

PROCESSO nº. 1.071.498

NATUREZA: Denúncia

DENUNCIANTE: ABRAPARK – Associação Brasileira de Estacionamento

DENUNCIADO: Prefeitura Municipal de Uberlândia - MG

EXERCÍCIO: 2019

1. Relatório

Tratam os autos de denúncia, com pedido de liminar de suspensão, formulada por ABRAPARK – Associação Brasileira de Estacionamento, em face da CHAMADA PÚBLICA N. 375/2019, promovida pelo município de Uberlândia, cujo objeto consiste na contratação de entidade sem fins lucrativos de interesse social para a execução dos serviços de administração, manutenção e operação do sistema de estacionamento rotativo eletrônico pago de veículos em vias e logradouros públicos do Município de Uberlândia (fl. 25)

A denunciante insurge-se contra possíveis irregularidades no referido edital, sob a alegação de (i) ilegalidade do chamamento público, por afronta à Lei 9.790/99, uma vez que objeto do certame não se enquadra no âmbito de atuação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e por afronta à Lei 13.019/14, em razão da vedação à celebração de parcerias que envolvam a delegação das funções de fiscalização, consoante disposto em seu artigo 40, bem como alega afronta à Lei nº 9.503/1997 (CTB), uma vez que a operação de estacionamentos rotativos, nos termos do art. 24, X, do CTB, compete aos órgãos ou entidades executivas do trânsito do município, constituindo serviço público cuja prestação deve ser direta ou sob regime de concessão ou permissão; (iii) burla à lei de licitação no repasse de valores para a compra de medicamentos; (iv) ilegalidade no critério de julgamento, qual seja, maior tempo de funcionamento; e (v) ausência de estimativa de custos e valores, o que dificulta a formulação das propostas.

A Denúncia em epígrafe foi recebida, autuada e distribuída ao Relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, conforme despacho de fls. 47/47v, determinou, nos termos do art. 306, II, do Regimento Interno, a intimação do Secretário

Municipal de Saúde, do Secretário Municipal de Trânsito e Transporte, bem como do Prefeito de Uberlândia, para que encaminhassem a este Tribunal cópia da documentação atualizada relativa às fases interna e externa do certame, informando o estágio em que se encontrava o chamamento público objeto da denúncia e, ainda, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações do denunciante.

Devidamente intimado, o Prefeito Municipal de Uberlândia apresentou os esclarecimentos de fls. 58/61, bem como encaminhou cópia da documentação solicitada, juntada às fls. 61v/87v.

Na sequência, os autos foram conclusos ao Relator que, mediante o despacho de fls. 167/170v, determinou, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 264 c/c o art. 197 do RITCEMG, a suspensão cautelar do Chamamento Público n. 375/2019 – SMS/SETTRAN, ad referendum da Primeira Câmara, na fase em que se encontrava, sob pena de multa diária, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Em atendimento à determinação desta Casa, o Prefeito Municipal de Uberlândia encaminhou cópia da publicação no Diário Oficial do Município acerca do Aviso de Suspensão do Chamamento Público, bem como apresentou informações complementares ao processo em epígrafe, juntada às fls. 178/187 dos presentes autos.

Em 29/07/2019, a relatoria determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação para análise, que apresentou a manifestação técnica de fls. 199/208v.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria.

É o relatório, no essencial.

2. Considerações e escopo

Tendo em vista que os apontamentos da presente denúncia foram examinados pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação na manifestação técnica de fls. 199/208v, a análise a seguir restringir-se-á a sua complementação naquilo que é pertinente à matéria afeta à competência desta Coordenadoria.

3. Análise

Ilegalidade da contratação – estacionamento rotativo – Lei nº 9.503/97 - serviço público – impossibilidade de delegação mediante ajustes com entidades sem fins lucrativos - afronta à Lei nº 9.790/99, à Lei nº 13.019/14.

Registra-se, inicialmente, que a Lei nº 9.503/97, que institui o Código de Trânsito Brasileiro- CTB, estabelece que é prerrogativa dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios a implementação e organização dos estacionamentos pagos nas vias públicas locais, nos seguintes termos:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

§2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

Nesse cenário, os municípios brasileiros, para exercer plenamente suas competências, devem ser integrados ao Sistema Nacional de Trânsito, mediante a implementação de determinados requisitos, dentre os quais destaca-se a criação de um órgão municipal executivo de trânsito com estrutura para desenvolver atividades de engenharia de tráfego, fiscalização de trânsito, educação de trânsito e controle e análise de estatística¹.

Destaca-se que o Município de Uberlândia consta como integrado ao Sistema Nacional de Trânsito, por meio da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte².

¹ Conforme informações disponíveis em: <https://infraestrutura.gov.br/municipalizacao.html>

² Disponível em: <https://infraestrutura.gov.br/component/content/article/115-portal-denatran/8573-municipalizacao-minas-gerais.html>

Importante destacar, ainda, que a Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, dispõe em seu artigo 23, inciso V, que a política de estacionamentos de uso público e privado, com ou sem pagamento pela sua utilização, é um dos instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana e deve ser estabelecida como parte integrante da política de mobilidade urbana.

A mesma lei, em seu artigo 24, §2º, obriga que Municípios com mais de 20.000 (vinte mil habitantes) devem elaborar o Plano de Mobilidade Urbana. O inciso VIII do mesmo artigo, dispõe que as áreas de estacionamentos públicos ou privados, gratuitos ou onerosos devam ser constar do Plano de Mobilidade Urbana.

Nesse fluxo de ideias, com base nos preceptivos legais supracitados, esta unidade técnica perfilha do entendimento de que **os estacionamentos rotativos gerenciados pelas entidades municipais se classificam como serviços públicos.**

No mesmo sentido, destaca-se decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais³:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – ESTACIONAMENTO ROTATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE CONCORRÊNCIA – EXIGÊNCIA LEGAL.

- O serviço de estacionamento nos logradouros municipais está inserido no conceito de serviço público. Assim, nos termos do artigo 175 da Constituição da República, a delegação ao particular de serviços públicos por meio de concessão ou permissão pelo ente público ao particular deve ser procedida de licitação.

[...]

Sob essa perspectiva, ressalta-se que Constituição Federal dispõe sobre a prestação de serviços públicos em seu artigo 175 nos seguintes termos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

³ Apelação Cível Nº 1.0713.10.003986-4/001 - COMARCA DE Viçosa – Apelante (s): SOS SERVIÇOS DE OBRAS SOCIAIS – Apelado(a)(s): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - Litisconsorte: MUNICÍPIO VICOSA.

Assim sendo, a municipalidade tem a possibilidade de prestar esses **serviços diretamente ou mediante delegação**.

Em um extremo desse espectro, os municípios podem prestar **diretamente** o serviço público, sendo a Administração a responsável direta por todos os aspectos da exploração do serviço público, incluindo a implantação, manutenção e operação do sistema de estacionamento rotativo pago e as atividades intrínsecas ao exercício do poder de polícia.

No outro extremo, o município pode **repassar a exploração e prestação** do serviço público, incluindo quase todas as responsabilidades de gestão — menos a responsabilidade pela aplicação de sanções, inerente ao exercício do poder de polícia⁴ — para o setor privado **mediante concessão, observando-se os preceitos da Lei Federal nº 8987/95**.

Há, ainda, as soluções intermediárias, em que os municípios atuam como os responsáveis diretos pela prestação do serviço público, mas optam por **terceirizar** parte das responsabilidades ao setor privado, por meio de **contratos administrativos convencionais, observando o regramento da Lei nº 8.666/93 e outros diplomas legislativos correlatos**.

Nesse cenário, passa-se à análise do procedimento adotado pelo município, considerando a regra contida no preâmbulo do edital de Chamamento Público n. 375/2019 – SMS/SETRAN (fl. 63), que definiu que o município de Uberlândia realizaria a *Chamada Pública nº. 375/2019 para a seleção e contratação de entidade pública sem fins lucrativos de interesse social para a execução dos serviços de administração, manutenção e operação do sistema de estacionamento rotativo eletrônico pago de veículos em vias e logradouros públicos do Município*.

Pois bem. Depreende-se da análise do instrumento convocatório que o Município buscou delegar a prestação do serviço público, repassando todas as responsabilidades inerentes à gestão do sistema de rotativo por meio de um

⁴ Nesse sentido: REsp 817.534/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 10/12/2009

chamamento público, sob a pretensão de se valer do regime jurídico que regulamenta a celebração de parcerias entre o poder público e as entidades sem fins lucrativos.

Não obstante, **a delegação da prestação de um serviço público, nos moldes em que se pretende no caso em tela, incluindo todas as responsabilidades relativas a sua exploração, não poderia ser feita mediante a celebração de instrumentos de colaboração**, porquanto não há que se falar em convergência de interesses entre a Administração Pública e a entidade sem fins lucrativos.

Veja-se que os ajustes firmados entre o poder público e as entidades sem fins lucrativos destinam-se precipuamente ao desenvolvimento de atividades consideradas de interesse social, notadamente de caráter social, não se destinando ao fornecimento de bens ou à exploração da prestação de serviços públicos, como efetivamente se pretende no caso em análise.

Além disso, o chamamento deflagrado pela municipalidade contraria o disposto nos próprios diplomas legislativos que regem as parcerias⁵ firmadas entre poder público e entidades sem fins lucrativos.

Com efeito, de acordo com o art. 9º da Lei Federal nº 9.790/99 – que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria – a parceria existente entre o poder público e as OSCIPS se destina à *formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei*.

Assim, a celebração de Termo de Parceria entre o poder público e OSCIPS está adstrita às finalidades elencadas nos incisos do art. 3º da referida lei, cujo rol não é compatível com o objeto do presente chamamento.

Frisa-se, assim, conforme já exposto na análise realizada pela CFEL, às fls. 199/209, que não há amparo legal para celebração de Termo de Parceria com uma OSCIP cujo objeto seja a exploração de estacionamento rotativo pago nas ruas.

⁵ Registra-se, a título elucidativo, que o termo “parceria” será utilizado no presente relatório para se referir, de forma genérica, aos ajustes firmados entre o Poder Público e entidades do Terceiro Setor, incluindo os Termos de Parceria, Colaboração e Fomento e Acordos de Cooperação.

Do mesmo modo, o presente chamamento viola a Lei nº 13.019/14⁶, que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, na medida em que, como já observado pela CFEL, resta expressamente vedada a celebração de ajustes envolvendo o objeto do chamamento em análise. Veja-se:

Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

Nesse cenário, o processo seletivo deflagrado pela municipalidade não observa o regramento que rege os ajustes firmado com entidades sem fins lucrativos, seja a Lei nº 9.790/99, seja a Lei nº 13.019/14, tampouco o regramento a que se submete as contratações públicas, seja a Lei nº 8.666/93, seja a Lei nº 8.987/95, **se tratando, em verdade, de instituto que não encontra respaldo no ordenamento jurídico.**

4. Conclusão e proposta de encaminhamento

Em face das razões apresentadas neste estudo e considerando-se que os estacionamento rotativos gerenciados pela municipalidade se inserem no conceito de serviço público, entende-se que cabe ao Município **(i) prestá-lo diretamente**, ainda que se opte por **terceirizar** parte das responsabilidades, por meio de **contratos administrativos convencionais**, observando o regramento da Lei nº 8.666/93 e diplomas legislativos correlatos; ou **(ii) optar pela delegação** da exploração do serviço público ao setor privado **mediante concessão,** observando-se os preceitos da Lei Federal nº 8987/95.

⁶ Não se pode perder de vista que, a partir de janeiro de 2017, os Municípios passaram a se submeter, inexoravelmente, aos preceitos da Lei 13.019/2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e, ao desiderato de conferir maior transparência, isonomia e efetividade na consecução dos interesses da coletividade, passou a estabelecer normas gerais para parcerias voluntárias entre o Poder Público e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Nesse panorama, eventuais parcerias celebradas entre o poder público e organizações sociais devem, necessariamente, se submeter a seu regramento, que contempla a realização de um chamamento público que deve observar requisitos específicos, como critérios obrigatórios de habilitação, sistematização de prazos, imposições relativas à prestação de contas, bem como vedações à celebração de determinados tipos de parceria.

Conclui-se, assim, pela presença de **irregularidades** no procedimento adotado pela municipalidade, verificando-se, por conseguinte, a presença dos requisitos suficientes a justificar a **concessão do pedido liminar de suspensão cautelar do certame.**

À consideração superior.

CFCO, aos 07/08/2019

Mayara Caroline de Oliveira
Analista de Controle Externo
TC 3197-3