



PROCESSO Nº: 1.007.851
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SENHORA DO PORTO
DENUNCIANTE: TRANSPORTE JOELMA LTDA. – ME
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ
ANO REFERÊNCIA: 2017

REEXAME

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 Leapfar 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 DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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 – CRLV), de modo a comprovar a adequada prestação dos serviços contratados, em conformidade com as exigências contratuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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).

Em exame inicial, este Órgão Técnico examinou os fatos denunciados e a referida documentação e produziu o relatório de fls. 1.137/1.146v, no qual concluiu pela existência das seguintes irregularidades:

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);

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.

Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas emitiu o parecer de fls. 1.149/1.151v, no qual apontou como condutas irregulares da administração a contratação dos serviços de transporte escolar por meio do instituto do “carona” e a recusa no fornecimento de cópia do processo licitatório ao denunciante.

O Relator determinou a citação dos Srs. José de Aguiar Mourão Sobrinho (Prefeito Municipal), Luiz Cláudio Soares dos Santos (Secretário Municipal de



Educação), Geralda Aguiar Mourão (Secretária Municipal de Assistência Social) e Deisiane Miranda Nunes (Presidente da Comissão Permanente de Licitação) e Fernando dos Santos (Procurador Geral do Município) para apresentarem defesa e/ou documentos que entenderem pertinentes sobre os fatos apresentados pelo denunciante, bem como sobre os apontamentos constantes do relatório técnico (fls. 1.137/1.146v) e do parecer ministerial (fls. 1.149/1.151v), conforme despacho de fl. 1.152.

Citados, os Srs. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Luiz Cláudio Soares dos Santos, Geralda Aguiar Mourão Sobrinho e Deisiane Miranda Nunes manifestaram-se às fls. 1.164/1.186 e, encaminharam documentação, anexada às fls. 1.187/1.304.

E, por fim, o Sr. Fernando dos Santos, Procurador Geral do Município, manifestou-se às fls. 1.309/1.322.

Nesses termos, os autos retornaram a este Órgão Técnico para reexame (fl. 1.152).

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da análise das defesas apresentadas

Passamos a analisar a defesa comum oferecida pelo Prefeito Municipal, pelos Secretários Municipais de Educação e de Assistência Social e pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), às fls. 1.164/1.186, bem como a defesa apresentada pelo Procurador Geral do Município, à fls. 1.309/1.322.

II.1.1 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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.

Em síntese, a defesa, às fls. 1.166/1.167, reiterou a informação já contida na manifestação anterior, externada pelo prefeito municipal, às fls. 127/128, segundo a qual a administração municipal 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 “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.

Os defendentes informaram, mais uma vez, que diante do quadro de incertezas e, após contato com outros municípios, na discussão sobre a melhor forma de contratação do transporte escolar, souberam 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.

Em síntese, no mérito, às fls. 1.167/1.174, a defesa ressalta que o Município de Senhora do Porto não realizou isoladamente Pregão Presencial, pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), mas, sim, aderiu a uma Ata de Registro de Preços,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



resultante de procedimento licitatório realizado pelo Consórcio Intermunicipal da Área da Sudene – CIMANS –, enquadrada como pessoa jurídica de direito privado.

E, que o citado consórcio, na condição de órgão gerenciador, é quem optou pela realização de licitação pelo SRP, considerando a necessidade de atender a demanda dos diversos consorciados e, portanto, buscando o atendimento ao interesse de “mais de um órgão ou entidade, quanto ao objeto proposto”.

Em seguida, a defesa sustenta a possibilidade da adoção do SRP para a contratação dos serviços de transporte escolar, uma vez que o procedimento foi realizado visando ao atendimento de mais de um órgão ou entidade e, ainda, considerando que o Consórcio CIMANS, como órgão gerenciador, não dispunha de informações exatas quanto aos quantitativos e rotas a serem atendidas, bem como ao período da prestação dos serviços relativamente aos municípios participantes, justificando, assim, a adoção do Registro de Preços, com fundamento no art. 3º, III, do Decreto Federal nº 7.892/13 e no art. 3º do Decreto Municipal nº 037-A/2014 e, em doutrina colacionada (fls. 1.169/1.170 e 1.171).

Nesses termos, conclui que o procedimento adotado pelo Município de Senhora do Porto de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, decorrente do Pregão nº 003/2016, realizado pelo CIMANS, está em conformidade com as Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02 e, que no presente caso, o “instituto do carona é plenamente permissível no presente caso”, uma vez que o órgão não participou inicialmente do referido procedimento e preencheu os requisitos legais.

A defesa ressalta que o estudo técnico citado por esta Coordenadoria, elaborado pela CFEL, ainda não foi objeto de decisão definitiva de mérito, não representando, portanto, o entendimento consolidado desta Corte e, acrescenta que o referido estudo e a cartilha da CGU, mencionado no exame inicial, versaram sobre a impossibilidade de realização de procedimento licitatório isolado pelo SRP para a contratação dos serviços de transporte escolar, realizado por um só órgão e, não sobre uma possível adesão a uma ata de registro de preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Informa, à fl. 1.172, que o art. 89 do Decreto Federal nº 7.581/11, o qual regulamentou o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), prevê a adoção do SRP para a contratação de serviços, quando “for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade”, o que demonstraria a ausência de incompatibilidade entre a licitação para Registro de Preços e a contratação de serviços de transporte escolar.

Pelo exposto, a defesa conclui que a legislação não veda a utilização do SRP para a contratação de serviços de transporte escolar, na hipótese do procedimento se destinar à satisfação da necessidade de diversos órgãos e que “o silêncio do legislador em relação aos serviços de natureza contínua não pode ser interpretado como vedação na utilização do SRP”.

Por fim, a defesa alega que os serviços de transporte escolar, anualmente, após o cadastramento escolar, sofrem variações quanto à rota e ao número de alunos, impossibilitando a prévia definição do quantitativo a ser atendido pela Administração.

Análise:

De imediato, cumpre ressaltar que a defesa reiterou os argumentos já apresentados anteriormente pelo prefeito municipal, na manifestação de fls. 126/130, já objeto de análise por este Órgão Técnico, no relatório inicial de fls. 1.137/1.147.

Naquela oportunidade, concluímos pela impossibilidade de adoção do SRP para a contratação dos serviços de transporte escolar, pelas seguintes razões:

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

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)

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;

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

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.**

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) concededor 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 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.**

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".

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 Execução 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.

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, decidi 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, eliminando, 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 parceladas 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 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 destinava-se a atender apenas os municípios que integram o consórcio, sem previsão de adesão de órgãos não participantes.

E o Município 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.

Nesses termos, diante da ausência de argumentos novos, reiteramos as razões acima transcritas, pela impossibilidade de adoção do SRP para a contratação dos serviços de transporte escolar, concluindo ser mais apropriado e vantajoso sob o prisma econômico, a realização de uma licitação ordinária, específica para esse fim e, conseqüentemente, a formalização de um único contrato de execução continuada.

A respeito das implicações econômicas na adoção do registro de preços, o professor Marçal Justen Filho, bem esclarece a questão ora discutida, ao comentar as hipóteses de cabimento do SRP, chamando a atenção para a desvantagem econômica na adoção do SRP nas aquisições de bens e serviços de consumo, a partir da análise dos preços praticados:

O primeiro caso se relaciona a contratações frequentes. São os casos de **bens e serviços de consumo, que envolvem contínua renovação da necessidade da Administração.** Ao invés de produzir uma licitação para cada contrato, haverá uma licitação com base na qual serão formalizadas contratações diversas. Deve-se tomar em vista que o problema não reside propriamente nas contratações frequentes. **O problema reside muito mais no aspecto contemplado no inc. IV, relacionado com a impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado em cada oportunidade.** Um **exemplo** permite compreender a questão. Suponha-se que um certo órgão necessita adquirir combustível para abastecer os veículos automotores. Isso conduz à necessidade de fornecimentos contínuos ao longo do tempo. Imagine-se, porém, que **as necessidades do órgão administrativo são uniformes e não variáveis. A cada dia, a cada semana, a cada mês, há consumo predeterminado.** Em tal caso, a Administração não necessita do registro de preços. **Muito mais adequado é realizar uma licitação ordinária e produzir um único contrato, ainda que com execução fracionada. Essa solução será mais satisfatória porque poderá ser obtido um preço mais reduzido (eis que haverá a redução da incerteza de quantitativos para o particular).**

A utilidade e adequação do registro de preços surgem nos casos em que as necessidades são renovadas periodicamente, **mas não existe possibilidade de estimativa precisa e exata de quantitativos e prazos.** Em tal caso, a existência do registro de preços propiciará que a Administração promova contratações em quantidades variáveis e de acordo com as suas necessidades. Em tal situação, se não fosse adotado o registro de preços, a entidade seria constringida a estimar um quantitativo global, sujeitando-se a problemas no tocante à execução ou ao cálculo do preço apropriado.

[...]

No inciso IV, expressa-se aquele requisito relevante a grande parte das contratações pelo sistema de registro de preços, consistente na impossibilidade de predeterminação de quantitativos e épocas de fornecimento. Esse requisito é muito relevante, em face da possibilidade de contratação de execução continuada. **Se for viável estimar com razoável**

previsão as necessidades da Administração no tocante a quantitativos e a prazos de fornecimento, a solução adequada será um contrato de execução continuada. A Administração promoverá um único contrato, prevendo que o particular realizará os fornecimentos nas datas e nas quantidades predeterminados. Essa solução tenderá a ser muito mais vantajosa do que um registro de preços, eis que permitirá ao fornecedor redução de seus custos, o que repercutirá nos preços praticados.² (Grifo nosso)

Ademais, a adoção do registro de preços tem outras repercussões econômicas relevantes, conforme esclarece o mesmo autor citado, ao tratar da perda da econômica de escala nas aquisições por meio do SRP, como uma desvantagem do sistema:

O primeiro problema se relaciona com a **perda da economia de escala**, o que pode parecer paradoxal e contraditório com a exposição anterior. O SRP permite ganhos de escala econômica e a redução do preço unitário porque a licitação envolve proposta de fornecimento para um conjunto de contratações (realizadas por um único ou por um conjunto de órgãos). Ou seja, o licitante vencedor terá a perspectiva de realizar uma pluralidade de contratos e o preço ofertado terá em vista o somatório dos contratos a serem potencialmente realizados.

Ocorre que os órgãos integrantes do SRP não estão obrigados a contratar. É-lhes reconhecida a faculdade de fazê-lo. **Mais ainda, o preço unitário praticado será o mesmo, sem influência da quantidade fornecida. Como decorrência, o particular acaba produzindo uma estimativa de preço médio unitário.**

Um **exemplo** permite compreender a questão. Suponha-se que um ou mais órgãos administrativos tenham a certeza de que necessitarão adquirir um milhão de unidades de um produto ao longo de doze meses. Se for realizada uma licitação única e se existir a garantia da contratação desse um milhão de unidades, o licitante estabelecerá um **preço total “fechado”**. Imagine-se, no entanto, que seja realizada uma licitação que preveja o valor total de um milhão, mas com a possibilidade de que seja exigido fornecimento de apenas dez mil unidades.

Na realidade da atividade econômica, o preço unitário numa venda de dez mil unidades não é idêntico àquele numa operação de um milhão de unidades. E isso porque o custo unitário de dez mil unidades é muito superior ao custo unitário de um milhão de unidades.

Mas o preço ofertado pelo licitante numa licitação de SRP deve ser honrado em face de qualquer quantitativo solicitado e mesmo que não haja a contratação do montante integral previsto. **Portanto, o licitante se**

² JUSTEN FILHO, Marçal *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 17ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 317.

encontrará no dilema de ofertar ou um preço unitário mais reduzido calculado em face do quantitativo total previsto ou um preço médio (que seja suficiente para reduzir o seu prejuízo caso haja contratações em quantitativos mais reduzidos). Usualmente, o licitante opta pela segunda alternativa.

Ou seja, o SRP permite ganhos de escala porque permite a conjugação de necessidades diversas em uma única licitação. No entanto, esse ganho de escala é parcialmente neutralizado porque se admite que os quantitativos totais previstos deixem de ser efetivamente contratados.³ (Grifo nosso)

Pelos exemplos esclarecedores da doutrina transcrita, não resta dúvida de que a adoção do SRP na contratação dos serviços de transporte escolar, em detrimento de uma contratação única obtida através de uma licitação comum, pode se mostrar uma opção extremamente desvantajosa sob o prisma econômico, ao se analisar os preços contratados, levando-se em consideração a economia de escala.

E, nesses termos, mantemos a irregularidade assinalada.

II.1.2 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.

Diante da ausência de documentação nos autos, este Órgão Técnico solicitou (fls. 121/121v) a realização de diligência para que o prefeito municipal

³ JUSTEN FILHO, Marçal *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 17ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 311.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO 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.

Naquela oportunidade, consignamos que 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.

Em cumprimento à diligência, 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, Leapfar Locadora de Veículos 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 comprovou 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.

Instandos a se manifestar a respeito da utilização de ônibus de transporte escolar em desacordo com a Ata de Registro de Preços nº 001/2017 e com o Contrato nº 011/2017, os agentes públicos responsáveis alegam, em sede de defesa, à fl. 1.174, que no exercício do dever de fiscalização dos contratos administrativos, após a manifestação da empresa denunciante, a Administração **notificou** a contratante para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



os fins de apurar os fatos e obrigá-la a cumprir as obrigações contratuais assumidas e que, nesses termos, o veículo informado de placa KMJ-7569, com o ano de fabricação de 1997, “não foi utilizado na prestação dos serviços contratados”, sendo utilizado veículos em conformidade com as exigências da Ata de Registro de Preços e do contrato de prestação de serviços, conforme a relação de veículos apresentada.

Análise:

Analisando a referida documentação, constata-se a cópia de uma notificação extrajudicial (fl. 1.198), direcionada à empresa contratada LEAPHAR Locadora de Veículos Ltda. – EPP – para os fins de apresentação de documentação relativa ao vínculo contratual dos monitores, apólice de seguro atualizada e documentação relacionada a mudança de veículo, visando à comprovação da regular prestação dos serviços de transporte escolar contratados pelo município.

Também foi constatada documentação relativa à contratação de seguro de acidentes pessoais de passageiros de veículos utilizados no transporte escolar (fls. 1.200/1.276), ao registro de 05 (cinco) empregados como monitores de transporte escolar (fls. 1.277/1.282) e os respectivos demonstrativos de pagamento de salários (fls. 1.283/1.287), apresentada pela referida empresa em cumprimento à notificação (fl. 1.199).

Cumprir informar, ainda, que nas relações de veículos segurados, apresentadas às fls. 1.206, 1.213, 1.220, 1.227, 1.234, 1.241, 1.248, 1.255, 1.262, 1.269, 1.276, constam apenas veículos de transporte escolar com ano de fabricação mínimo de 2005, em cumprimento à exigência contratual.

Pelo exposto e, considerando, especialmente, a alegação da defesa de que o veículo ônibus de placa KMJ-7569 (fl. 851), ano de fabricação de 1997, não foi utilizado na prestação dos serviços de transporte escolar, rejeita-se a alegação da denúncia de descumprimento de cláusula contratual.

II.1.3 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 inicial (fls. 126/130), o prefeito municipal contestou 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, ponderou que o edital de licitação exigiu veículos mais novos.

Informou 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, destacou 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.

Concluiu 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, sustentou 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).

Em síntese, a defesa, às fls. 1.174/1.176, reitera a alegação de que o objeto da contratação contempla não apenas os serviços de transporte escolar, mas também os serviços de monitoria e a exigência de veículos novos, “demonstrando que não se trata de menor preço, mas do melhor serviço prestado aos alunos”.

Repete ainda a alegação de que deixou de realizar pesquisa de preços na região do Município de Senhora do Porto em função da insegurança gerada pela conduta das empresas locais, mas que foi realizada pesquisa de mercado junto ao “Minas Transparente” e que os valores contratados são compatíveis com os valores de mercado.

Análise:

Como a defesa apresentou os mesmos argumentos já apresentados anteriormente pelo prefeito municipal (fls. 126/130), mantemos a posição externada no relatório inicial (fls. 1.144v/1.145v), segundo a qual 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, pelos seguintes fundamentos:

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.

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.

Por fim, cumpre registrar que, conforme visto no item II.1.1 deste relatório, a adoção do SRP na contratação dos serviços de transporte escolar, em detrimento de uma contratação única obtida através de uma licitação comum, pode se mostrar uma opção extremamente desvantajosa sob o prisma econômico, ao se analisar os preços contratados, levando-se em consideração a economia de escala.

Pelo exposto, mantém-se a irregularidade assinalada.

II.1.4 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).

No exame inicial (fl. 1.146), consideramos prejudicada a alegação de ausência de publicidade, 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 exame.

Na manifestação preliminar (fls. 1.151/1.151v), o Ministério Público de Contas considerou a conduta da administração de recusar o fornecimento de cópia do procedimento licitatório como conduta irregular, por entender que “a Administração Pública tem o dever constitucional, regulado pela Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/11), de garantir a publicidade, a transparência e a consulta aos documentos públicos”.

Os defendentes alegam (fl. 1.185) que o Município de Senhora do Porto jamais negou o fornecimento de cópia do processo licitatório ao denunciante.

E, nesses termos, informa que foi deferido o pedido de cópia do Processo Administrativo nº 005/2017 (Adesão) ao denunciante, conforme declaração de servidora pública e, encaminhado cópia integral do procedimento a esta Corte, em cumprimento à solicitação (Ofício nº 11451/2017) afastando, portanto, a existência de conduta irregular por parte dos gestores municipais.

Análise:

Nessa oportunidade, mantemos a posição externada no exame inicial (fl. 1.146), de considerar prejudicada a alegação de ausência de publicidade, uma vez 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, para o exercício da atividade de controle externo, encontrando-se em fase de reexame.

II.1.5 Da Irregularidade da contratação por meio do instituto do “carona”

Em sede de manifestação preliminar, às fls. 1.149/1.151v, o Ministério Público de Contas (MPC) aditou a presente denúncia e, apontou que “o Município de Senhora do Porto cometeu conduta irregular ao realizar adesão à ata de registro de preços de outro procedimento licitatório” por entender que, na hipótese, a “contratação apresenta clara ilegalidade formal, uma vez que cria possibilidade de contratação não prevista na Lei nº 8.666/93” e, ainda, pela violação ao art. 15, § 3º da referida legislação, o qual exige que o decreto regulamentar atenda às peculiaridades locais.

O MPC registrou ainda que “a adesão à ata de registro de preços criada por outro órgão reflete certo comodismo e ainda ausência de planejamento do órgão”.

E, por fim, o Órgão Ministerial assinalou que “o Município de Senhora do Porto sequer editou decreto para regulamentar a figura do “carona”, valendo-se tão somente do Decreto federal nº 7.892/13, não aplicável à esfera municipal, concluindo pela irregularidade da contratação em análise.

A defesa, às fls. 1.177/1.184, insurge-se contra a manifestação do MPC, por entender que a norma do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 determina que a disciplina do SRP dever ser implementada por meio de decreto, no âmbito da competência de cada ente federado e, nesses termos, não se poderia exigir que a figura do “carona” seja objeto de expressa disposição legal, podendo ser disciplinado por decreto regulamentar do Executivo, nos termos do art. 22, XXVII, c/c o art. 84, IV, da Constituição Federal, o que ocorreu por meio do Decreto federal nº 7.892/13 e do Decreto municipal nº 037/A/2014, o que afastaria, assim, a ilegalidade do referido instituto.

Nesses termos, os defendentes sustentam que “o instituto do carona aparece como um dos procedimentos do Sistema de Registro de Preços cuja disciplina será instituída por meio de decretos executivos e deverá respeitar toda a completude



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



do ordenamento jurídico” (fl. 1.180) e, assim sendo, concluem que o procedimento de adesão realizado pelo Município de Senhora do Porto é legal e possui “natureza e fundamento constitucional, pelo instituto do federalismo por cooperação”, permitindo-se que “entes federados distintos auxiliem-se na provisão de bens e serviços” (fl. 1.181).

A defesa ressalta que o Tribunal de Contas da União (TCU) em momento algum proibiu a figura do “órgão não participante” (carona), tendo apenas determinado que “o MPOG reavaliasse as regras estabelecidas no Decreto nº 3.931/2001, de forma a estabelecer limites as adesões realizadas”, nos termos da Súmula nº 222 e da jurisprudência colacionada às fls. 1.181/1.182 e pelo próprio Decreto federal nº 7.892/13, que também impôs limites às adesões, pela disposição do art. 22, transcrito à fl. 1.183.

Pelo exposto, a defesa conclui pela legalidade do instituto do “carona” e registra que o edital de licitação do CIMAMS permitiu a figura do “órgão participante”, representado pelos municípios consorciados ao CIMAMS, bem como a figura do “órgão não participante” (carona), nos termos dos artigos 6º e 22 do Decreto federal nº 7.892/2013, respectivamente.

A defesa contesta ainda a alegação do MPC de que o Município de Senhora do Porto não teria editado decreto para regulamentar a figura do “carona”, uma vez que “o município editou, no ano de 2014, o Decreto nº 037-A/2014, que reinstalou e regulamenta o Sistema de Registro de Preços – SRP – previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, para aquisição de bens e serviços no âmbito da Administração Pública” (fl. 1.184), apresentando cópia do referido decreto, anexado às fls. 1.293/1.304.

E, por fim, os defendentes sustentam que ainda que o órgão municipal possua o mencionado decreto, “a fundamentação legal para a adesão deve ser observada junto ao órgão que permite a adesão e não ao Município que pretende aderir à ata de registro de preços” e, nesses termos, informam que o edital do CIMAMS foi elaborado com substrato no Decreto federal nº 7.892/2013.

Análise:

Entendemos que o instituto da adesão à ata de registro de preços, representado pela figura do “carona”, foi devidamente disciplinado por meio do Decreto nº 7.892/13, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, **não se podendo falar, a nosso sentir, em ilegalidade, desde que atendidos os requisitos para a sua aplicação ao caso concreto, dados pelo caput do art. 22 e parágrafos do referido decreto.**

Art. 22. **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**.

§ 1º **Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços**, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, **deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão**.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo **não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório** e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, **o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias**, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas

próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal. (Grifo nosso)

Ademais, o art. 9º do Decreto nº 7.892/13 impõe que o edital da licitação para o registro de preços estime as quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões; (Grifo nosso)

No exame inicial (fl. 1.143v), observamos que o ato convocatório do Pregão nº 003/2016, realizado pelo CIMANS, não atendeu à disposição do art. 9º, III, do referido diploma e, ainda, assinalamos que o registro de preços para a contratação dos serviços de transporte escolar visou atender unicamente aos interesses dos municípios integrantes do consórcio (CIMANS) e o Município de Senhora do Porto não o integra:

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 Município 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.

Pelo exposto, mantemos a conclusão do exame inicial (fl. 1.143v) e, entendemos que a Prefeitura Municipal 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.

III. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, concluímos pela procedência da denúncia, em função das seguintes irregularidades, em afronta ao ordenamento jurídico pátrio:

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) 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.

Esclareça-se que as irregularidades assinaladas são passíveis de aplicação de multa aos **Srs. José de Aguiar Mourão Sobrinho (Prefeito Municipal de Senhora do Porto), Luiz Cláudio Soares dos Santos (Secretário Municipal de Educação), Geralda Aguiar Mourão (Secretária Municipal de Assistência Social) e Deisiane Miranda**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



Nunes (Presidente da Comissão Permanente de Licitação) e Fernando dos Santos (Procurador Geral do Município), agentes públicos solidariamente responsáveis, por terem praticado atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 102, de 2008).

À consideração superior.

Belo Horizonte, 04 de julho de 2018.

**Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



PROCESSO Nº: 1.007.851
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SENHORA DO PORTO
DENUNCIANTE: TRANSPORTE JOELMA LTDA. – ME
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ
ANO REF.: 2017

Em 04/07/2018, encaminho os autos ao Ministério Público de Contas, conforme o despacho de fl. 1.152.

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