA, a Comissão irá considerar as tipificações constantes da Nota Técnica de Indiciação nº 03/2017/CGU/CRG/COREP, de 10.05.2017 que ensejam a aplicação de sanções administrativas elencadas no artigo 87, da Lei nº 8.666/93, a saber:

a) CONTRATAÇÃO MEDIANTE FORMALIZAÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO n.º 003/2008 e 052/2008 SEM COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS DE URGÊNCIA (ANEXO III, Vols. I e II)

45. Em 20.03.2008, a FUNASA/CORE/MT celebrou contrato para fornecimento de passagens terrestres com a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., mediante a Dispensa nº 03/2008. O Contrato Emergencial nº 08/2008 foi firmado com vigência de 180 dias.

46. Em 19.09.2008, foi celebrado novo Contrato Emergencial nº 20/08 com a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., com vigência de mais 180 dias, conforme Dispensa nº 52/08, procedimento vedado expressamente em Lei.

47. Na análise dos dois contratos emergenciais, a Procuradoria Federal manifestou-se contrariamente à legalidade das dispensas por não vislumbrar os requisitos de urgência alegados pela Administração. Nas justificativas para as contratações emergenciais constantes dos dois processos de Dispensa de Licitação, a FUNASA/CORE/MT argumenta que o contrato emergencial seria suspenso com a conclusão do processo de nº 25180.019.145/2007-19, que fora aberto ainda em 2007 na modalidade de Pregão Eletrônico.

48. Na Dispensa nº 03/2008, consta do Anexo I do Plano de Trabalho, no item “Justificativa”, que: *“a presente aquisição tem a finalidade de prestação de serviços considerada fundamental para a continuidade de todos os serviços desta Coordenação, sendo que o Contrato ainda vigente expira em 31.12.2007, já tinha sido aberto novo processo de nº 25180.019.145/2007-19 onde ainda terá sua tramitação, o que poderá deixar esta CORE/MT sem a devida prestação dos serviços acarretando prejuízo à Comunidade Indígena assistida.”*

49. Entretanto, o processo de nº 25180.019.145/2007-19 jamais foi concluído. Uma vez celebrados os Contratos Emergenciais a Administração não prosseguiu no trâmite do processo licitatório, assumindo os riscos de prosseguir na Contratação Emergencial por dispensa, que ao final resultou em prejuízos aos cofres públicos, em razão da prática de preços superfaturados.

50. A Procuradoria Federal - FUNASA, ao analisar este procedimento licitatório, manifestou-se no seu Despacho nº 651/PGF/PF/FUNASA/2008/fca, de 13.03.2008, aduzindo que o processo, tal qual se apresentava, estava eivado de vícios que impediam a continuidade na forma proposta. A Procuradoria sugeriu que a FUNASA/CORE/MT solucionasse, dentre outras, as seguintes pendências:

“(…) antes de se chegar ao quantum provável do objeto a licitar, deve-se verificar se a mensuração do quantitativo de bilhetes a serem possivelmente emitidos foi devidamente demonstrada pela Administração. Nos autos em análise, a Administração restringiu-se a indicar os valores sem demonstrar como os mesmos foram obtidos. Necessário se faz, então, que tal deficiência seja sanada no processo, devendo-se apresentar o demonstrativo respectivo.”

“a Administração deve aprofundar as justificativas para a realização do objeto preconizado, de forma a não deixar qualquer margem de dúvidas quanto à real necessidade da despesa no patamar e forma pretendidos. (...) Ocorre que o Anexo I – Termo de Referência não traz qualquer especificação ou quantidade (confira-se fls. 58/59). Resta evidente, portanto, que a descrição acima não se apresenta com a clareza, precisão e suficiência a que se referem os diplomas legislativos supra transcritos.”

“Apesar de o PBS (fls. 01) informar que o valor estimado da despesa é de R\$ 791.000,00, tal convicção, no tocante ao quantum da despesa, não restou devidamente configurada, já que não há elementos concretos, nos autos, a demonstrar o cálculo da Administração. A metodologia utilizada para apurar-se o valor estimativo não restou devidamente configurada.”

“Por outro lado, cabe destacar que não foram computados os valores hodiernamente praticados no âmbito de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, limitando-se a pesquisa de preços a 03 empresas”.

“Não consta do procedimento, também o cronograma físico-financeiro. Previu-se apenas a execução em doze etapas mensais para o item (genérico) integrante do objeto.”

51. Diante do exposto, a Procuradoria Federal concluiu *“não ser possível a continuidade do procedimento licitatório apresentado, em razão dos vícios apontados – que deverão ser sanados pela Administração.”*

52. Em 02.09.2008, o chefe da DIADM, Djalma Rodrigues Porto, encaminhou o processo de nº 25180.019.145/2007-19 ao Coordenador Regional em Exercício, Raul Dias de Moura para que autorizasse e deflagrasse a licitação na modalidade de Pregão Eletrônico. Próximo ao término da vigência dos 180 dias do 1º contrato Emergencial, o Coordenador Regional em Exercício, Raul Dias de Moura, determinou que se fizessem as alterações no Edital de Licitação readequando-o à modalidade licitatória citada pela Procuradoria (Pregão Eletrônico) para contratar empresa do ramo.

53. Em 25.11.2008, o responsável pela SALOG, Idio Nemésio de Barros Neto, encaminhou os autos do processo de nº 25180.019.145/2007-19 à DIADM para ciência *“quanto ao pronunciamento da Fiscal de Contrato Gleida Mariza”*, e solicitou informações *“se esta SALOG está autorizada a proceder a confecção de novo processo para tal aquisição ou daremos o início no começo de 2009.”* No mesmo documento (em manuscrito) o Chefe da DIADM, Djalma Rodrigues Porto, responde à SALOG nos seguintes termos:

“Dado que, o contrato tem cobertura até março de 2009, e há diversas licitações em andamento, considerando ainda, que o processo deverá seguir a PGF/GO. Acredito que o tempo para nova licitação neste exercício de 2008, poderá ser prejudicado.

Sendo assim, como temos outras prioridades para atender ainda neste exercício, o processo licitatório das passagens, pode ficar sobrestado e dar reinício logo no 1º trimestre no exercício de

2009. Porém, deverá a SALOG, iniciar os procedimentos que são pertinentes, como: levantamento dos preços praticados; média anual de gastos com base no semestre atual e outras informações, tudo para que, em janeiro ou fevereiro de 2009, possa licitar.”

54. O Chefe da DIADM entendeu que havia outras prioridades mais importantes que a conclusão do processo licitatório que havia se iniciado ainda em 2007 e que se encontrava parado por negligência da própria administração. Observa-se que as movimentações no processo de nº 25180.019.145/2007-19 ocorreram em datas próximas à realização da 1ª Dispensa de licitação e próximas da realização da 2ª Dispensa de licitação. A movimentação do processo ocorria apenas como forma de justificar que, paralelamente às contratações mediante dispensa, havia um processo licitatório em andamento. Argumentava-se que em razão do processo de nº 25180.019.145/2007-19 não haver sido concluído, tornam-se necessárias as contratações em caráter emergencial. Contudo, a própria Administração nada fez para a conclusão deste processo, e chegou mesmo a alegar que o prosseguimento de seu trâmite não era prioritário.

55. As considerações retro mencionadas tratam do trâmite do processo de nº 25180.019.145/2007-19, que tinha por escopo a contratação de passagens terrestres e nunca foi concluído, são necessárias para a compreensão dos fatos que levaram à formalização do contrato Emergencial nº 08/2008, de 20.03.2008, com vigência de 180 dias, e do Contrato Emergencial nº 20/08, de 19.09.2008, com vigência de mais 180 dias, celebrados com a citada empresa.

56. Após o término da vigência desses contratos, a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. foi novamente contratada em 09.04.2009, agora como vencedora do Pregão nº 002/2009, que foi deflagrado em substituição àquele iniciado no processo de nº 25180.019.145/2007-19.

57. A contratação emergencial mediante dispensa de licitação não apresentou irregularidades apenas de ordem formal. Conforme relatos a seguir, os atos do Administrador resultaram na contratação de serviços superfaturados, uma vez que no processo de dispensa não foram observados princípios elementares de individualização do objeto, de pesquisa prévia da adequação dos preços contratados, e de vinculação do contrato aos parâmetros das propostas.

DISPENSA DE LICITAÇÃO 03/2008

58. O processo de Dispensa nº 03/2008 iniciou em 11.12.2007, por meio do Pedido de Bens e Serviços PBS/SALOG nº 62/2007, no qual o Chefe da Seção de Recursos Logísticos solicitou a contratação emergencial de empresa especializada para prestação de serviço de fornecimento de passagens terrestres destinadas ao transporte de servidores e/ou colaboradores e indígenas, nos deslocamentos, objeto de serviço ou interesse e responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, Coordenação Regional de Mato Grosso e DSEI's (Distritos Sanitários Especiais Indígenas) e CASAI's (Casas de Saúde do Índio), ao valor estimado para a contratação é de R\$ 296.625,00, pedido aprovado pelo GAB/CORE-MT, Marco Antonio Stangherlin, Coordenador Regional.

59. A justificativa constante do Anexo I ao Plano de Trabalho, que é assinado pelo Chefe da Seção de Recursos Logísticos Idio Nemésio de Barros Neto, relatava que:

“a presente aquisição tem a finalidade de prestação de serviços considerada fundamental para a continuidade de todos os serviços desta Coordenação, sendo que o Contrato ainda vigente expira em 31/12/2007, já tinha sido aberto novo processo de nº 25180.019.145/2007-19 onde ainda terá sua tramitação, o que poderá deixar esta CORE/MT sem a devida prestação dos serviços acarretando prejuízo à Comunidade Indígena assistida. No que se refere ao valor estimado, informamos que trata-se da média das despesas atuais para o atendimento à esta Coordenação Regional (incluindo os DSEI's, CASAI's).”

60. Na análise da Dispensa nº 03/2008, a Procuradoria- Geral Federal-FUNASA, por meio do Parecer nº 20/PGF/PF/FUNASA/2008/dmq, concluiu pela impossibilidade jurídica da dispensa da licitação, sob o argumento de situação emergencial, em face do não atendimento, de forma integral, dos requisitos necessários à contratação direta, aduzindo que:

“o suposto caráter emergencial para a formalização da avença, de forma direta, foi oriundo de conduta da própria Administração desta FUNASA. Não se está diante de uma situação imprevisível e inevitável. O contrato anterior teve seu termo final fixado quando de sua celebração, ou seja, a

Administração, há muito, sabia que não poderia contar com os serviços contratados após 31.12.2007. É certo que novo procedimento foi aberto com o propósito de se celebrar novo contrato após a referida data. O processo de licitação, contudo, é lento, e a Administração sabe disso. Conhecedora de todos os possíveis entraves que ordinariamente ocorre nesses procedimentos é que a administração deve ser diligente, eficiente, tanto no que concerne a se evitar falhas procedimentais para acelerar o rito, como dispor de mecanismos, na retaguarda, que sejam capazes de resguardar os interesses constitucionais. Desconfigurada, portanto, a natureza imprevisível e inevitável dos fatos ensejadores da suposta “emergência” propugnada pela Administração. Por outro lado, configurada a conduta, no mínimo, negligente (culposa) do ente público, ao iniciar novo processo de licitação em tempo insuficiente hábil para atender a demanda de serviços de passagens após o advento do termo do contrato anterior. Diante disso, não observado o primeiro requisito a consubstanciar uma situação emergencial, diante do que, de plano, rechaça-se dispensa de licitação in casu. “

61. Antes mesmo do término da vigência da Dispensa nº 003/2008, em 04.09.2008, a Fiscal de Contrato Gleida Mariza Costa expede o Memorando nº 50/Fiscal de Contrato/Core/MT, informando ao Chefe do SALOG que o Contrato findaria em 20.09.2008. Sugere a prorrogação do contrato emergencial por igual período e *“aditamento do quantitativo de passagens estimadas, visto que o saldo de recursos é insuficiente para a cobertura contratual até o dia 20.09.2008, uma vez que a estimativa de gasto dos Distritos ficaram acima do previsto.”*

62. Em 04.09.2008, a Fiscal do Contrato Gleida Mariza Costa expediu o Ofício Fiscal nº 01/2008/FUNASA CORE/MT à empresa contratada, propondo aditivo de prazo por igual período (180 dias) e ainda aditivo de valor, *“visto que a previsão de consumo de passagens fora nesse período emergencial maior que o previsto”*, solicitando manifesto da contratada se aceita as condições propostas. Ou seja, a Administração, com a justificativa da urgência dos serviços, que já havia celebrado o contrato emergencial, cuja vigência era até que se concluísse o processo de nº 25180.019.145/2007-19, já estava propondo novo contrato emergencial por mais 180 dias.

63. O procedimento acima afronta o princípio da legalidade, uma vez que a Fiscal de Contrato, exorbitando de suas atribuições, propõe aditivo da contratação emergencial, contra expressa vedação legal, solicitando diretamente da empresa se aceita prorrogação do contrato. Ainda que a FUNASA/CORE/MT, em contrariedade aos dispositivos legais, optasse por prorrogar a contratação emergencial, seria necessária nova pesquisa junto aos fornecedores para escolha de nova proposta mais vantajosa, ao invés de solicitar da contratada manifestação de interesse no aditivo do contrato nas mesmas condições.

DISPENSA DE LICITAÇÃO 52/2008

64. O processo de Dispensa nº 52/2008 iniciou com o Pedido de Bens e Serviços PBS/SALOG nº 40/2008, de 09.09.2008. A justificativa constante do item 2 do Termo de Referência nº 40/2008, caracteriza o serviço objeto do contrato da seguinte forma:

*“trata-se de serviço continuado e de extrema necessidade para o deslocamento dos servidores e colaboradores eventuais a serviço, bem como de indígenas que necessitam de deslocamento para consultas médicas (...) sob pena de riscos à saúde das populações indígenas assistidas nas CASAI’s, e considerando ainda que não foi concluído o processo licitatório de nº 25180.019.145/2007-19, não restando outra alternativa a não ser uma nova contratação emergencial, para garantir a continuidade de todos os serviços desta Coordenação. **Informa, ainda, que “o prazo de vigência será de 180 dias ou a conclusão do processo licitatório nº 25180.019.145/2007-19 que encontra-se em andamento, a iniciar-se na data de sua assinatura.”***

65. Na análise da Dispensa nº 52/2008, a Procuradoria- Geral Federal-FUNASA, por meio do Parecer nº 381/PGF/PF/FUNASA/GO/2008, de 15.09.2008, opina novamente pela impossibilidade jurídica da dispensa da licitação, aduzindo que:

“Em que pese, constar justificativas nos autos acerca da inviabilidade da efetivação do procedimento licitatório, contudo, entendemos que não resta demonstrado no processo por meio de “provas” a inexequibilidade do certame e conclui que, SMJ, “estão ausentes os pressupostos legais que autorizam a dispensa de licitação, conforme proposto no caderno administrativo”. Adverte, entretanto, que o caráter do Parecer é meramente opinativo.

66. Em 18.09.2008, o Chefe da DIADM, Djalma Rodrigues Porto, elaborou o Despacho nº 098/DIADM/CORE-MT, dirigido ao Coordenador Regional, com referência ao processo de Dispensa nº 52/08 para contratação emergencial de passagens. Nesse Despacho, que o autor chama de ANÁLISE COM ESCLARECIMENTO E JUSTIFICATIVA DA CORE/MT-DIADM, busca apresentar seu ponto de vista sobre a legalidade em se proceder a uma segunda contratação emergencial, o que significa estender a vigência além dos 180 dias, prazo máximo para a duração do contrato emergencial conforme dispositivos legais. Extraímos alguns trechos da justificativa, conforme citado a seguir:

“Inicialmente, (...) o Procurador Federal em seu Parecer (...) no meu entendimento, sob censura, desprezou o Princípio Administrativo da Razoabilidade.(...)”

No caso em comento, a nossa consulta para fins de efetuar o Contrato Emergencial, tem foro legal e está previsto no que dispõe o inciso IV, do art. 24, da Lei 8666/93, e ainda, vigência do contrato pretendido, terá por vigência, somente o tempo necessário à conclusão da licitação para o mesmo fim e objeto, e essa está em fase de instrução, visto que, com as alterações e cancelamento dos convênios com as ONGs, aumentou consideravelmente a emissão de bilhetes e o levantamento finalísticos do quantitativo que vai direcionar a licitação em busca da melhor oferta, qual seja, o maior desconto, ainda não foi concluído.

Por outro lado, são muitos os entraves administrativos, pois, até o Pregoeiro Oficial, único com experiência para elaborar o Edital, Minuta de Contrato e fazer as correções apontadas pela PGF/GO, fim de obtermos satisfatoriamente todos os encaminhamentos pertinentes no Processo que está em fase de instrução e realizar o certame licitatório, com todas as exigências e correções objetivas, esse pregoeiro está fora da CORE/MT (...).

Comungamos dados por certa as recomendações da PGF, também é necessário que se tenha na instrução dos autos, um quantitativo razoável de passagens estimada para o consumo do ano, vez que, essa razoabilidade aproximada, muito irá contribuir na formatação do preço do contrato, reduzindo seu custo com a obtenção do maior desconto e esse é o princípio primordial da licitação. A livre concorrência dos participantes e a melhor proposta ofertada. Consequentemente, só será possível com um bom levantamento do quantitativo de passagem estimada para o ano que, além do maior desconto, também vamos evitar os costumeiros aditivos do contrato. Então, para um bom projeto referencial, faz-se necessário ter por base valores estimados, resultantes de uma avaliação das prováveis necessidades (...) Daí sim, é possível realizar um bom contrato, saindo das amarras e armadilhas das empresas contratadas.

***É de bom tom reconhecer Sr. Coordenador Regional, o contrato pretendido não vincula à desídia,** há sim é falta de mão-de-obra qualificada, servidor interessado, gente que queira produzir companheirismo, e por aí vai.*

*(...) Essa nova pesquisa vai dar a Nós, gestores Públicos, o dimensionamento de gastos, e essa é nossa tarefa à frente da Administração Pública, avaliar, em relação aos preços praticados no mercado, se é conveniente e oportuno no novo certame licitatório a ser realizado, propor ao contratado a proposta de prorrogação do contrato por até 60 (sessenta) meses com vistas a obter o maior desconto na praça e reduzir custos que dele poderão advir. Veja nesse caso, que a intenção transparece explícita: **“o dimensionamento da vigência contratual é incumbência que se outorga ao administrador, de modo a permitir a preservação de contratos que ainda se mostrem vantajosas para a Administração”.** Em vista disso, faz-se necessário rever os orçamentos constantes dos autos, sendo esse ainda, um dos principais motivos pela demora na instrução do processo e a deflagração da licitação.*

Infelizmente, como já citado, a FUNASA está com sua capacidade administrativa reduzida a um nível baixíssimo de servidores qualificados e por serem assim, todos os trabalhos da Coordenação Regional ficam comprometidos e o que podemos fazer? Lamentavelmente, é desdobrar com os poucos servidores que podem e tem interesse em cooperar e fazer o que é possível.(...)

*O Contrato Emergencial, além de ser um instrumento legal amparado pelo inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, tem condão de estar harmoniosamente com o contido no Art. 60, parágrafo único, da mesma Lei c.c o que preconiza o Art. 60 da Lei nº 4.320/64 e no Art. 24 do Decreto nº 93.872/86 que regulamenta essa Lei, até por que, tem sido o propósito desta chefia da Divisão de Administração, **evitar os reconhecimentos de dívidas, haja vista que a Dispensa de Licitação proposta, vai manter o contrato emergencial rigorosamente somente a atender o período necessário, até que se conclua a licitação para o mesmo fim e objeto que está em fase instrutiva para se deflagrar o certame licitatório do Processo nº 25180.019.145/2007-19.***

Ainda que não seja a contratação mais desejada dado sua natureza de dispensa, são sem dúvida a que mais pode atender de imediato as solicitações de passagens, sem ferir o princípio da legalidade, pois, está prevista no art, 24, inciso IV(emergência), da Lei 8.666/93.

O Contrato Emergencial proposto é o único instrumento jurídico nessa fase que tem caráter de legalidade, pois, está amparado no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, ainda, que, esteja fora dos padrões administrativos em todas as suas fases. O risco da Coordenação Regional de Mato Grosso, ser responsabilizada pela perda de consultas de alta complexidade por falta de liberação de passagens é temeroso. (...)

Considero, portanto, que deixar de fazer o contrato emergencial é sem dúvida inconsistente do ponto de vista de zelo com coisa pública, dado as incongruências advindas, também é de bom alvitre reconhecer que, dado a situação da urgência e lastro contratual com o fornecedor, torna-se indispensável à contratação de empresa do ramo para o fornecimento dos serviços de passagens terrestres.

*Penso, sobretudo, que atende aos princípios Constitucionais estampados no art. 37 daquela Carta Magna, bem como, terá empresa e órgão, a relação garantida em lastro Emergencial, até por que, lhe é facultado as peculiaridades do poder discricionário no exercício de Coordenador Regional da FUNASA/CORE-MT, de decidir sobre os procedimentos e despesas administrativas que estão sobre suas expensas. Resta lhe então, como Gestor Mor desta regional, o decidir; quais sejam, autorizar a ordenar a Dispensa de Licitação e a contratação emergencial, ou não. E na mesma linha de raciocínio e obrigação daquilo que lhe concedido no exercício da função, **autorizar dentro das normas pertinentes, a celebração do contrato emergencial, com a Dispensa de Licitação, conforme são as orientações do Inciso. IV, do Art. 24 do Estatuto das Licitações, e por fim, dar legalidade ao objeto proposto.***

Por fim, para realizar o pretensão contratual emergencial proposto, deve considerar os documentos que já se encontram acostados nos autos, inclusive, esses, já foram registrados e lançados na Dispensa de Licitação e está registrada com nº 052/2008, neste Processo nº 25180.012.478/2008-06.

(...) Em termos práticos, estou convicto “smj” que, quando mera formalidade burocrática for um empecilho à realização do interesse público social e essa, trata-se da fragilidade saúde indígena, o formalismo deve ceder diante da eficiência, da economicidade, da razoabilidade.

Ante o exposto, atinado pelos fatos descritos na documentação constante nos autos do Processo nº 25180.012.478/2008-06 e em especial o contido no Parecer nº 381/PGF/GO, que transfere a esse Coordenador Regional, a decisão do que deve fazer em relação ao contrato pretendido, inclusive norteia-se o contido no inciso VII do art. 50 da Lei excepcional, este Chefe da DIADM/CORE-MT, pede a V. S.^a, em caráter excepcional, dado a urgência de atendimento para aquisição dos serviços no fornecimento de passagens terrestre em cumprimento das obrigações de assistência da FUNASA/CORE-MT, pois esse serviço é essencial para cumprir as metas de assistência nos deslocamentos dos índios em tratamento de saúde.

*Portanto, (...) se V.S.^a estiver em comum acordo, então **homologue a proposta de Contrato Emergencial, usando das prerrogativas legais que estabelece no inciso IV, do Art. 24, da Lei 8.666/93 autoriza a contratar a empresa que ofertou o maior desconto, qual seja; 1,50% (um vírgula cinquenta por cento), empresa essa, a SHOP TOUR Viagens e Turismo Ltda., CNPJ Nº 06.276.164/0001-22.** Deve ainda, autorizar a manutenção de cláusula contratual objetiva, onde, ficam as partes, convencionadas que, o Contrato terá vigência por período estritamente necessário à conclusão da licitação do Processo nº 25180.019.145/2007-19, independente de aviso prévio.*

“Segue o Contrato Emergencial que é objeto de proposta e, estando de acordo, assina e encaminha aos setores competentes fim de concluir o emergencial com a urgência requerida.” (grifos do autor)

67. Conforme verificado nas justificativas do Chefe da DIADM, Djalma Rodrigues Porto, o mesmo tinha conhecimento do artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, exaustivamente citado. Entretanto, ao contrário do que afirma, tal artigo veda expressamente a prorrogação dos contratos além do prazo máximo de 180 dias a partir da emergência.

68. Da mesma forma, não há nenhum instrumento legal a respaldar a prorrogação de contratação emergencial “por até 60 meses”, conforme aduzido. Além disso, o contrato emergencial que se estava querendo prorrogar, de forma alguma era vantajoso para a Administração, ao contrário, não observaram os parâmetros definidos na obtenção das propostas e resultou no pagamento de passagens superfaturadas à empresa SHOPTOUR.

b) – CELEBRAÇÃO DE CONTRATO EMERGENCIAL nº 08/2008 e CONTRATO EMERGENCIAL nº 20/08 COM INOBSERVÂNCIA AOS TERMOS DA RESPECTIVA PROPOSTA (ANEXO III, Vols. I e II).

69. Em 13.12.2007, o Chefe da Divisão de Administração-DIADM da FUNASA/CORE/MT, Sr. Edson Ricardo Pertile, determina à SALOG que providencie novos orçamentos, agora com base na tabela da

AGER-MT de 13.12.2007. Justificava a necessidade de escolha da futura contratada com base no maior desconto sobre a tabela da AGER –MT (Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados), com o argumento de que “*na realidade não é possível que a escolha seja pelo menor valor, visto que os trechos existentes no Estado são diversos e imprevisíveis*”.

70. Mesmo tendo a FUNASA/CORE-MT obtido as propostas de desconto sobre as tarifas da AGER-MT, conforme ela havia solicitado das empresas, a FUNASA/CORE-MT encaminhou solicitação à AGER-MT (via e-mail) em 31.01.2008, questionando à Agência de Regulação se os preços das passagens terrestres são tabelados ou sugeridos por aquela Agência.

71. Em resposta datada de 07.02.2008, a AGER-MT (via e-mail) respondeu que “*as tarifas de transporte intermunicipal de passageiros de característica convencional (ônibus) no Estado reguladas por essa Agência foram fixadas em : R\$ 0,146286 por Km para estrada com asfalto e R\$ 0,201874 para estrada sem asfalto*”.

72. A FUNASA/CORE/MT acrescentou ao processo de Dispensa mais duas propostas de desconto obtidas em fevereiro de 2008. Não constam justificativas para a inclusão destas duas novas propostas, intempestivamente elaboradas. Este procedimento representou ofensa ao princípio isonômico que deve ser dispensado às empresas, uma vez que as demais propostas foram colhidas em dezembro de 2007, sem possibilidade de contraproposta.

73. Na proposta da empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., que tem data de 01.02.2008, consta no item 1:

“A Shoptours Viagens e Turismo Ltda, oferece a esse órgão, FUNASA/CORE-MT, o desconto de 2,58 %(dois vírgula cinquenta e oito por cento), sobre as tarifas das empresas terrestres, tendo por referência, os procedimentos que determina a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso-AGER”.

74. Na data de 19.02.2008, a chefe substituta do SOMAT/FUNASA/CORE/MT encaminhou proposta de homologação da dispensa ao Coordenador Regional, em favor da empresa Universal Turismo Ltda, CNPJ: 02.981.173/0001-63. Em 20.02.2008, o Coordenador-Regional Marco Antonio Stangherlin elaborou o despacho ao SOMAT, com o seguinte teor:

“Devolvo o presente processo para correção da empresa indicada para contratação, observando que a empresa proposta não apresentou maior desconto em conformidade com despacho da DIADM pg. 14, verificar propostas apresentadas pg. 169 e 170, solicito também a apresentação de mapa de apuração das propostas para melhor interpretação desta chefia e que seja feito em caráter de urgência visto a necessidade de utilização do produto.

75. Em 22.02.2008 a chefe substituta do SOMAT/FUNASA/CORE/MT novamente devolve os autos ao Coordenador Regional, com as seguintes considerações:

“(…) Considerando que esse Gabinete através de Vossa Senhoria solicitou o processo para vistas via telefone e após alguns dias devolveu a SALOG com mais 02(dois) orçamentos anexados e pedindo nova avaliação o que não fora feito tendo em vista que já havia sido feito avaliação técnica com referência aos orçamentos anteriormente apresentados;

Considerando que este SOMAT já havia procedido a publicação de resultado em favor da empresa Universal Turismo;

Encaminho os autos para que Vossa Senhoria observe e autorize o cancelamento da deflagração e publicação da Dispensa 102/2007 e assim emitir nova autorização para nova deflagração e publicação.”

76. Em 27.02.2008, o Coordenador-Regional homologou o objeto da Dispensa de nº 003/2008 com fundamento no Inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, e suas alterações, à empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA.

77. Em 20.03.2008, foi formalizado o Contrato nº 08/2008 com a SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA, no valor de R\$ 296.625,00. Consta da Cláusula Segunda DO VALOR DO CONTRATO E DO PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE O VOLUME DE VENDAS.

1 – O valor deste contrato é de R\$ 296.625,00.

2 – O percentual de desconto a ser aplicado **sobre o volume de vendas é de 2,58 %** (Dois vírgula cinquenta e oito por cento) não tendo, porém, incidência sobre o valor da taxa de embarque

78. O Contrato não faz referência ao fato de que o desconto deveria incidir sobre as tarifas da AGER-MT. Dispõe que o percentual de desconto incidiria sobre o volume de vendas, não obstante as propostas terem sido apresentadas pelas empresas com a menção expressa de que o preço ofertado seria sobre as tarifas da AGER-MT.

79. A disposição de cláusula com previsão de desconto sobre o volume de vendas se constituiu em grave afronta aos parâmetros exigidos das empresas na obtenção das propostas, destituindo de qualquer referencial os preços a serem pagos pelos serviços contratados. Na execução do contrato ficou evidenciado que efetivamente houve aumento abusivo dos preços, fato que poderia ter sido evitado com a disposição contratual de desconto sobre as tarifas fixadas pela AGER-MT, conforme a própria FUNASA/CORE/MT exigiu nas propostas e, imotivadamente, omitiu na contratação.

80. A omissão possibilitou benefícios indevidos à empresa SHOPTOUR, pois apresentou fatura com base em valores arbitrários, superfaturados em relação às tarifas fixadas pela AGER-MT, constantes do site www.ager.mt.gov.br. Portanto, a negligência do administrador na elaboração do contrato resultou em prejuízos ao erário público e se constituiu em ofensa à isonomia do processo licitatório, uma vez que as propostas apresentadas pelas outras empresas estavam referenciadas na tarifa fixada pela AGER-MT.

c) – NÃO REALIZAÇÃO DE ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS, SUPERFATURAMENTO DO ORÇAMENTO E DOS CUSTOS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL (ANEXO III, Vols. I e II).

DISPENSA DE LICITAÇÃO 03/2008

81. O confronto dos preços apresentados pelas empresas, na cotação inicial, com os preços praticados em decorrência do Contrato nº 08/2008 celebrado com a SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., evidencia que a atitude do Chefe da Divisão de Administração da FUNASACORE/MT, determinando à SALOG que providenciasse novos orçamentos com base nas tarifas da AGER-MT resultou em um prejuízo aos cofres públicos já no 1º contrato emergencial.

82. Caso fossem adotados os preços apresentados pela empresa Confiança Ag. de Passagens e Turismo, que se tratava da oferta mais vantajosa dentre as cotações obtidas no mês de novembro de 2007, a FUNASA/CORE/MT poderia ter tido uma economia de **33,33%**. Somente se justificaria a mudança dos critérios para a cotação com base nas tarifas da AGER-MT, diante de uma provável perspectiva de redução dos preços. Entretanto, o que se verificou foi exatamente o contrário.

83. Restou evidente que a cláusula contratual com a disposição do desconto “*sobre o volume das vendas*” elevou os preços de forma arbitrária aos custos, tornando a proposta mais onerosa de maneira injustificável.

84. A negligência da Administração resultou em uma autêntica recomposição de preços, antes mesmo de a execução contratual haver iniciado. A oneração dos custos gerou sucessivos pedidos de aditivos de valor, na vigência dos contratos emergenciais, tal como consta do Memorando nº 50 da Fiscal do Contrato Gleida Mariza da Costa, de 04.09.2008, com o seguinte teor: “*Tendo em vista o término da vigência do Contrato nº 08/2008, previsto para o dia 20.09.2008, sugiro a prorrogação do contrato e aditamento do quantitativo de passagens estimadas, visto que o saldo de recursos é insuficiente para a cobertura contratual até o dia 20.09.2008, uma vez que a estimativa de gastos dos Distritos ficou acima do previsto.*”

85. Conforme já citado, essa distorção ocorreu porque a FUNASA/CORE/MT, sem qualquer motivação, abandonou o referencial de desconto solicitado das empresas consultadas (tarifas da AGER-MT), e aceitou uma taxa de desconto sem confrontar a adequação dos preços faturados com os preços praticados no mercado. Em razão dessa negligência as passagens foram compradas não com desconto, mas com um sobrepreço que se estendeu na vigência do Contrato Emergencial nº 08/2008, na vigência do Contrato Emergencial nº 20/08 e também no Contrato nº 42/2009, beneficiando indevidamente a empresa SHOPTOURS.

DISPENSA DE LICITAÇÃO 52/2008

86. Os descontos apresentados foram menores que aqueles praticados no contrato emergencial anterior. Entretanto, a Administração não realizou cotação com as empresas que haviam oferecido descontos menores na Dispensa nº 52/2008. As empresas Cini e Fonseca Viagem e Turismo Ltda, Universal Turismo Ltda e Today Tour Viagem e Turismo Ltda haviam oferecido descontos de 2,1%, 2,5% e 2% sobre as tarifas da AGER-MT na primeira contratação emergencial, todas propostas mais vantajosas que os 1,5% ofertado pela SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. que foi novamente contratada no Contrato Emergencial nº 20/2008.

87. O novo Contrato Emergencial nº 20/2008 foi celebrado em 19.09.2008, com a mesma empresa, SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., no valor de R\$ 396.000,00. Da mesma forma que no Contrato Emergencial nº 08/2008, consta cláusula específica que o percentual de desconto, que agora foi reduzido para 1,5% , incidiria sobre o “volume das vendas”, sem qualquer referencial de preço máximo.

88. Em 19.01.2009, exatamente como procedera em relação ao primeiro contrato emergencial, a fiscal de contrato Gleida Mariza Costa, encaminha Memorando ao Chefe da DIADM, informando a data do término da vigência do Contrato Emergencial 20/2008, e também da mesma forma como procedera no 1º Contrato Emergencial, novamente excedendo de sua competência, encaminha Ofício à empresa contratada solicitando se esta aceita, nas mesmas condições pactuadas, aditar 25% do Contrato nº 20/2008.

89. Um dia após, em 20.01.2009, a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA, em nome do Gerente Geral Paulo José Ebert, emitiu a Declaração de Aceite, informando mais uma vez que aceitava o aditivo do contrato na forma proposta e que continuava concedendo o desconto de 1,5% “*sobre o ganho faturado nas vendas dos bilhetes de passagens volume de vendas dos bilhetes de passagens terrestres fornecidas a essa Coordenação Regional*”.

PREGÃO ELETRÔNICO 02/2009

90. Em 17.02.2009, o Coordenador Regional/CORE-MT, Marco Antonio Stangherlin elaborou despacho com o seguinte teor:

“Aprovo o presente Edital de Licitação Pregão eletrônico para contratação da Prestação de Serviços no fornecimento de passagens terrestre, conforme o contido no nos autos do Processo nº 25180.000.488//2009-71 e, na forma proposta, em cumprimento ao que dispõe o Parágrafo Único do Art. 38 da Lei 8.666/93, remeter a procuradoria da PAGF/PF/FUNASA/GO, para Parecer Jurídico, visando a deflagração do certame licitatório.”

91. Na análise do Pregão Eletrônico nº 02/2009, a Procuradoria-Geral Federal-FUNASA, por meio do Parecer nº 61/PGF/PF/FUNASA/GO/2009/, de 02.03.2009, advertiu sobre a necessidade de nova planilha de preços com os valores de todos os produtos objeto do certame e da necessidade de verificação da adequação dos orçamentos com os preços praticados no mercado, conforme segue:

*“De modo a evitar prejuízos aos cofres fazendários, sugerimos sejam anexados a este caderno administrativo orçamentos prévios nos originais, devidamente formalizados, identificando cada empresa, incluindo os respectivos CNPJ e/ou CGC/MF nos termos da legislação reitoria da matéria. **Deverá ser anexada ainda, uma nova planilha de preços constando os valores de todos os produtos objeto do presente certame, nos termos do art. 9º, § 2º do Decreto 5.450/05 e demais comandos de regência.** Após verifique se os preços indicados nos referidos orçamentos, estão realmente em harmonia com os valores praticados no mercado e pela Administração Pública Federal Direta e Indireta. Cumpra ainda, o disposto no artigo 43, inciso IV, da Lei 8.666/93 e, anexe **impressão atualizada** da relação dos preços praticados para os serviços objeto desta licitação, extraída do módulo gerencial do Compras Net/Siasg do MPOG – Consulta de Preços Praticados (cf. TCU – Acórdão nº 222/2004-1ª Câmara). (GRIFOS DO ORIGINAL)*

Acresça-se, ainda, que o parágrafo 2º, do art. 9º do citado Decreto (5.450/05), prescreve-se que o Termo de Referência deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado, definição de métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, classificação orçamentária (natureza da despesa, projeto atividade, fontes) critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de entrega e sanções, de forma clara e concisa e objetiva. A definição do objeto

deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que limitem, direcionem ou frustrem a competição. Por isso, deverão ser emendados os termos de referência de folhas 02/10, 143/152, para constar, no que couber, as especificações acima explicitadas. Imperioso recordar que estes termos deverão ser assinados pelos seus autores e aprovados pela autoridade competente, nos exatos termos do inciso II e § 1º, do art. 9º, do referido Decreto”.

92. Novamente, as recomendações não foram atendidas pela FUNASA/CORE-MT. Ao invés de proceder a pesquisa dos preços praticados no mercado para elaborar o orçamento, simplesmente anexou ao processo uma tabela de “valores de passagem terrestre 2009”, da qual constam os valores das passagens discriminados por trechos, tabela esta fornecida pela mesma empresa que venceu a licitação (SHOPTOUR), e que já estava fornecendo as passagens terrestres à FUNASA/CORE/MT há mais de um ano. Não foi realizado qualquer estudo no sentido de verificação da compatibilidade desses preços e, mais um vez, injustificadamente, não foi adotado o referencial de preços da AGE-MT.

93. O valor de R\$ 1.658.408,85, utilizado como referência para o Pregão nº 02/2009, foi auferido de uma estimativa de demanda de passagens. Não houve individualização do objeto na forma de preços unitários. Sobre o valor estimado, decidiu-se pela realização da licitação, utilizando-se o tipo de licitação para obtenção do “maior percentual de desconto”.

94. Sem a clara definição do objeto, foi definido o valor do Pregão nº 002/2009. O certame iniciou com o valor de R\$ 1.658.408,85, sobre o qual as empresas passaram a oferecer o desconto, caracterizando uma disputa “às escuras”. A única empresa que, em tese, teria referencial sobre a composição dos preços, era a empresa vencedora da licitação, SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., uma vez que a estimativa dos valores foi elaborada com base na sua própria tabela, que conforme relatado, apresentava superfaturamento.

95. Este fato pode explicar por que a empresa venceu a licitação oferecendo um percentual de 7,87% de desconto, muito superior aos 2,58% que ela havia oferecido na 1º Contrato Emergencial (cuja proposta era com base nas tarifas da AGER-MT, mas que o contrato omitiu, referindo-se ao “volume de vendas” e ao 1,5% oferecido por ela na prorrogação do Contrato Emergencial, que acabaram sendo as melhores propostas).

96. Obviamente, conhecedora de que os preços de sua tabela usados com referência para a estimativa estavam superfaturados, a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. tinha melhores condições de decidir qual desconto poderia oferecer e ainda assim obter lucro na contratação.

97. Com um desconto de 7,87%, a SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. venceu o Pregão nº 02/2009. A FUNASA/CORE-MT celebrou o contrato com a SHOPTOUR, no valor de R\$ 1.527.892,07, que corresponde ao valor inicialmente estimado, R\$ 1.658.408,85, deduzido do percentual de 7,87%,. O Contrato nº 42/2009 somente faz referência ao valor contratual, R\$ 1.527.892,07, sem mencionar o desconto oferecido. Contudo, na análise dos pagamentos referentes à execução do Contrato nº 42/2009, verificou-se que o desconto de 7,87 % está sendo aplicado sobre o volume das vendas, que estão superfaturados, conforme já relatado.

98. Registre-se que o quantitativo de passagens contratado se tratava de uma previsão. Entretanto, o contrato foi celebrado com o valor fixo de R\$ 1.527.892,07. Não há indicação sobre qual o destino das passagens contratadas e nem poderia, já que não era possível saber, de antemão, qual a origem/destino das viagens. Ou seja, sem valor de referência para o preço das passagens a utilizar, a FUNASA contratou serviços empenhando o valor de R\$ 1.527.892,07, que foram utilizados nos quantitativos e nos preços apresentados nas faturas emitidas pela SHOPTOURS VIAGENS E TURISMO LTDA., sem ao menos exigir cópia dos bilhetes exigidos no embarque.

99. A FUNASA/CORE-MT simplesmente anexou a tabela de valores de passagens terrestres 2009, da empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., e estimou o valor do contrato, com base nas passagens utilizadas no ano anterior. Não buscou cotar com outras empresas. A pesquisa de preços de maiores descontos, anexa ao processo, não se presta para se comprovar a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, uma vez que não estavam lastreadas em nenhum referencial.

100. A FUNASA/CORE/MT não definiu o objeto de forma precisa em desacordo com o disposto no Decreto nº 3.555/00, que aduz sobre a necessidade de definição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, com valor estimado em planilhas, de acordo com termo de referência, obedecidas as especificações praticadas no mercado.

101. Na elaboração do orçamento, a FUNASA/CORE/MT utilizou a tabela de preços apresentada pela empresa SHOPTOUR que venceu a licitação, sem verificar se este era o preço das passagens cobradas pelas empresas transportadoras de passageiros. Não atendeu às inúmeras determinações da Procuradoria Federal no sentido de individualizar o objeto e proceder à adequada orçamentação mediante pesquisa dos preços praticados no mercado.

102. Procedeu-se à análise da adequação dos preços pagos pelas passagens terrestres na vigência do Contrato Emergencial nº 08/2008, na vigência do Contrato Emergencial nº 20/08 e na vigência do Contrato nº 42/2009. A SFC analisou o total de R\$ 190.011,67 das faturas pagas na vigência do Contrato Emergencial nº 08/2008, de um total de R\$ 252.519,86, que representa 75% dos pagamentos naquele período. Analisou-se o total de R\$ 262.247,35 de um total de R\$ 363.103,79 dos pagamentos na vigência do Contrato Emergencial nº 20/2008, que representa 72% do total pago na vigência desse contrato. Efetuou-se ainda a análise de R\$ 160.405,00 de um total de R\$ 195.624,47 (82% do total) relativo ao Contrato nº 42/2009.

103. Mediante o encaminhamento de Ofício, a SFC solicitou das empresas de transporte terrestre relacionadas nas faturas apresentadas pela SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA que informassem o valor efetivo das passagens para cada um dos trechos, no período de sua utilização. Utilizou-se ainda os valores extraídos das planilhas da AGER-MT para aqueles trechos em que não houve resposta das empresas de transporte.

104. Adotando como referência os preços praticados pelas empresas consultadas mediante Ofício e ainda subsidiariamente as tarifas fixadas pela AGER-MT para os trechos constantes das faturas apresentadas pela SHOPTOUR Viagens e Turismo Ltda., constatou-se que o prejuízo causado aos cofres públicos em razão do pagamento das passagens com preços superfaturados, conforme planilha anexa, foi de **R\$ 40.552,83** na vigência do Contrato Emergencial nº 08/2008, de **R\$ 67.421,00** na vigência do Contrato Emergencial nº 20/2008, e de **R\$ 42.026,54** na vigência do Contrato nº 42/2009, apurado até o mês de **maio de 2009**. Portanto, o montante total do prejuízo apurado no RDE pela SFC foi da ordem de **R\$ 150.000,37**, em benefício indevido à empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA.

d) – FISCALIZAÇÃO INADEQUADA NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS n°s 08/2008, 20/08 e 42/2009 (ANEXO III, Vols. I e II).

105. Os prejuízos ao erário público em razão do pagamento de preços superfaturados foram decorrentes da atuação negligente da FUNASA/CORE/MT não somente na condução da Dispensa nº 003/2008, caracterizada por uma série de atos sem suporte legal que acabaram por beneficiar a empresa contratada SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA, que impôs seus preços superfaturados sem qualquer contestação, como também na fiscalização da execução dos serviços.

106. Da análise dos processos de pagamento, verifica-se que a FUNASA/CORE/MT efetuou o pagamento à SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA mediante simples apresentação de planilha consolidada, que faz referência ao destino, data da viagem, nome dos passageiros e valor. Os processos de pagamento não eram instruídos com os dados exigidos em cláusula contratual, tais como custo do bilhete, cópia do bilhete de passagem, o que impossibilita a verificação da efetiva prestação do serviço, ou seja, da ocorrência da viagem do passageiro mencionado.

107. Constam dos processos de pagamentos diversos formulários com a denominação Bilhete/Liberação, com uma numeração de bilhete e de requisição, emitidos em sistema próprio da SHOPTOURS, e que não possuem nenhum valor fiscal, prestando-se unicamente para cobrança da fatura.

108. Para a comprovação da efetiva ocorrência da viagem é indispensável anexar à fatura o bilhete exigido no momento do embarque, no qual consta o preço real cobrado pela empresa responsável pelo transporte dos passageiros. Não há nenhum outro documento fidedigno que substitua o bilhete emitido pela empresa de transporte, para comprovar o trecho utilizado e o preço da passagem efetivamente cobrado.

109. A declaração da empresa SHOPTOUR, emitida à FUNASA/CORE/MT, que consta do Processo de Pagamento nº 25180.014.188/2008-99, evidencia que os bilhetes emitidos pela SHOPTOUR servem unicamente para a apresentação das faturas:

“Declaramos que devido a problemas em nosso sistema gerenciador, alguns bilhetes/liberação saíram sem a data de emissão, os quais estamos corrigindo e carimbando manualmente. Informamos que os problemas técnicos já estão sendo resolvidos, e que as próximas faturas já serão emitidas de acordo com o contrato firmado com a FUNASA.”

110. Consta do contrato n.º 08/2008 celebrado entre a SHOPTOUR e a FUNASA/CORE/MT na Cláusula Sétima - dos Encargos da Contratada, em seus itens 1.28, 1.29 e 1.30:

1.28 Todos os bilhetes de passagens deverão conter a informação: “Pagamento à conta de Recursos Públicos. Reembolsável somente ao órgão requisitante ou comprador.

1.29 Anexar à capa do bilhete etiqueta adesiva com a seguinte informação:

1.30 Devolver este bilhete juntamente com os tickets de embarque ao Serviço de Passagens no prazo máximo de 05(cinco) dias, contados do término da viagem. O não cumprimento deste aviso implicará em ressarcimento aos cofres públicos do valor correspondente ao bilhete não devolvido.

Consta ainda da Cláusula Nona – Da liquidação e do Pagamento, item 13:

13. As faturas correspondentes as passagens terrestres deverão ser apresentadas em 2 (duas) vias contendo os seguintes dados:

(...)

b) identificação do bilhete (número, transportadora e o trecho);

(...)

i) cópia do bilhete de passagem.

111. Nos Relatórios do Fiscal do Contrato nº 08/2008, em relação à questão 5, a fiscal sempre responde que:

Pergunta. 5. *Os dados da (s) faturas (s) correspondem aos serviços efetivamente prestados (ou materiais fornecidos)?*

Resposta. *Sim, foi feita a conferência pela fiscal e as notas estão de acordo como serviço executado.*

112. Conforme consta dos relatórios de fiscalização, a fiscal sempre responde que “*não tem nenhum registro que interfira no pagamento e que os serviços estão sendo prestados plenamente a contento*”. Entretanto, os documentos que deveriam estar anexo às faturas, conforme expressa previsão contratual não constam do processo. Não há nenhum documento fidedigno que comprove a efetiva ocorrência dos serviços, bem como o preço cobrado pela empresa de transporte de passageiros.

113. Ressalte-se que a simples existência de cópia dos bilhetes de passagens, conforme consta de previsão contratual, impediria o superfaturamento das passagens conforme verificado, uma vez que a SHOPTOUR teria que ser ressarcida pelos custos reais dos bilhetes emitidos pelas empresas transportadoras e não com base em bilhetes emitidos em seu sistema próprio, o qual permite o preenchimento de preços arbitrários e superfaturados.

114. Também na execução do Contrato nº 20/2008 (Dispensa nº 52/2008) a FUNASA/CORE/MT foi negligente na fiscalização da execução do contrato, não exigindo os documentos necessários para a comprovação dos serviços faturados que eram de apresentação obrigatória, conforme disposto nas cláusulas contratuais firmadas.

115. O descaso da Administração na disposição de cláusulas que permitissem o acompanhamento adequado da execução dos serviços prestados também se verifica no Contrato nº 42/2009 (Pregão nº 002/2009). A cláusula constante do Contrato nº 42/2009 que trata do pagamento faz menção a serviços de passagens aéreas, constando que, para efeito de medição, será considerada a certificação de fretamento de controle de voo.

116. Na análise dos processos de pagamento, constatou-se que a FUNASA/CORE/MT, na execução dos Contratos Emergenciais de nº 08/2008 e de nº 20/2008 e do Contrato nº 42/2009, pagou as faturas mediante a apresentação de simples bilhetes emitidos pela SHOPTOUR, quando deveria efetuar

mediante a apresentação dos bilhetes emitidos pelas empresas transportadoras. Os documentos anexos aos processos de pagamento não permitem inferir se os serviços foram efetivamente prestados.

117. As cópias dos bilhetes que o Fiscal do Contrato diz ter conferido, devem constar dos processos de pagamentos efetuados à empresa SHOPTOUR como condição necessária para se comprovar a efetiva ocorrência das viagens. Além disso, caso houvesse cópias dos bilhetes o superfaturamento comprovado poderia ter sido constatado pela Fiscal do Contrato.

118. Além do superfaturamento comprovado sobre os preços pagos, não foram observadas as cláusulas constantes dos Contratos Emergenciais n^{os} 08/2008, 20/2008 e Contrato 42/2009.

119. Percebe-se, então, no que tange aos contratos emergenciais n^{os} 08/2008 e 20/2008 (ANEXO III), que a dispensa de licitação foi desmotivada, com critérios confusos propositalmente utilizados para definir o menor preço entre os orçamentos apresentados, o que culminou com um prejuízo de mais de 33% sobre o montante total custos. Como se não bastasse, os fiscais negligenciaram a execução e realizaram pagamentos por serviços cuja execução não foi demonstrada por meio de documentos idôneos.

120. Em relação ao Pregão Eletrônico n^o 02/2009, o qual culminou com a lavratura do Contrato n^o 42/2009, que apresenta valor de mais de um milhão e meio de reais, igualmente, delimitou-se a existência de fortes indicativos de direcionamento do certame licitatório. Além de não haver sido dada a publicidade devida, o objeto e valor a ser adjudicado não estavam previstos no edital publicado. Não foi utilizado qualquer critério técnico ou objetivo para fixar os preços. No que tange a fiscalização da execução, os fiscais negligenciaram, realizando pagamentos por serviços cuja execução não foi demonstrada por meio de documentos idôneos juntados no ANEXO III.

121. Diante das constatações em espeque, evidencia-se arcabouço probatório a sugerir que nos três contratos firmados entre a FUNASA e a Empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. há elementos probatórios indicativos de manobras fraudulentas no sentido de violar os preceitos legais que regem o procedimento licitatório e o correspondente contrato administrativo, causando, prejuízos aos cofres públicos e à moralidade administrativa, tanto na licitação quanto na execução do objeto contratual, implicando prejuízos aos cofres públicos e à moralidade administrativa.

III – DA IMPUTAÇÃO.

122. Apresentados os elementos de provas constantes dos Relatórios de Demandas Especiais n^o 00190.011536/2009-15 e do material compartilhado com a Controladoria-Geral da União, consideram-se inequívocos os indícios de que a empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. incorreu nas seguintes infrações previstas pela Lei n^o 8.666/1993: (1) ter praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação (art. 88, inciso II) e (2) não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 88, inciso III).

123. Com efeito, restou evidenciado pelos elementos de prova indicados no bojo destes autos que a empresa SHOPTOUR e os servidores da FUNASA responsáveis pelos processos que culminaram com a assinatura dos contratos ora investigados, utilizaram-se de meios ardis – elaboração de editais direcionados e dispensa de licitação desmotivada em relação aos contratos emergenciais n^{os} 08/2008 e 20/2008 (ANEXO III), com habilitação da empresa sem que preenchesse os requisitos necessários e inabilitação de concorrentes sem justificativa plausível e, ainda, com direcionamento do certame licitatório relativo ao Pregão Eletrônico n^o 02/2009 (o qual culminou com a lavratura do contrato n^o 42/2009), para favorecer a empresa SHOPTOUR e superfaturar a execução dos serviços, o que aponta para o virtual enquadramento da conduta da empresa no tipo descrito no artigo 88, inciso II, da Lei n^o 8.666/93.

124. Noutro giro, no que concerne à idoneidade que deve ser inerente às entidades privadas contratantes com a Administração Pública, o conjunto probatório direciona para a infração desse elemento subjetivo (art. 88, III, Lei n^o 8.666/93), na medida em que restou caracterizado elementos de prova suficientes a indicar a prática de atos ilícitos relativos a descumprimento de exigências contratuais, tornando irregular a execução dos serviços prestados, com superfaturamento comprovado sobre os preços pagos e a não observância das cláusulas constantes dos Contratos Emergenciais n^{os} 08/2008, 20/2008 e 42/2009.

125. Importante ressaltar que os Contratos Emergenciais nº 08/2008 e 020/2008 foram prejudiciais à administração, pois não se observou o parâmetro definido para a obtenção das propostas, o que resultou no pagamento de passagens superfaturadas em até 33% do valor de mercado. Logo, não havia a aclamada “emergência”, pois houve o sobrestamento do processo ordinário de licitação para contratar, por dispensa, empresa que superfaturou os preços das passagens.

126. Registre-se que na Dispensa nº 52/2008, a FUNASA colheu inicialmente três propostas de preços, mas exigiu, como critério, que o desconto seria com base nos preços praticados pela empresa SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., que já tinha sido contratada mediante dispensa anteriormente (Dispensa nº 03/2008, Contrato nº 08/2008).

127. No tocante ao processo de dispensa de licitação nº 52/2008, que gerou o Contrato Emergencial nº 20/2008, assinado em 19.09.2008, houve frustração ao caráter competitivo do certame, pois quando a SHOPTOUR formulou a sua proposta para contratar com a administração, já sabia, previamente, das propostas das empresas concorrentes.

128. Sabe-se que os concorrentes deveriam oferecer o desconto sobre os valores que desconheciam, que eram os utilizados apenas pela SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. Resta evidente que houve privilégio à SHOPTOUR em detrimento das demais empresas participantes do certame.

129. Por fim, foi escolhida a planilha da própria SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., que já estava superfaturada, para compor o valor do contrato e os custos das passagens. Esse critério escolhido beneficiou a SHOPTOUR em detrimento às outras empresas, que não podiam saber o que a SHOPTOUR elencou para compor a planilha de custos.

130. Embora a Procuradoria Federal junto à FUNASA tenha recomendado que se juntassem os orçamentos de outras empresas para composição do preço e dos custos das passagens, houve preferência em juntar a planilha da SHOPTOUR e utilizá-la como critério para a realização do Pregão Eletrônico nº 02/2009.

131. Portanto, houve frustração ao caráter competitivo do Pregão Eletrônico nº 02/2009, pois a FUNASA/MT não estimou os custos e aproveitou a planilha da própria SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA., o que inviabilizou que outras empresas pudessem compor, avaliar e julgar o percentual que possibilitasse contratar com a administração.

132. Tais condutas, em tese, autorizam a imposição da pena de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, prevista pelo artigo 87, inciso IV da referida lei. *In verbis*:

“Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva de Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dias) da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.”

“Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I – tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II – tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III – demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.”

133. Dessa forma, as irregularidades praticadas pela SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. caracterizam conduta reprovável e ilícita, que feriram severamente a relação de confiança com a

Administração Pública nos contratos administrativos firmados, afrontando, ainda, os princípios da legalidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e dos que lhe são correlatos (artigo 3º da Lei nº 8.666/93).

134. Tais fatos albergam a possibilidade de aplicação de sanção administrativa, nos exatos termos do art. 87, da Lei nº 8.666/93. Tais constatações estão a levantar dúvidas sobre a idoneidade do ente privado para firmar compromissos e contratos com a Administração Pública, demonstrando não possuir idoneidade para contratar com a administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 88, inciso III) e daqueles visando frustrar os objetivos da licitação (artigo 88, inciso II), da Lei nº 8.666/93.

135. Entretanto, conforme já devidamente detalhado no item II.1.1, em face da incidência da prescrição sobre as imputações descritas nos autos, esta Comissão **sugere o ARQUIVAMENTO** do presente processo administrativo de responsabilização – PAR.

IV – CONCLUSÃO

136. Esta Comissão, em juízo de análise crítica, decorrente da livre apreciação das provas, após analisar cuidadosamente tudo o que consta dos autos, tendo em vista a instrução probatória realizada com atenção ao devido processo legal, entende que a pessoa jurídica SHOPTOUR VIAGENS E TURISMO LTDA. – CNPJ nº 06.276.164/0001-22) demonstrou não possuir idoneidade para permanecer licitando ou contratando com a Administração Pública, conforme prescrito no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 c/c artigo 88, incisos II e III, do mesmo diploma normativo.

137. Entretanto, em face da ocorrência da prescrição quanto às imputações relacionadas nos autos, devidamente detalhadas no item II.1.1 e com base nas razões acima delineadas, esta Comissão encerra o presente processo administrativo, **sugerindo o seu ARQUIVAMENTO**, com a remessa dos presentes autos de processo administrativo de responsabilização ao Excelentíssimo Senhor Secretário-Executivo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com trâmite prévio à Assessoria Jurídica da CGU para exame de regularidade jurídica.

À consideração superior

Brasília, 22 de fevereiro de 2018.

ANDRÉ LUÍS SCHULZ Presidente da Comissão	MARIA DO ROSÁRIO FERREIRA Membro da Comissão
--	--



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIS SCHULZ, Presidente da Comissão**, em 22/02/2018, às 15:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA DO ROSARIO FERREIRA, Membro da Comissão**, em 22/02/2018, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 0622738 e o código CRC ADF29E0F