

Processo: 1040578
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Luiz Fernando Cunha
Denunciadas: Prefeitura Municipal de Jacutinga e Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo
Partes: Reginaldo Sydine Luiz, Evandro Paiva Carrara, Soraia do Carmo Bolcato, Melquíades de Araújo e Cooperativa de Transportes Global Ltda.
Procuradores: Arthur Elias de Moura Valle, OAB/MG 163.733; Bruno Mendonça Castanon Condé, OAB/MG 163.734, Cássio Fulaneto Alves, OAB/MG 122.870, José Roberto de Mendonça Júnior, OAB/MG 72.060, New Man Alves dos Santos, OAB/MG 95.348, Pablo Avellar Carvalho, OAB/MG 88.420, Pedro Mendonça Castanon Condé, OAB/MG 163.922, Roberto Chohfi Vilela, OAB/MG 92.339, Sidney Batista do Nascimento, OAB/MG 77.055
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 15/9/2022

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES. QUANTITATIVO DE PREÇOS DE SERVIÇOS REGISTRADOS INCOMPATÍVEL COM O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. COMPETITIVIDADE PREJUDICADA. ADESÃO POR MUNICÍPIO NÃO PARTICIPANTE. CARONA. NULIDADE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTAS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

1. A legalidade da adesão como “carona” à ata de registro de preços firmada por outro órgão ou ente federado já foi reconhecida por essa Corte, conforme parecer emitido na Consulta 757978.
2. Quantidades superlativas injustificáveis de preços registrados em ata, procedimento licitatório destituído de competitividade, fornecedor recém criado e desprovido de capital social minimamente condizente com o valor total de serviços licitados e contratação de serviços em valores insignificantes por município gestor de ata de registro de preços frente à somatória dos valores registrados caracterizam desvio de finalidade na utilização do sistema de registro de preços, evidenciando que o procedimento auxiliar à licitação foi empregado para beneficiar indevidamente o fornecedor.
3. O desvio de finalidade provoca a nulidade da ata de registro de preços e torna, por força do disposto no § 2º do art. 49 da Lei 8.666/1993, irregulares todos os contratos dela derivados, contaminando com o vício também os ajustes firmados por adesão por outros órgãos e entes públicos.
4. O sistema de registro de preços não é apropriado para a contratação de transporte escolar por não conter esse serviço as incertezas que justifiquem a utilização de tal forma especial de contratação, já que o quantitativo a ser contratado e o período do seu fornecimento são certos e determinados, não se tratando de hipótese sujeita à discricionariedade do administrador. De igual modo, também não se verifica a necessidade de contratações frequentes dentro do mesmo exercício financeiro, já que se sabe previamente o quantitativo total e a quantidade

de vezes em que o serviço é demandado. Não se cogita, ainda, de serviço remunerado em regime de tarefa ou por unidade de medida, tendo em vista que o preço da contratação depende das características do terreno, do relevo do trajeto, da quantidade de alunos etc.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a denúncia;
- II) aplicar multa, em razão da ilegalidade do Pregão Presencial 44/2017 e da Ata de Registro de Preços 214/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, aos Srs. Evandro Carrara, Prefeito e subscritor da ata de registro de preços, e Soraia do Carmo Bolcato, Pregoeira, subscritora do edital de licitação e do termo de referência, no valor individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;
- III) determinar ao atual Prefeito do Município de Santo Antônio do Amparo que promova a anulação do Pregão Presencial 44/2017 e de todos os atos subsequentes eventualmente ainda vigentes, comprovando a adoção da medida ou justificando a impossibilidade de atendê-la, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de aplicação de penalidade, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal;
- IV) acolher o requerimento do Ministério Público de Contas, no tocante à realização de auditoria, com o escopo de examinar a execução dos contratos de prestação de serviços celebrados entre a Cooperativa de Transportes Global Ltda. e os municípios que aderiram à Ata de Registro de Preços 214/2017, firmada pelo Município de Santo Antônio do Amparo;
- V) aplicar multa, relativamente ao Contrato 01/2018, firmado pelo Município de Jacutinga, diante das irregularidades destacadas na fundamentação desta decisão, ao Sr. Reginaldo Sydine Luiz, Secretário de Educação do Município de Jacutinga, responsável pela adesão à ata de registro de preços e subscritor do referido contrato, no valor individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;
- VI) recomendar ao atual Prefeito do Município de Jacutinga que se abstenha de utilizar o sistema de registro de preços nos certames que tenham por objeto a prestação de serviços de caráter contínuo e que possuam clara definição do quantitativo a ser executado, uma vez que aquele sistema deve ser preferencialmente adotado nos casos em que o montante a ser contratado não possa ser definido antecipadamente pela Administração;
- VII) determinar, intimadas as partes e promovidas as medidas cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do parágrafo único do art. 305 e art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de setembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 15/9/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, apresentada por Luiz Fernando Cunha, em face da ocorrência de possíveis irregularidades na contratação da Cooperativa de Transportes Global Ltda., pelo Município de Jacutinga, para a prestação de serviços de transporte escolar no exercício de 2018. A referida contratação foi formalizada por meio de adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017, oriunda do Pregão Presencial 44/2017, promovido pelo Município de Santo Antônio do Amparo.

Em 27/03/2018, a documentação foi recebida como denúncia (f. 380, peça 11) e distribuída à relatoria do Conselheiro José Alves Viana (f. 381, peça 11), que indeferiu o pedido de medida cautelar e encaminhou os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 1ª CFM.

No exame inicial, a unidade técnica sugeriu a realização de diligências para a complementação da instrução processual (f. 383-383v, peça 11).

Devidamente intimado em 11/05/2018 (f. 386, peça 11), o então Prefeito Municipal de Jacutinga, Sr. Melquíades de Araújo, encaminhou mídia eletrônica contendo cópia da documentação requisitada (f. 392, peça 11).

Posteriormente, a 1ª CFM elaborou exame técnico com o registro das seguintes irregularidades (f. 394-402, peça 11): a) ausência de justificativa para a suspensão dos Processos Licitatórios 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, deflagrados pelo Município de Jacutinga, para a contratação de serviços de transporte escolar; b) falta de publicação dos editais das licitações suspensas em jornais de grande circulação, contrariando o disposto no art. 21 da Lei 8.666/1993; c) ausência de comprovação do benefício de se aderir à ata de registro de preços do Município de Santo Antônio do Amparo. A unidade técnica apurou, ainda, a ocorrência de irregularidades no certame promovido pelo Município de Santo Antônio do Amparo, Pregão Presencial 44/2017, do qual originou a contratação em exame.

O Ministério Público de Contas se manifestou pela citação dos responsáveis (f. 404-407, peça 11), sem aditar a denúncia.

Em 03/04/2019, por ordem do então relator, foram citados os Srs. Melquíades de Araújo e Reginaldo Sydine Luiz, Prefeito e Secretário de Educação do Município de Jacutinga, e os Srs. Evandro Carrara e Soraia do Carmo Bolcato, Prefeito e Pregoeira do Município de Santo Antônio do Amparo, bem como a Cooperativa Global Ltda. (f. 421-423, peça 12).

Os citados ofereceram defesa às peças 12 a 14.

A unidade técnica elaborou o reexame anexado à peça 16, mantendo parte dos apontamentos iniciais.

O Ministério Público de Contas, ao final, emitiu parecer conclusivo à peça 18, opinando pela procedência da denúncia, nos termos do relatório técnico conclusivo.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. I – Breve contextualização dos fatos

Como mencionado, a denúncia possui dois objetos de análise distintos, que, embora interligados, contemplam atos praticados por jurisdicionados diferentes.

Iniciou-se com a notícia de que, no ano de 2017, o Município de Jacutinga decidiu abandonar os procedimentos licitatórios por ele instaurados, com vistas à contratação de serviços de transporte escolar, para aderir à ata de registro de preços firmada pelo Município de Santo Antônio do Amparo em decorrência do Processo Licitatório 84/2017, Pregão Presencial 44/2017, vencido pela Cooperativa de Transportes Global Ltda.

Além de considerar irregular a adesão como “carona” e reputar a conduta dos administradores municipais de Jacutinga como antieconômica, o denunciante lançou dúvidas sobre a regularidade do procedimento licitatório que originou a ata aderida, por teoricamente faltar à vencedora do certame qualificação técnica, capacidade econômica e disponibilidade de equipamentos e pessoal adequados para a prestação do serviço.

Diante disso, o Processo Licitatório 84/2017, Pregão Presencial 44/2017, promovido pelo Município de Santo Antônio do Amparo, foi incluído no objeto da denúncia e submetido a exame de legalidade.

Nesse contexto, reputando necessário observar a cronologia dos atos de contratação, inicio a análise do mérito pelo exame de legalidade do procedimento licitatório originário.

II.2 – Pregão Presencial 44/2017 e Ata de Registro de Preços 214/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo

Conforme relatado, o denunciante apontou a ocorrência de possíveis irregularidades no Processo Licitatório 84/2017, Pregão Presencial 44/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, realizado com vistas ao “registro de preços para locação de veículos para prestação de serviços de transporte de passageiros ou cargas e equipamentos rodoviários, para manutenção de atividades dos diversos setores da administração municipal”. Em decorrência desse certame, vencido pela Cooperativa de Transportes Global Ltda., foi firmada a Ata de Registro de Preços 214/2017.

Segundo o denunciante a referida licitação teria sido realizada com o intuito exclusivo de garantir à contratada, de forma ilícita, a obtenção de vantagens perante outros municípios eventualmente aderentes à ata celebrada. Para tanto, baseou suas ilações nos seguintes indícios: a) houve apenas dois participantes no certame, a empresa José Carlos Rocha Cia. Ltda. EPP, que foi desclassificada, e a Cooperativa de Transportes Global Ltda., vencedora do pregão; b) a Cooperativa de Transportes Global Ltda. foi criada em 20/07/2017, apenas 114 dias antes do pregão, que ocorreu em 11/11/2017; c) até a data do oferecimento da denúncia, em 26/03/2018, o Município de Santo Antônio do Amparo não havia contratado a vencedora do certame.

Ao examinar a documentação relativa à licitação, a unidade técnica concluiu pela irregularidade da contratação, por entender que a licitante vencedora não demonstrou possuir qualificação econômico-financeira ou técnica, regularidade fiscal, nem pessoal ou equipamentos compatíveis para a execução do contrato.

Apontou, ainda, a ausência de cláusulas obrigatórias no edital do certame e registrou que o instrumento convocatório não contém descrição adequada do objeto e das condições de participação e contratação.

Em face da gravidade dos vícios constatados e da impossibilidade de convalidação, a unidade técnica recomendou a anulação do certame e de todos os atos subsequentes.

A defesa apresentada por Evandro Paiva Carrara e Soraia do Carmo Bolcato (f. 690-702, peça 13), Prefeito e Pregoeira do Município de Santo Antônio do Amparo, sustentou, em resumo, a

legitimidade da utilização do sistema de registro de preços para a contratação em análise e refutou, de forma genérica, os apontamentos formais de irregularidade constantes do relatório técnico.

No reexame, a unidade técnica reconheceu que o edital contempla a maioria das cláusulas obrigatórias mencionadas no relatório técnico inicial, afastando, assim, tais indícios de irregularidade, exceto quanto ao regime de execução do contrato, que não estaria descrito no instrumento convocatório do pregão nem nas cláusulas da ata de registro de preços.

Ressaltou, ainda, que os responsáveis não trouxeram qualquer esclarecimento quanto à frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, tampouco quanto aos procedimentos a serem seguidos, aos deveres e controles a serem adotados.

Além disso, a unidade técnica considerou que nenhuma das defesas oferecidas pelos responsáveis, incluindo os gestores do Município de Jacutinga, trouxe argumentos capazes de atestar a capacidade técnica da Cooperativa de Transportes Global Ltda., considerando que a contratada possuía somente 4 meses de existência na data de abertura do pregão, pelo que não seria qualificada para prestar os serviços de transporte.

A unidade técnica também considerou que não houve comprovação da regularidade fiscal nem da capacidade econômico-financeira da contratada, já que a Cooperativa possuía capital social de apenas R\$ 5.000,00 por ocasião do certame, insuficiente para arcar com os ônus contratuais, conforme preceituam os §§ 2º e 3º do art. 31 da Lei 8.666/1993.

O órgão técnico ainda considerou procedente a irregularidade relacionada à ausência de capacidade técnico-operacional, tendo em vista que a contratada não demonstrou dispor dos equipamentos necessários nem possuir pessoal qualificado para a prestação dos serviços.

Em seu parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas ressaltou que o procedimento realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo registrou preços para 173 itens diferentes, que englobam serviços de transporte por todos os tipos de veículos e para as mais diversas finalidades.

Enfatizou que a somatória dos itens registrados na ata alcançou o valor total de R\$ 116.860.000,03 (f. 811, peça 13) e que a receita prevista no orçamento do Município, para o exercício de 2018, foi de R\$ 47.000.000,00, resultando em registro de preços com valor total correspondente a quase três vezes o orçamento municipal.

O *Parquet* de Contas ainda atestou, com base em dados extraídos do SICOM, que o Município de Santo Antônio do Amparo não empenhou nenhuma despesa em favor da Cooperativa de Transportes Global Ltda. em 2017 e que, no ano de 2018, os empenhos para esse prestador de serviços totalizaram apenas R\$ 55.842,90, valor insignificante frente aos mais de 116 milhões de reais registrados na ata.

Diante disso, concluiu que o procedimento licitatório foi deflagrado para favorecer a Cooperativa, constituindo instrumento jurídico que lhe permitiu prestar serviços a outros órgãos e entes públicos sem se submeter a procedimentos licitatórios específicos, o que considerou desvio de finalidade.

Com efeito, a defesa apresentada pelos responsáveis traz digressões e explanações sobre o sistema de registro de preços, lastreadas em citações doutrinárias e jurisprudenciais, mas não faz qualquer alusão à abrangência e extensão do objeto licitado ou à imputação de que a contratada não possuía capacidade técnica para a prestação dos serviços de transporte.

Os defendentes refutam os apontamentos da unidade técnica, mas não esclarecem por que razão foi dado prosseguimento a certame tão vultoso (quase três vezes o orçamento anual do Município) e com a participação de um único fornecedor, detentor de capital social ínfimo e com apenas quatro meses de existência.

Em sua defesa, a Cooperativa de Transportes Global Ltda. rebateu as irregularidades imputadas ao edital do Pregão Presencial 44/2017 e mencionou ter atendido a todas as exigências de habilitação, sem, contudo, apresentar qualquer detalhamento ou indicação documental.

A par de todas as citações doutrinárias trazidas nas defesas, sabe-se que o Sistema de Registro de Preços – SRP não é nenhuma novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Carlos Pinto Coelho Motta⁽¹⁾ noticia que esse sistema já se encontrava previsto no Decreto-Lei 2.300/1986, cabendo ressaltar que Lei 8.666/1993 o prevê em seu texto original, publicado há 29 anos.

O SRP foi inspirado no sistema *just in time*, tendo sido idealizado para proporcionar agilidade, dinamismo e economicidade no atendimento à necessidade de contratações reiteradas da Administração, evitando a realização de licitações repetidas para aquisição de bens ou serviços de demandas de quantitativos incertos, de difícil previsibilidade, tornando desnecessária a formação de estoques, além de prevenir o fracionamento das despesas. A sua utilização é praticada aberta e continuamente pela Administração Pública, que colhe dos benefícios do SRP tanto como órgão gestor quanto como participante ou mesmo por adesão, como “carona”.

No caso dos autos, o que destoa das digressões trazidas na peça de defesa oferecida pelos gestores do Município de Santo Antônio do Amparo é que o procedimento sob exame não se conforma com as prescrições contidas nas normas que regulamentam essa forma especial de contratação tanto na esfera federal quanto na estadual.

O Decreto Federal 7.892/2013, em seu art. 3º, dispõe que o SRP poderá ser adotado 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.

Na mesma linha, o Decreto Estadual 46.311/2013, em seu art. 4º, prescreve que será adotado, preferencialmente, o SRP quando: I – pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes, com maior celeridade e transparência; II – for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de Governo; e III – pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No entanto, nenhuma das hipóteses previstas nas normas regulamentares se faz presente, tanto no caso do Município de Santo Antônio do Amparo, para adotar o SRP, quanto no de Jacutinga, para aderir à ata já firmada, pois nenhum dos dois apresentou as necessárias justificativas.

Por certo, excluídos os serviços de transporte escolar, como será demonstrado adiante, é possível a utilização do registro de preços para a contratação de transportes em geral, sendo forçoso reconhecer que a demanda da Administração por esse tipo de serviço é, por vezes, de difícil quantificação. No entanto, a estimativa de quantidades muito superiores às reais necessidades da Administração, além de potencialmente criar nas licitantes uma falsa expectativa de contratação, pode, eventualmente, frustrar a competitividade do certame e a

¹ Eficácia nas Licitações e Contratos., Del Rey: Belo Horizonte, 2002, p. 179.

seleção da proposta mais vantajosa, inibindo a participação de fornecedores capazes de oferecer parcelas menores do bem ou do serviço a serem adquiridos. Veja-se, a propósito, que a Lei Complementar 123/2006 assegura a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte para itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, I).

Por tudo isso, revela-se de extrema importância, na fase de planejamento da contratação, a adequada formalização do termo de referência, documento por meio do qual a Administração deverá indicar de forma precisa, suficiente e clara o objeto a ser contratado, contendo os elementos essenciais capazes de propiciar a avaliação do custo da contratação e a formulação das propostas pelas licitantes.

O que se vê no caso do Município de Santo Antônio do Amparo, contudo, é a ausência completa de planejamento da contratação, não havendo qualquer estimativa ou razão, superficial que seja, capaz de justificar a necessidade do volume e a variedade de serviços de transporte que tiveram seus preços registrados, sobretudo quando essa única espécie de serviço supera em quase três vezes a receita anual estimada do Município, que, ao final, contratou valor insignificante, correspondente a 0,05% do total registrado na ata.

Some-se a isso o fato de que o certame foi realizado sem a participação de nenhum outro órgão ou ente, o que agrava ainda mais a ausência de justificativa para o volume de serviços registrado. Não há relação de proporcionalidade entre os quantitativos previstos no certame e a demanda estimada de consumo provável da Administração de Santo Antônio do Amparo, baseada em metodologia que preveja as reais necessidades do Município com os serviços de transportes.

Acrescente-se que serviços de transporte não são produtos de prateleira, prestados de forma padronizada e que podem ser contratados por órgãos ou entes distintos do licitante e de participantes, por meio da adesão. Em certos casos, especialmente o transporte escolar, há detalhes e características específicas de cada município, como quantidade de alunos, condições da malha rodoviária, distâncias a serem percorridas, localização das escolas e até a topografia influenciam no custo e nas condições de prestação do serviço.

A meu ver, não se viabiliza a contratação dessa espécie por meio de adesão a ata de registro de preços firmada por outro órgão ou ente, ainda mais quando, como no presente caso, o Termo de Referência é omissivo quanto às informações sobre as características locais e condições da prestação do serviço.

Fica claro, nesse cenário, que o Município de Santo Antônio do Amparo realizou o registro de preços em questão não para suprir suas necessidades, mas com o intuito de viabilizar contratações por outros entes públicos, mediante posteriores adesões. Essa prática foi confirmada na defesa oferecida pelos Srs. Melquiades de Araújo e Reginaldo Sydine Luiz, Prefeito e Secretário de Educação de Jacutinga (f. 424-441, peça 12), que afirmaram que “o município [de Jacutinga] recebeu a proposta de adesão à ata do município de Santo Antônio do Amparo” (f. 428, peça 12).

Além do Município de Jacutinga, conforme informado pelo então Prefeito de Santo Antônio do Amparo (f. 690, 13), foi autorizada a adesão dos Municípios de Santa Luzia, Confins, Nepomuceno, Nova Serrana e Brumadinho à Ata de Registro de Preços 214/2017.

Tais circunstâncias, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas, caracterizam a ocorrência de desvio de finalidade na elaboração da referida ata, firmada com o propósito de extrapolar as vantagens do vencedor da licitação para lhe permitir oferecer serviços de transporte de todas as variedades a outros entes municipais, sem a realização de procedimento

licitatório específico, em que fossem consideradas as particularidades e exigências próprias de cada município, fatos que impactam diretamente os preços praticados pelos contratados.

A finalidade é elemento vinculado do ato administrativo e visa resguardar o interesse público. No caso da licitação, a finalidade imediata é a seleção de fornecedor para contratação pelo licitante, para suprir as suas necessidades, que deve, por isso, ser justificada no processo. A adesão é apenas uma possibilidade, um benefício de conjugar esforços para suprir necessidades semelhantes dos participantes. Esse benefício secundário da participação ou adesão não pode ser utilizado como finalidade principal da licitação.

Nessas condições, a utilização do permissivo legal do sistema de registro de preços, como no caso dos autos, extrapola os limites da discricionariedade e, por configurar desvio de finalidade, torna o ato administrativo nulo, conforme assevera Marçal Justen Filho⁽²⁾:

Os defeitos quanto à finalidade podem configurar a inexistência de um ato quando se evidenciar sua orientação à satisfação de uma necessidade privada, não tutelada pelo direito. Mas, usualmente, o defeito quanto à finalidade não se evidencia de modo claro, especialmente em virtude da utilização de fórmulas obscuras (*interesse público, bem comum*) para expor os fins norteadores da atuação do agente estatal.

Também chama a atenção, *in casu*, o fato de o contratado, único remanescente do certame, ter sido criado pouco tempo antes da abertura da licitação pelo Município de Santo Antônio do Amparo, desprovido de capital social minimamente condizente com o total de serviços registrados, revelando a provável incapacidade da empresa contratada de cumprir as obrigações assumidas na ata de registro de preços.

Há, portanto, elementos de prova suficientes, que, analisados de forma conjugada, permitem concluir pela irregularidade da Ata de Registro de Preços 214/2017: inconsistências quantitativas injustificadas; procedimento licitatório destituído de competitividade; fornecedor (único remanescente do certame) recém criado e desprovido de capital social minimamente condizente com o volume de serviços registrados; adesões, como “carona”, de outros seis municípios; e contratação de serviços em valores insignificantes pelo Município de Santo Antônio do Amparo frente à somatória dos preços registrados.

Vale ressaltar que a gravidade dos ilícitos apurados nestes autos motivou o Ministério Público de Contas a encaminhar comunicação à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais para apuração da prática de eventuais crimes e atos de improbidade administrativa pelos gestores do Município de Santo Antônio do Amparo e pela Cooperativa de Transportes Global Ltda., conforme noticiado no parecer conclusivo.

Nesse contexto, entendo que deva ser julgada procedente a denúncia, para determinar, em razão da irregularidade da licitação em análise, a aplicação de multa aos Srs. Evandro Carrara (Prefeito e subscritor da ata de registro de preços) e Soraia do Carmo Bolcato (Pregoeira, subscritora do edital de licitação e do termo de referência), no valor individual de R\$ 5.000,00, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Considero, ainda, a necessidade de se determinar ao atual gestor do Município de Santo Antônio do Amparo que promova a anulação do Pregão Presencial 44/2017 e de todos os atos subsequentes eventualmente ainda vigentes, comprovando a adoção da medida ou justificando a impossibilidade de atendê-la, no prazo de 15 dias, sob pena de aplicação de penalidade, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Também tenho por proveitoso que seja acolhido o requerimento do Ministério Público de Contas, no tocante à realização de auditoria, com o escopo de examinar a execução dos

² Curso de Direito Administrativo. 6. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 405.

contratos de prestação de serviços celebrados entre a Cooperativa de Transportes Global Ltda. e os municípios que aderiram à Ata de Registro de Preços 214/2017, firmada pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo.

II.3 – Processo Administrativo 1.390/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, objetivando a adesão à Ata de Registro de Preços 214/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo

Na peça inicial, o denunciante destacou que, embora se encontrasse vigente até 31/12/2017 um contrato para a prestação de serviços de transporte escolar no Município de Jacutinga, a Administração decidiu realizar novos procedimentos licitatórios para o mesmo fim (Processos 1082, 1267 e 1268 todos de 2017). No entanto, antes do julgamento e, em tese, sem justificativa plausível, o ente municipal teria suspenso os certames para aderir, como “carona”, à já mencionada Ata de Registro de Preços 214/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, para contratar a Cooperativa de Transportes Global Ltda.

Segundo o denunciante, a prorrogação do contrato anteriormente firmado para o ano de 2018 implicaria reajuste de apenas 2,95% no valor despendido pelo ente municipal para a prestação do serviço de transporte escolar, índice correspondente à variação do IPCA no ano de 2017. Porém, o novo contrato firmado com a Cooperativa pelo valor de R\$ 3.317.278,40 teria resultado na majoração dos gastos na ordem de 60,4% em relação aos gastos de 2016 (R\$ 1.950.613,05) e de 63,1% em relação a 2017 (R\$ 2.003.720,00).

Além de antieconômica, o denunciante considerou ilegal a conduta dos gestores municipais, por não haver previsão em norma específica para a adesão a ata de registro de preços firmada por órgão ou ente diverso dos participantes da licitação. Registrou, ainda, uma série de possíveis irregularidades na condução do procedimento administrativo de adesão.

Em sede de defesa, os responsáveis justificaram a escolha dessa forma de contratação em suposta economicidade proporcionada pela oferta da Cooperativa de Transportes Global Ltda. Questionados sobre a ausência de justificativa para suspender os procedimentos licitatórios próprios, instaurados para contratar o serviço de transporte escolar, os defendentes informaram que a opção pela paralisação dos certames foi motivada pela possibilidade de se obter a economia de R\$ 287.837,60 com a adesão à ata em comparação com os preços estimados nas licitações.

Conforme destacado no item anterior, a utilização do sistema de registro de preços é prática comum na Administração Pública, que colhe dos benefícios tanto como órgão gestor ou participante quanto por adesão, como “carona”.

Sobre essa última hipótese, o entendimento já foi há muito pacificado neste Tribunal, que reconheceu a legalidade da prática do “carona” na Consulta 757978, relatada pelo Conselheiro Gilberto Diniz, na sessão plenária de 08/10/2008:

Verifica-se que, no âmbito federal e estadual, está regulamentada, por decreto, a possibilidade de uma Ata de Registro de Preços vigente ser utilizada por órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do procedimento licitatório para a escolha dos fornecedores, apelidado de “carona”, desde que aferida e comprovada a vantagem para a Administração.

A matéria, portanto, já foi suficientemente examinada por este Tribunal, não havendo dúvida sobre a legitimidade nem sobre a possibilidade de adesão por órgãos e entes não participantes. Ademais, a Lei 14.133/2021 regulamentou a figura do “carona”, permitindo que órgãos e entidades não participantes da licitação para registro de preços possam aderir à ata de registro de preços, desde que observados os seguintes requisitos (art. 86, § 2º): I) apresentação de

justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; II) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei; III) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

Por outro lado, considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem a contratações estimadas e não obrigatórias, não se mostra adequada a realização de licitação por meio desse sistema quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento prévio da Administração⁽³⁾. Em outras palavras, são objeto do sistema de registro de preços as compras ou serviços nos quais não se possa mensurar a expectativa da demanda.

Esse não é o caso da contratação em exame, sendo essencial observar que a mencionada impossibilidade ou dificuldade de mensuração é a que decorre da natureza do serviço ou da própria necessidade a ser suprida, e não da incapacidade da Administração de promover o adequado planejamento. Isso porque o transporte escolar é serviço prestado cotidianamente, em dias específicos estabelecidos no calendário escolar, com destinos predeterminados e todos os quantitativos devidamente conhecidos (número de alunos transportados, rotas, distâncias percorridas etc.) ou, no mínimo, podendo ser muito bem estimados com boa margem de segurança. Por essa razão, se não prestado diretamente pela Administração Pública, é contratado uma única vez para fornecimento constante e regulado (e não reiteradas vezes ao longo do exercício orçamentário, como se por ordem de fornecimento), podendo, como serviço contínuo, ser prorrogado para exercícios seguintes, como preceitua o inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993.

Reitero que a contratação por adesão a ata de registro de preço não se mostra adequada à contratação de serviço de transporte escolar, pois, nessa hipótese, sempre haverá deficiência quanto a detalhes e características específicas do município aderente que influenciam no custo e nas condições de prestação do serviço e que não foram considerados na licitação de origem, tais como quantidade de alunos, condições da malha rodoviária, distâncias a serem percorridas, localização das escolas e até a topografia.

Sendo assim, considerando que não há incertezas que justifiquem a adoção do SRP para o serviço de transporte escolar, já que o quantitativo a ser contratado e o período do seu fornecimento são certos e determinados, não se tratando de hipótese sujeita à discricionariedade do administrador, entendo que a utilização da ata de registro de preço se mostrou inadequada para essa contratação. De igual modo, também não se verifica a necessidade de contratações frequentes dentro do mesmo exercício financeiro, já que se sabia previamente o quantitativo total e a quantidade de vezes em que o serviço seria demandado. Não se cogita, ainda, de serviço remunerado em regime de tarefa ou por unidade de medida, tendo em vista que o preço da contratação dependia das características do terreno, do relevo do trajeto, da quantidade de alunos etc. Por fim, não há que se falar em contratação para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, uma vez que o edital em questão foi deflagrado para atender às demandas da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo.

Como destacado pela unidade técnica no relatório inicial, a Administração Municipal deveria ter optado pela realização da licitação tradicional, a fim de propiciar a participação de vários interessados, o que poderia acarretar uma contratação mais econômica, a julgar pelas licitações realizadas pelo Município em 2015 e 2016 (Pregões Presenciais 02/2015, 03/2016 e 88/2016), que contaram com a participação de, pelo menos, 10 empresas do ramo (peça 7).

³ CGU. Secretaria Federal de Controle Interno. *Sistema de Registro de Preços, perguntas e respostas*. ed. rev., Brasília: 2014, p. 21-22.

Não bastasse isso, a economicidade declarada pelos defendentes, para justificar a adesão à ata, não pode ser medida pela simples comparação entre os preços estimados para os procedimentos licitatórios suspensos pelo Município de Jacutinga (R\$ 3.605.116,00) e aquele ofertado pela Cooperativa mediante adesão à ata de registro de preços (R\$ 3.317.278,40).

Primeiramente, porque os valores comparados eram de preços estimados e não propostas concretas. E, certamente, tais propostas seriam submetidas à fase de lances no pregão, quando poderiam ser reduzidas.

É necessário considerar, ainda, que os procedimentos licitatórios foram entabulados pelo Município de Jacutinga para a contratação específica de serviços de “transporte escolar”, observando, portanto, todas as condições impostas pelo Código de Trânsito Brasileiro, bem como pela norma local, o Decreto Municipal 3.372/2013 (f. 679-684). Já o objeto do Pregão Presencial 44/2017 consiste no “registro de preços, para futura e eventual prestação de serviço de transporte de passageiro e/ou cargas e equipamentos rodoviários, conforme planilha de especificações, Anexo I” (f. 704). E, como já mencionado, a referida planilha (f. 715-733) contempla 173 itens diferentes, que englobam serviços de transporte por todos os tipos de veículos (motocicletas, veículos leves, médios, ambulâncias, caminhões, ônibus e máquinas pesadas como retroescavadeiras, entre outros), para as mais diversas finalidades, circunstâncias que afetam os valores das propostas e contribuem para eventual jogo de planilhas.

Além disso, nenhum dos itens constantes da ata está especificado como serviço de transporte escolar. Os mais próximos da espécie são os 58 a 61 do lote 1, que descrevem apenas o fornecimento de transporte por micro-ônibus, capacidade mínima de 21 lugares, ano de fabricação mínima 2008, manutenção preventiva e corretiva, reposição de peças e seguro, com condutor e monitor, com variação entre os itens apenas quanto ao fornecimento ou não de combustível e a quilometragem mensal.

As exigências do Código de Trânsito para o transporte escolar não se limitam à presença de monitor durante a prestação dos serviços, sendo também exigida a autorização emitida pelo órgão de trânsito do Estado, registro como veículo de passageiro, inspeção semestral de equipamentos obrigatórios e de segurança, pintura de identificação específica, equipamento de registro de velocidade e tempo (tacógrafo), lanternas brancas ou amarelas específicas, além de outros requisitos obrigatórios exigidos pelo Contran (art. 136). Quanto aos condutores, devem ser maiores de 21 anos, possuir habilitação na categoria “D”, possuir prontuário isento de infrações graves ou gravíssimas e reincidências e ter sido aprovado em curso especializado.

Nenhum desses quesitos foi exigido no Pregão Presencial 44/2017. O atendimento a essas exigências tem custo e a sua ausência possivelmente refletiu sobre os valores ofertados pela Cooperativa de Transportes Global Ltda.

Assim, em que pese a inadequada utilização do SRP para o objeto em questão, entendo também necessário reconhecer a irregularidade do Contrato 01/2018, por falta de comprovação de vantagem para a adesão, como “carona”, à ata de registro de preços do Município de Santo Antônio do Amparo.

Também foi assim que, recentemente, entendeu o Poder Judiciário, no julgamento da Ação Popular 0002777-14.2018.8.13.0349⁴, ocorrido em 15/07/2022, no âmbito do qual o juízo da Comarca de Jacutinga anulou o Processo Administrativo 1.390/2017 e o Contrato 01/2018 e condenou a Cooperativa de Transportes Global Ltda. e os Srs. Reginaldo Sydine Luiz e Luís

⁴ Sentença disponível em: <https://pje-consulta-publica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=24478b35e221e633cf853d37525a021b561533060f59836a8124cc5737bd4a81787d76705ba8b50297e54717f739479cac395e2d3a9d25c3&idProcessoDoc=9551595880>. Acessado em 8 ago. 2022.

Otávio Bonaldi, ex-Secretários de Educação do Município de Jacutinga, a ressarcirem, de forma solidária, o erário municipal no valor de R\$ 686.856,51. Convém destacar que o valor do dano ao erário imputado na referida decisão judicial foi calculado com base nas cotações feitas pelo Município nas licitações anteriormente suspensas (Processos Licitatórios 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017) e nos valores empregados na contratação da Cooperativa de Transportes Global Ltda. a partir da ata de registro de preços.

No mais, é inevitável que o vício de origem do Pregão Presencial 44/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, contamine o Contrato 01/2018, firmado entre o Município de Jacutinga e a Cooperativa de Transportes Global Ltda., por ser aquele certame o fundamento básico do ajuste. A esse respeito, adverte Critiana Fortini⁽⁵⁾:

Não se pode ignorar que é possível a transmissão de vício a terceiros. Por exemplo: certo Estado realiza Registro de Preços para obras de engenharia de alta complexidade e, após a assinatura do contrato, o TCE competente se manifesta contrariamente à validade da ata. A decisão do TCE atingiria, de forma obliqua, todos os participantes, ainda que não submetidos à jurisdição daquele órgão de controle, pois o vício localiza-se no procedimento. Se a ata está contaminada e não pode prosperar, não há como preservá-la, viabilizando a sua utilização pelos demais.

Nesse contexto, diante das irregularidades acima destacadas, entendo que deva ser julgada procedente a denúncia neste ponto, para determinar a aplicação de multa ao Sr. Reginaldo Sydine Luiz, Secretário de Educação do Município de Jacutinga responsável pela adesão à ata de registro de preços e subscritor do Contrato 01/2018, no valor individual de R\$ 5.000,00, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Tenho por proveitoso, ainda, recomendar ao atual gestor do Município de Jacutinga que se abstenha de utilizar o sistema de registro de preços nos certames que tenham por objeto a prestação de serviços de caráter contínuo e que possuam clara definição do quantitativo a ser executado, uma vez que tal sistema deve ser preferencialmente adotado nos casos em que o montante a ser contratado não possa ser definido antecipadamente.

Por outro lado, entendo prejudicado o exame dos apontamentos de irregularidade relativos à ausência de justificativa para a suspensão dos Processos Licitatórios 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, bem como à imputação de que houve deficiência na divulgação dos editais das licitações, uma vez que os referidos certames não foram ultimados pela Administração, deixando de produzir, assim, qualquer efeito concreto.

Quanto ao aumento de gastos da ordem de 60,4% em relação às despesas com transporte escolar em comparação ao ano de 2016 (R\$ 1.950.613,05) e de 63,1% em relação a 2017 (R\$ 2.003.720,00), considerada pelo denunciante como superfaturamento, os responsáveis argumentaram que a majoração das despesas decorreu do aumento da demanda.

Segundo informaram, os serviços de transporte prestados diretamente pelo Município em 11 linhas estavam defasados e tiveram que ser acrescidos às linhas contratadas de terceiros, totalizando 35 linhas a serem contratadas, que também sofreram alterações de rotas, o que já havia sido computado nas cotações realizadas para os certames no ano de 2017.

No reexame, a unidade técnica julgou os argumentos apresentados pelos defendentes insuficientes para justificar aumento tão substancial, por entender que o serviço de transporte escolar não apresenta variações significativas entre um exercício e outro, considerando não ser razoável supor que entre os anos de 2017 e 2018 houve aumento bastante expressivo, a ponto

⁵ Registro de Preços: análise do Decreto Federal nº 7.892/2013 com alterações posteriores. Coord. Cristiana Fortini. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 76.

de justificar o acréscimo de gastos de 60,4%. O órgão técnico, contudo, não apontou a existência de dano ao erário.

De fato, é razoável supor que os serviços de transporte escolar municipal não sofram aumento significativo de um ano para o outro, mas também é preciso reconhecer que, eventualmente, as defasagens dos serviços se acumulam ao longo do tempo. Se as escolas não mudam de lugar, como assevera o órgão técnico, as rotas podem seguir sendo alteradas à medida que novos alunos ingressam na rede escolar, especialmente nas regiões em que há grande número de residentes na zona rural.

Necessário também computar nessa equação que o número de linhas anteriormente geridas pelo Município, 11 ao todo, corresponde a um terço do total de acréscimos à contratação e que esses veículos já eram defasados quanto à capacidade de alunos a serem transportados, como registrado na defesa dos gestores de Jacutinga. Por essa razão, não vejo como considerar procedente o apontamento.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que seja julgada parcialmente procedente a denúncia, para determinar, em razão da ilegalidade do Pregão Presencial 44/2017 e da Ata de Registro de Preços 214/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, a aplicação de multa aos Srs. Evandro Carrara, Prefeito e subscritor da ata de registro de preços, e Soraia do Carmo Bolcato, Pregoeira, subscritora do edital de licitação e do termo de referência, no valor individual de R\$ 5.000,00, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Proponho, ainda, determinar ao atual Prefeito do Município de Santo Antônio do Amparo que promova a anulação do Pregão Presencial 44/2017 e de todos os atos subsequentes eventualmente ainda vigentes, comprovando a adoção da medida ou justificando a impossibilidade de atendê-la, no prazo de 15 dias, sob pena de aplicação de penalidade, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Também proponho que seja acolhido o requerimento do Ministério Público de Contas, no tocante à realização de auditoria, com o escopo de examinar a execução dos contratos de prestação de serviços celebrados entre a Cooperativa de Transportes Global Ltda. e os municípios que aderiram à Ata de Registro de Preços 214/2017, firmada pelo Município de Santo Antônio do Amparo.

Relativamente ao Contrato 01/2018, firmado pelo Município de Jacutinga, diante das irregularidades destacadas na fundamentação, proponho a aplicação de multa ao Sr. Reginaldo Sydine Luiz, Secretário de Educação do Município de Jacutinga responsável pela adesão à ata de registro de preços e subscritor do referido contrato, no valor individual de R\$ 5.000,00, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Proponho, ainda, recomendar ao atual Prefeito do Município de Jacutinga que se abstenha de utilizar o sistema de registro de preços nos certames que tenham por objeto a prestação de serviços de caráter contínuo e que possuam clara definição do quantitativo a ser executado, uma vez que aquele sistema deve ser preferencialmente adotado nos casos em que o montante a ser contratado não possa ser definido antecipadamente pela Administração.

Intimadas as partes e promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do parágrafo único do art. 305 e art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *