TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

PROCESSO Nº: **1007851**

NATUREZA: **DENÚNCIA**

ÓRGÃO: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SENHORA DO PORTO**

DENUNCIANTE: **TRANSPORTE JOELMA LTDA. – ME**

RELATOR: **CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ**

ANO REFERÊNCIA: **2017**

EXAME INICIAL

I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre denúncia oferecida pela empresa Transporte Joelma Ltda. – ME –, diante de supostas irregularidades no Procedimento de Adesão nº 001/2017 pelo Município de Senhora do Porto à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS –, decorrente do Processo Licitatório nº 003/2016 (Pregão Presencial nº 003/2016), objetivando o "registro de preços para eventual contratação de pessoa jurídica, de menor preço por quilometragem diária, para os serviços de transporte escolar na zona urbana e zona rural" (fl. 13), com pedido cautelar de rescisão do contrato celebrado com a empresa Leaphar Locadora de Veículos Ltda. - EPP.

Em síntese, a denunciante aponta as seguintes irregularidades:

a) inadequação da utilização do sistema de registro de preços para a contratação da prestação de serviços de transporte escolar, por se tratar de serviço de natureza continuada, demandando a necessidade de planejamento (rota, termo de referência, quilometragem percorrida de ida e volta);

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

b) prestação dos serviços pela empresa contratada, Leaphar Locadora de Veículos Ltda., em desacordo com as cláusulas contratuais, com a utilização de veículos com modelo de fabricação anterior a 2005, sem faixa escolar e em condições precárias;

c) o valor contratado está muito acima dos valores de mercado;

d) ausência de publicidade, uma vez que a Prefeitura Municipal de Senhora do Porto se recusa a fornecer cópia integral do processo licitatório e não responde ao requerimento apresentado pela denunciante.

Considerando a ausência de documentação suficiente nos autos para se proceder à análise dos fatos denunciados, este Órgão Técnico sugeriu, às fls. 121/121v, a realização de **diligência** afim de que o Prefeito Municipal de Senhora do Porto, Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, apresentasse as informações e os esclarecimentos que julgasse pertinentes e, ainda, enviasse a seguinte documentação:

a) cópia integral do Procedimento de Adesão pelo Município de Senhora do Porto à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS –, decorrente do Processo Licitatório nº 003/2016 (Pregão Presencial nº 003/2016), do qual deverá constar a documentação relativa à realização da pesquisa prévia de preços, de modo a comprovar que os preços contratados são compatíveis com os valores de mercado;

b) cópia do contrato celebrado com a empresa Leaphar Locadora de Veículos Ltda. – EPP – decorrente da adesão à ata de registro de preços;

c) relação de todos os veículos que estão sendo utilizados na prestação dos serviços de transporte escolar, decorrente da contratação ora analisada, acompanhada da documentação de propriedade veicular (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo), de modo a comprovar a adequada prestação dos serviços contratados, em conformidade com as exigências contratuais.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

Devidamente intimado, por determinação da Diretoria de Controle Externo dos Municípios (fls. 123/123v), o referido agente político manifestou-se, às fls. 126/130, e encaminhou a documentação solicitada (fls. 131/1.135).

Nesses termos, os autos retornaram a este Órgão Técnico para análise inicial (fls. 123/123v).

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP)

Em síntese, a empresa denunciante aponta a inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) pela administração municipal para a contratação de serviços de transporte escolar, por se tratar de serviço de natureza continuada, o qual demanda um planejamento prévio, com a fixação das rotas, da quilometragem percorrida de ida e volta e da elaboração do termo de referência.

Reforça a tese de que a prestação de serviços de transporte escolar não se enquadra em nenhuma das hipóteses de cabimento do sistema de registro de preços, conforme a legislação de regência.

Ademais, alega que no Termo de Referência elaborado pela Prefeitura Municipal de Senhora do Porto (fls. 53/56, 138/141 e 559/562) consta a definição detalhada do número total de rotas a serem percorridas (11 itens); os trajetos e horários; o número de quilômetros por dia em cada rota; o número total de dias em que os serviços deverão ser prestados; e a quilometragem total por rota; a demonstrar que o objeto licitado foi planejado. Conclui não se tratar de serviço no qual não seja possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

E, diferentemente, informa que na Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMAMS (fls. 542/554), na qual o Município de Senhora do Porto aderiu (carona), não há quantitativo de quilômetros rodados, se roda todos os dias ou esporadicamente, definindo-se, apenas, se a via é pavimentada ou não.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

E, ainda, no edital do Pregão nº 003/2016 realizado pelo referido consórcio para o registro de preços (fls. 182/241) não constam a quilometragem a ser executada em cada linha, horários, dias trabalhados, total de quilometragem, dificultando a mensuração do valor, o qual pode variar conforme o total de quilometragem a ser percorrido.

Nesses termos, a denunciante conclui que como o quantitativo do serviço a ser contratado, bem como o período da sua prestação, são certos e determinados, não poderia ser utilizada, no presente caso, a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), com fundamento em cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU), anexada às fls. 58/61 e em artigo publicado em Revista desta Corte de Contas, às fls. 62/67.

A denunciante destaca, ainda, que a licitação realizada pelo consórcio é destinada, exclusivamente, aos municípios de abrangência do CIMANS, conforme dispõe o objeto do edital, do qual o Município de Senhora do Porto não integra, anexando a documentação de fls. 81/91.

E, por fim, informa que a Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene – AMAMS – é pessoa jurídica de direito privado, conforme disposição estatutária (fls. 92/107) e que a legislação apenas permite habilitação em ata de registro de preços firmada por entidades públicas.

Por oportuno, registre-se que o denunciante apresentou requerimento na esfera administrativa (fls. 624/628), questionando as irregularidades ora em análise, objeto de manifestação da Procuradoria geral do Município e da assessoria jurídica contratada, mediante o parecer de fls. 765/774, concluindo-se pela legalidade da contratação mediante adesão à Ata nº 001/2017 do CIMANS.

Em contrapartida, na sua manifestação, às fls. 127/128, o prefeito municipal alega que optou pela contratação dos serviços de transporte escolar, por meio da adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMANS, em função dos

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

"escândalos ocorridos na região", envolvendo prestadores de serviços de transporte escolar, incluindo a empresa Transporte Joelma Ltda. - ME, ora denunciante, nos termos da manifestação da Comissão Permanente de Licitação, às fls. 873/880.

Acrescenta que, diante das incertezas, e após contato com outros municípios, na discussão sobre a melhor forma de contratação do transporte escolar, soube da atuação do Ministério Público Estadual junto ao CIMAMS, nos termos do Ofício nº 0951/2016, oriundo da Promotoria de Justiça de Montes Claros (fl. 137), do qual resultou a realização do Pregão Presencial nº 003/2016, para o registro de preços, objetivando a contratação de transporte escolar para os municípios integrantes do consórcio, com a obtenção de **condições vantajosas** para a municipalidade, o que também teria pesado na decisão da administração municipal em aderir à Ata de Registro de Preços resultante deste procedimento licitatório.

Ressalta que, com a adesão à ata de registro de preços, evitou-se a contratação com valores elevados e também a ocorrência de possíveis fraudes e irregularidades.

Análise:

De imediato, esclareça-se que a documentação relativa ao Processo Administrativo nº 005/2017, instaurado pela Prefeitura Municipal de Senhora do Porto, de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMAMS, foi anexada às fls. 131/973.

E a documentação relativa à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, formalizada pelo CIMAMS, a partir da realização do Pregão Presencial nº 003/2016 (Processo Licitatório nº 003/2016), consta às fls. 145/557.

Inicialmente, cumpre examinar o cabimento da adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação dos serviços de transporte escolar.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

Como se sabe, o Sistema de Registro de Preços (SRP) é disciplinado pelo art. 15, II, c/c o § 1º ao § 6º, da Lei nº 8.666/93 e, no âmbito da União, regulamentado por meio do Decreto nº 7.892, de 23/01/2013, utilizado como diploma de referência pelos demais entes federativos.

O instituto tem aplicação no campo da aquisição de bens e também na contratação de serviços.

No entanto, relativamente aos serviços, a doutrina e a jurisprudência majoritária dos Tribunais de Contas, como será visto, não têm admitido a utilização do SRP na contratação de serviços a serem executados de forma contínua, matéria regulada pelo art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

A definição da natureza contínua de determinado serviço é dada pela permanência da necessidade pública a ser satisfeita, conforme esclarece Marçal Justen Filho:

> A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. **A continuidade do serviço retrata, na verdade a permanência da necessidade pública a ser satisfeita**. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.
> Estão abrangidas não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). **O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço**.
> (...)
> Por outro lado, e na medida em que a necessidade a ser atendida é permanente, torna-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício orçamentário.[1] (Grifo nosso)

[1] JUSTEN FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 831 .

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

Nesses termos, não há dúvida de que os serviços de transporte escolar, ora analisado, se enquadram no conceito de serviços contínuos, uma vez que não podem sofrer interrupção na sua prestação, sob pena de prejudicar o atendimento da necessidade pública permanente de transporte dos alunos, atividade essencial para a efetividade do direito à educação.

Ressalte-se que a matéria foi devidamente analisada no artigo publicado em edição da Revista do TCEMG (2014), anexado pelo denunciante (fls. 62/67), a partir de estudo técnico elaborado pela Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação:

> **O sistema de registro de preços está explicitado nos § 1º a 6º do art. 15 da Lei nº 8.666/93.** O § 3º do citado artigo dispõe que referido sistema será regulamentado por decreto.
>
> Da análise de decretos regulamentadores do registro de preços (a exemplo, o Decreto nº 7.892/2013, em âmbito federal, e o Decreto nº 46311/2013, no âmbito do Estado de Minas Gerais), bem como das doutrinas mais abalizadas acerca do tema, depreende-se que o sistema de registro de preços é cabível nas seguintes hipóteses:
>
> I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
>
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
>
> III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
>
> IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.
>
> **Da leitura das hipóteses citadas acima, observa-se que o objeto da licitação ora analisada, qual seja, a prestação de serviços de transporte escolar, não se enquadra em nenhuma delas**. Isso porque, no caso em foco, não se trata de serviço com necessidade de contratação frequente; remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa; e para atendimento a mais de um órgão ou entidade. Além disso, não se trata de serviço no qual não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.
>
> Quanto a esta última hipótese, cumpre enfatizar que o quantitativo do objeto do Pregão Presencial Registro de Preço Nº 032/2014, ora analisado, foi previamente definido no edital.
>
> Tal definição faz parte do Anexo I - Termo de Referência (fls. 40 a 46), na qual constou, detalhadamente, **o número de rotas, que perfazem o total de 13 (treze), todos os trajetos e horários, o número de quilômetros a ser feito por dia em cada rota, o número total de dias em que o serviço deverá ser prestado, bem como a quilometragem total por rota**.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

> Assim, tendo em vista que **a quantidade do serviço a ser contratado é certa e determinada, bem como o período do seu fornecimento, não poderia ser utilizada, no presente edital, a contratação por meio de SRP**.
>
> [...]
>
> Pelo exposto, verifica-se que só poderá ser objeto do Sistema de Registro de Preços aquelas compras ou **serviços em que não se pode mensurar a expectativa da demanda, o que não é o caso do objeto do certame, qual seja, serviço de transporte escolar**. Para o objeto em foco é possível prever exatamente o quantitativo de veículos que serão necessários para prestar o serviço, bem como os trajetos a serem feitos, com as respectivas quilometragens, pois o Município é (ou pelo menos, tem obrigação de ser) conhecedor do número de alunos e das escolas a serem atendidas pelo transporte escolar.
>
> **Outro aspecto a ser considerado no presente estudo é a natureza continuada do serviço de transporte escolar**, objeto do Pregão Presencial Registro de Preço Nº 032/2014. Analisando-se as hipóteses de incidência do registro de preços, citadas alhures, **conclui-se no sentido da incongruência entre os serviços de necessidade contínua e o sistema de registro de preços**.
>
> **Isso porque serviços ou bens de aquisição frequente não se confundem com aqueles de necessidade contínua**. A natureza frequente, mas eventual, das contratações de bens com preços registrados, **conflita com a impossibilidade de interrupção e perenidade dos serviços de prestação continuada**. Da mesma forma, a indefinição prévia acerca do quantitativo demandado (consequência direta da eventualidade de contratação), próprio dos objetos de registro de preços opõe-se, igualmente, **aos serviços contínuos**, os quais pela perenidade de sua necessidade, são de plena delimitação quantitativa pela Administração Pública. Nestes, qualquer variação de demanda das estimativas da Administração resolve-se na disciplina do §1º do art. 65 da lei de licitações, através de acréscimos ou supressões, até o limite de 25% do valor atualizado do contrato. (Grifo nosso)

A propósito da possibilidade de contratação de serviços por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), anote-se que o denunciante anexou trecho da Cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU), Perguntas e Respostas, Edição Revisada, 2014, corroborando o mencionado estudo técnico (fls. 58/61):

> **18. Quando a quantidade a ser adquirida é certa e determinada, bem como o período do seu fornecimento, pode-se utilizar a contratação por meio de SRP?**
>
> **Não. Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública**. Nesse caso, deve-se lançar mão

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

> da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo "comum".
>
> Quanto ao previsto no inciso II, art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013 - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, o entendimento é de que para o emprego dessa hipótese a demanda da Administração Pública deve ser estimada e a entrega parcelada não deve apresentar período certo para eventual adimplemento por parte do fornecedor ou prestador de serviços, caso contrário, conforme já descrito, o pregão não deve ocorrer para registro de preços, e sim, na sua forma ordinária.
>
> Acrescenta-se, ainda, que o edital de licitação para registro de preços deve contemplar, conforme estabelece o inciso II, art. 9º, do Decreto nº 7.892/2013, a estimativa das quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes. (Grifo nosso)

Para ilustrar o entendimento acima, cumpre citar jurisprudência das Cortes de Contas, que também tem afastado a possibilidade de adoção do registro de preços para contratações de serviços contínuos:

> Sobre o primeiro fundamento, lembro do voto proferido pelo e. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, nos autos do TC-14326/026/09, em Sessão da E. Primeira Câmara aos 25.10.11, na seguinte conformidade:
>
> > "Aqui, em verdade, o problema reside na utilização do sistema de registro de preços para os serviços pactuados, em razão da sua natureza contínua ser incompatível com as características deste sistema.
> >
> > Conforme se sabe, **o registro de preços visa a racionalização de processos de compras e de prestação de serviços, cabendo ser utilizado em contratações frequentes, ou seja, repetidas, de execução periódica, que são diversas daquelas que tratam de serviços contínuos, os quais não admitem interrupção e podem sofrer alterações, comprometendo, por isto, a economicidade destes ajustes, a adoção do registro de preços**.
> >
> > Em outras palavras, o objeto licitado em questão, envolvendo **serviços de segurança**, pode ser delineado, inclusive o seu período de execução, como também modificado, no curso de sua execução, não sendo, portanto, vantajosa, para o caso, a utilização do registro de preços, eis que este sistema destina-se à licitação de objeto diverso, **na qual não se pode definir, previamente, o quantitativo a ser demandado**.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

> Aliás, esta Corte vem condenando a adoção do sistema de registro de preços para serviços análogos ao presente, à exemplo do que ocorreu nos autos dos **TC's: 040654/026/09 (Sessão do E.Tribunal Pleno de 9/12/09 – Relator Conselheiro Renato Martins Costa) e 038240/026/08 (Sessão do E.Plenário de 3/12/08 – Relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga).**
>
> (...)".

Assim, há uma grande distinção entre serviços frequentes e serviços contínuos.

Serviços frequentes se notabilizam pela necessidade repetida, porém, fragmentada ao longo do tempo – até porque, até certo ponto não há como quantificá-los – **a exemplo de serviços de reparos mecânicos**, na medida que a Administração se serve de uma Ata de Registro de Preços com vistas à economia processual – qual seja, para evitar a constante abertura de certames.

Serviços contínuos não sofrem solução de continuidade, a exemplo da limpeza, objeto discutido nestes autos.

Aqui não é o caso da realização de uma Ata, porque a Administração, sempre necessitando dos serviços, deve logo proceder a sua contratação, que se dará por um tempo certo, podendo ser prorrogado.

Nesse sentido o E. Tribunal Pleno, em sede de Exame Prévio de Edital, em Sessão de 03.12.08, **entendeu pela inadmissibilidade da utilização do sistema de Registro de Preços para prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial**, por conta do princípio da reserva de lei, nos termos do voto condutor proferido pelo e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, na seguinte conformidade:

> "(...)
>
> Diversamente, na hipótese dos autos, **a Administração indicou haver necessidade de contratação de serviços de vigilância/segurança patrimonial para suas unidades escolares, já tendo certeza, de antemão, da exata medida de tempo e quantidade do interesse público que pretende ver atendido**. Diz respeito à necessidade pública permanente e de caráter continuado, que não pode sofrer solução de continuidade.
>
> Tanto é assim que tratou de fixar, na minuta do contrato, a possibilidade de a vigência do prazo contratual ser prorrogada até o limite de 60 meses, nos termos do artigo 57, II, da Lei n. 8.666/93. Esta é uma exceção à regra de contratação adstrita à vigência dos créditos orçamentários, justamente por se presumir que, diante da impossibilidade, ou acentuada inconveniência da paralisação de determinado serviço de interesse público, já conte a Administração com verba suficiente para sua manutenção".

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

> O magistério que se extrai do r. voto transcrito bem se aplica no caso em exame, na medida em que a Representada **definiu as quantidades e os locais certos para a sua aplicação**, disso impondo, inclusive, e de modo a guardar uma proporcionalidade, a apresentação de certificados de realização mínima de serviços (subitem 5.1.4 - Quanto à Qualificação Técnica) **e a estipulação de vigência contratual por 12 meses, prorrogáveis por iguais períodos até o limite de 60 (sessenta) meses** (8.2 – Da Exe0cução do Contrato).
>
> Ademais, o tipo de contratação e o volume dos serviços dispostos, envolvendo material humano, há necessidade de que o contratado tenha a certeza do início das atividades, não podendo ser pego de surpresa com a expedição de uma ordem de serviço ao sabor das necessidades da Administração.
>
> **Portanto, resta patente que os serviços são contínuos e, desse modo, imprestável a utilização do sistema escolhido**.
>
> **(Processos TC-302/989/12, TC-304/989/12, TC-306/989/12, Exame Prévio de Edital. Acórdão. Pleno. Sessão de 11.04.12. D.O.E. de 14.04.12)**
>
> **Outra decisão:**
>
> Diante de todo este cenário é que, sob o prisma da preservação da continuidade de serviços públicos que devem ser prestados adequadamente à população, **não há como conceber que estejam eles submetidos a um regime que se caracteriza pela eventualidade, pela impossibilidade de mensuração de quantitativos, assim como pela não obrigatoriedade da contratação**, sob pena de grave afronta aos princípios da moralidade e eficiência, ambos com observância determinada pelo "caput", do artigo 37, da Carta Constitucional.
>
> Esta característica aqui revelada pelo escopo deste objeto torna-o incompatível com o registro de preços. E, portanto, é necessário que a celebração de ajuste para esta espécie de objeto não mais seja realizada através deste sistema. **(Processo: TC-024406/026/11, Exame Prévio de Edital. Acórdão. Pleno. Sessão de 17.08.11. D.O.E. de 18.08.11).** (Grifo nosso)

Por fim, cabe assinalar decisão desta Corte, no mesmo sentido:

> Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços, a Unidade Técnica considerou-o inadequado para a contratação, **uma vez que o objeto do procedimento licitatório era um serviço de natureza contínua, e o quantitativo a ser contratado e o período de fornecimento certos e determinados**.
>
> O defendente alegou que o Sistema de Registro de Preços é um sistema de aquisição ou contratação previsto pela Lei de Licitações, que visa otimizar os custos para a Administração Pública, além de não haver vedação legal para sua adoção, considerando o objeto do presente certame.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

O Sistema de Registro de Preços está previsto no art. 15, II e § 3º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II – ser processadas através do sistema de registro de preços;

(...)

§3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I – seleção feita mediante concorrência;

II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III – validade do registro não superior a um ano.

No âmbito federal, o registro de preços foi regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013 e no âmbito estadual pelo Decreto nº 46.311/2013, que definem as hipóteses que permitem a utilização do sistema de preços:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programa de governo;

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Da leitura do dispositivo acima transcrito, observa-se que o objeto do presente certame, qual seja, **a prestação de serviços de transporte escolar, não se enquadra em nenhum dos requisitos de que tratam os citados decretos. Isso ocorre porque o objeto licitado não é serviço que necessite de contratação frequente, remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa e para atendimento de mais de um órgão ou entidade**.

Nesse sentido, decidiu o **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, *ipsis litteris*:

> Com efeito, os serviços pretendidos não são compatíveis com o sistema de registro de preços como quer a Prefeitura. **Os serviços de transporte escolar têm clara definição de seus itinerários, feita nos anexos do edital, sendo, portanto, serviço continuado, que não ensejará contratação em momentos diversos no período de vigência da ata**.
>
> (...)
>
> Nestas condições, meu voto determina à Prefeitura de Franco da Rocha, que **anule** o Pregão Presencial nº 14/2011, e que ao reabrir o certame, observe com rigor a legislação e a jurisprudência vigente,

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

> eliminado, assim, exigências ilegais e/ou contrárias aos julgados deste Tribunal. Consigno dever interessar à prefeitura conhecer as manifestações dos órgãos da Casa. **(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Pleno. Exame Prévio. TC 18.361/026/11. Rel. Cons. Antonio Roque Citadini)**
>
> Pelo exposto, entendo que a **adoção do sistema de registro de preços é inadequada para a contratação do objeto do Pregão nº 008/2015**.
>
> **(TCEMG, Primeira Câmara, Denúncia, Processo nº 951.615, Relatora Conselheira Adriene Andrade, j. 14/06/2016)** (Grifo nosso)

Nesses termos, no caso concreto, analisando o Termo de Referência para adesão à ata de Registro de Preços elaborado pela administração municipal (fls. 559/562), constata-se a descrição completa das 11 (onze) rotas de transporte escolar a serem utilizadas, com a definição clara dos horários de saída e retorno dos veículos, o total de quilometragem percorrida por dia, demonstrando, assim, que os serviços de transporte escolar foram objeto de planejamento, conforme alegação da denúncia.

Acrescente-se que o momento da prestação dos serviços de transporte escolar já é conhecido, pois coincide com o período do calendário escolar, inexistindo, portanto, imprevisibilidade.

Tais elementos, aliados a sua natureza contínua, eliminam, por completo, a possibilidade de que os serviços de transporte escolar possam ser licitados por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), pois não se inserem em nenhuma das quatro hipóteses de cabimento do SRP, disciplinados no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, quais sejam: contratações frequentes (I); aquisição de bens com previsão de entregas parcelas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida (II); aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade (III); e, por fim, imprevisibilidade do quantitativo a ser demandado pela Administração (IV).

Assim, podemos concluir que o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMANS – não poderia ter realizado licitação para a

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

contratação de serviços de transporte escolar para registro de preços, por violação à legislação, doutrina e jurisprudência referenciadas.

Observa-se que o edital do Pregão nº 003/2016 realizado pelo CIMANS (fls. 182/200), não previu a estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador, órgãos participantes e por órgãos não participantes, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões (carona), em violação ao art. 9º, incisos II e III do Decreto nº 7.892/13, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade da estimativa dos quantitativos a serem adquiridos.

Ademais, ressalte-se que no objeto do edital do Pregão Presencial nº 003/2016 (fls. 183/185), bem como na Ata de Registro de Preços nº 001/2017 dele resultante (fl. 542), consta a informação de que o registro de preços para eventual contratação de serviços de transporte escolar destina-se a atender apenas os municípios que integram o consórcio, sem previsão de adesão de órgãos não participantes.

E o Munícipio de Senhora do Porto não integra o consórcio, conforme se infere às fls. 183/185, do rol dos 70 municípios consorciados e, assim sendo, não poderia ter aderido à referida ata.

Assim, entendemos que a Prefeitura de Senhora do Porto não poderia ter aderido à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMANS, por meio do Processo Administrativo nº 005/2017.

No caso, o correto seria a administração municipal realizar licitação específica para contratar os serviços contínuos de transporte escolar, com planejamento prévio das rotas, veículos necessários, horários, etc., de modo a atender as peculiaridades locais.

Pelo exposto, procedem os fatos denunciados.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

II.2 Do descumprimento de cláusulas contratuais

Em síntese, a denunciante alega que a empresa contratada, Leaphar Locadora de Veículos Ltda., está prestando os serviços de transporte escolar em desacordo com as cláusulas contratuais, uma vez que 02 (dois) dos 04 (quatro) ônibus utilizados têm ano de fabricação anterior a 2005, fabricados na década de 1990, bem como utilização de veículos sem faixa escolar e em condições precárias, o que poderia ser constatado por simples fiscalização.

Por fim, informa que nenhum dos veículos utilizados na prestação dos serviços são de propriedade da empresa contratada e que a maioria dos proprietários foram apoiadores da campanha do atual prefeito, o que constitui crime a ser apurado em eventual abertura de inquérito.

O prefeito municipal não se manifestou sobre este apontamento.

Análise:

Diante da ausência de documentação nos autos, solicitamos (fls. 121/121v) a realização de diligência para que o prefeito municipal encaminhasse a relação de todos os veículos utilizados na prestação dos serviços de transporte escolar, acompanhada da documentação de propriedade veicular (CRLV), de modo a comprovar a adequada prestação dos serviços contratados, em conformidade com as exigências contratuais.

Na Ata de Registro de Preços nº 001/2017 (fls. 542/554) e no Contrato nº 011/2017 dele decorrente (fls. 583/588), consta a obrigação de que a empresa contratada utilize veículos com ano de fabricação mínimo de 2005, na prestação dos serviços de transporte escolar.

Foi encaminhada a documentação relativa aos veículos utilizados no transporte escolar, anexada às fls. 777/872, contendo os Certificados de Registro dos Veículos (CRV), de propriedade da empresa contratada, Leaphar Locadora de Veículos

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

Ltda. – EPP –, ou de prestadores de serviços com sublocação de veículos; os contratos de prestação de serviços com sublocação de veículos; os documentos de inspeção de segurança veicular para escolar (ISV); e, por fim, os laudos de inspeção técnica, atestando que os veículos utilizados reúnem as condições de segurança, manutenção e estado de preservação de suas características técnicas, estando aptos a prestar os serviços a que foram destinados.

A referida documentação comprova que os veículos utilizados atenderam as condições mínimas para a prestação dos serviços de transporte escolar, **com exceção do ônibus, placa KMJ-7569** (fl. 851), de propriedade do sublocatário Wallyson Pimenta da Silva (fls. 854/857), cujo ano de fabricação é de 1997, anterior, portanto, ao ano de 2005, idade mínima exigida pela ata de registro de preços e pelo contrato administrativo referenciados.

Nesses termos, os responsáveis pela contratação devem ser pronunciar sobre a utilização do veículo ônibus, placa KMJ-7569, na prestação dos serviços de transporte escolar, em desacordo com a Ata de Registro de Preços nº 001/2017 e com o Contrato nº 011/2017.

II.3 Do valor contratado acima dos preços de mercado

A empresa denunciante alega que o valor contratado, de R$1.256.900,00, está muito acima dos valores de mercado, conforme a média de preços do transporte escolar na região, citando como referência os Municípios de Guanhães, São João Evangelista, Divinolândia de Minas, Virginópolis e Paulistas.

Em sua manifestação, o prefeito municipal contesta a alegação, sob o argumento de que o objeto contratado contempla não apenas os serviços de transporte escolar, mas também a prestação dos serviços de monitoria, proporcionando maior segurança no transporte dos alunos, evitando, assim, a ocorrência de acidentes. E, ainda, pondera que o edital de licitação exigiu veículos mais novos.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

Informa que não foi realizada pesquisa de preços na região do Município de Senhora do Porto e Guanhães, em função dos escândalos já mencionados. E, que foram realizadas pesquisas junto ao "Minas Transparente", tendo como base o Município de Ferros, situado a 75 Km do Município de Senhora do Porto, discriminando os valores de mercado obtidos com a realização da pesquisa em comparação com os valores contratados (fls. 128/129), o que, supostamente, demonstraria a vantajosidade da contratação, considerando as peculiaridades da contratação efetivada, com a inclusão dos serviços de monitoria e a exigência de veículos mais novos, conforme ressaltado.

Ademais, destaca que a ausência de comprovação da vantajosidade da contratação na fase interna da licitação, foi sanada, posteriormente, com a comprovação pela Comissão Permanente de Licitação da compatibilidade dos preços contratados com os valores de mercado.

Conclui que a contratação por adesão se mostrou vantajosa, razão pela qual a administração municipal decidiu aderir à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do Consórcio Intermunicipal da Área da Sudene (CIMAMS) e não realizou procedimento licitatório específico para o registro de preços.

Por fim, sustenta que, no caso concreto, a adoção do registro de preços era perfeitamente possível e cabível, nos termos do art. 3º, III, do Decreto federal nº 7.892/2013 e, ainda, que a contratação ora examinada foi fundamentada no parecer jurídico de fls. 765/774, bem como na manifestação da Comissão Permanente de Licitação (fls. 873/880).

Análise:

No item II.1, concluímos pela ilegalidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMAMS e, que a administração municipal deveria ter realizado licitação específica para a contratação dos serviços de transporte escolar, em consideração às peculiaridades locais.

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

A instauração de procedimento licitatório específico permitiria a realização de ampla pesquisa de mercado na região do Município de Senhora do Porto, refletindo a realidade de preços local.

A partir da pesquisa de mercado, o órgão licitante deveria elaborar o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, nos moldes do art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93 e, em seguida, proceder ao julgamento do pregão, tendo esses valores como referência de preços.

Dessa forma, seria possível obter a proposta mais vantajosa para a administração, em conformidade com o art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

Não se justifica a alegação de que a pesquisa de preços de mercado não foi realizada na região do Município de Senhora do Porto, em função de supostos escândalos na região.

Como no caso concreto, o órgão municipal não realizou procedimento licitatório e aderiu indevidamente à ata de registro de preços do CIMAMS, não restou comprovado que os valores unitários do Km contratados pela administração municipal (fls. 583/588), com base na Ata de Registro de Preços nº 001/2017 (fls. 542/554) eram compatíveis com os valores de mercado.

Por fim, registre-se que ainda que fosse possível a adesão à Ata de Registro de Preços do CIMAMS, caberia à Prefeitura Municipal de Senhora do Porto, como órgão não participante, comprovar a vantajosidade dos preços registrados na ata relativamente aos valores de mercado, conforme dispõe o art. 22, do Decreto nº 7.892/2013, o que também não restou comprovado nos autos:

> **Desde que devidamente justificada a vantagem**, a ata de registro de preços, durante sua vigência, **poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório**, mediante anuência do órgão gerenciador. (Grifo nosso)

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

II.4 Da ausência de publicidade

A denunciante alega que diante das irregularidades apontadas e de fortes indícios de fraude, a Prefeitura de Senhora do Porto se recusa a fornecer cópia do processo licitatório, bem como a responder requerimento apresentado por ela, conforme cópia dos e-mails anexados (fls. 71/80).

O prefeito municipal não se manifestou sobre esse apontamento.

Análise:

Considerando que o procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, Processo Administrativo nº 005/2017, foi encaminhado a esta Corte pelo prefeito municipal, encontrando-se em fase de análise, consideramos prejudica a alegação de ausência de publicidade.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que são irregulares os fatos denunciados, passíveis de aplicação multa, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte:

a) ilegalidade na adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação dos serviços de transporte escolar, por meio da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS –, por terem natureza contínua e, ainda, por não se enquadrarem em nenhuma das hipóteses de cabimento do registro de preços, nos termos da legislação de regência;

b) utilização do veículo ônibus, placa KMJ-7569, de propriedade do Sr. Wallyson Pimenta da Silva (fl. 851), sublocatário, na prestação dos serviços de transporte escolar, com ano de fabricação de 1997, em desacordo com a Ata de Registro de Preços nº 001/2017 e com o Contrato nº 011/2017, os quais exigem veículos com idade mínima (2005);

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

c) ausência de comprovação da compatibilidade dos valores contratados (Km rodado), registrados na Ata de Registro de Preços nº 001/2017, com os valores de mercado.

Assim, após a manifestação preliminar do Ministério Público de Contas (art. 61, § 3º do Regimento Interno desta Casa), os responsáveis legais pela adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMAMS, por meio do Processo Administrativo nº 005/2017, Srs. **José de Aguiar Mourão Sobrinho**, Prefeito Municipal (fls. 568, 581, 583/588); **Luiz Cláudio Soares dos Santos**, Secretário Municipal de Educação (fls. 135/136, 138/141, 558, 559/562); **Geralda Aguiar Mourão Santos**, Secretária Municipal de Assistência Social (fls. 135/136, 138/141, 559/562); **Deisiane Miranda Nunes**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (fls. 131/132, 563/564, 567, 574/577, 582, 594/596); **Fernando dos Santos**, Procurador-geral do Município de Senhora do Porto (fls. 578/580, 765/774), devem ser **citados** para apresentarem **defesa** em relação as irregularidades assinaladas, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Belo Horizonte, 09 de agosto de 2017.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7

TRIBUNAL DE CONTAS
3ª CFM/DCEM
FL. _____
ASS. _____
MINAS GERAIS

PROCESSO Nº: **1007851**

NATUREZA: **DENÚNCIA**

ÓRGÃO: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SENHORA DO PORTO**

DENUNCIANTE: **TRANSPORTE JOELMA LTDA. – ME**

RELATOR: **CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ**

ANO REF.: **2017**

Em / /2017, encaminho os autos ao Conselheiro Relator, conforme o despacho de fl. 120.

Antônio da Costa Lima Filho
Coordenador da 3ª CFM
TC – 779-7