

# Utilização inadequada do sistema de registro de preços para contratação de transporte público escolar\*

## 1 RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia apresentada pela empresa M.L.S.C.L em face do edital do Pregão Presencial Registro de Preço n. 032/2014, promovido pela Prefeitura Municipal de São Joaquim de Bicas, visando ao “registro de preços para contratação de empresa para prestação de serviço de transporte escolar, conforme os dias letivos do calendário escolar de 2014, para atendimento da Secretaria de Educação de São Joaquim de Bicas, quantidades e especificações no anexo I.”

Alega a denunciante que a utilização do sistema de registro de preços para a contratação do objeto da licitação é inadequada.

Recebida a documentação a fls. 1-74, a conselheira presidente, Adriene Andrade, determinou a autuação como denúncia e a distribuição dos autos com a urgência que o caso requer, conforme despacho a fls. 75.

Os autos foram distribuídos ao conselheiro Wanderley Ávila (fl. 76), que assim se manifestou (fl. 77):

[...]

A presente denúncia foi protocolizada neste Tribunal em 28/04/2014 às 15:22; a abertura da sessão do pregão presencial estava marcada para o mesmo dia às 9:00 (fls. 16).

Considerando que os presentes autos deram entrada no meu gabinete no dia 05/05/2014, às 09:18, e tendo em vista a complexidade da matéria tratada, encaminho os presentes autos a esta Coordenadoria para análise prévia, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a fim de subsidiar a decisão de uma possível concessão de suspensão liminar do certame.

Os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria, que passa à análise da denúncia nos termos determinados pelo relator.

## 2 ANÁLISE DA DENÚNCIA

### 2.1 A inadequada utilização do sistema de registro de preços para o objeto do presente certame

Aduz a denunciante que a utilização do sistema de registro de preços para a contratação da prestação de serviço de transporte escolar é inadequada, cumprindo transcrever partes da referida denúncia (fls. 3-4):

O objeto em questão trata de prestação de serviços de caráter continuado que envolvem a necessidade de planejamento e elaboração prévia obrigatória de projeto básico/termo de referência para a contratação daqueles serviços. Assim, considerando que os serviços continuados já são certos e determinados, não poderia a sistemática do SRP ser utilizada para a contratação.

[...]

As hipóteses previstas pelo inciso IV se relacionam com o atendimento da imprevisibilidade do quantitativo ou do momento da contratação, condições estas não inerentes aos serviços do tipo continuado previstos no inciso II, art. 57, da Lei n. 8.666/93, pois estes tratam de serviços que não podem sofrer interrupções e dessa forma não devem ser fundamentos para a contratação de serviços terceirizados.

\* Cumpre informar que, até o fechamento desta edição, não havia decisão definitiva sobre o mérito.

Ademais, considerando essa necessidade de planejamento para a contratação, como determinado pela IN SLTI n. 02/2008, fica comprometida a possibilidade de participação de “caronas” na respectiva ARP, pois aquela cotação muito provavelmente não abordará o atendimento, de modo a atender aos princípios da eficiência e da economicidade, da necessidade específica de cada órgão não participante. Portanto, nos casos de contratação de serviços continuados, 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”.

Considerando que o próprio edital traz claramente as definições de rotas, quilometragem e dias letivos onde os serviços serão prestados, e os pressupostos de admissibilidade de utilização de 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 forem de conhecimento da Administração Pública.

## Análise

O sistema de registro de preços está explicitado nos §§ 1º-6º do art. 15 da Lei n. 8.666/93, e o § 3º do citado artigo dispõe que o referido sistema será regulamentado por decreto.

Da análise dos decretos regulamentadores do registro de preços (a exemplo, o Decreto n. 7.892/2013, **em âmbito federal, e o Decreto n. 46.311/2013, no âmbito do Estado de Minas Gerais**), **bem como das doutrinas mais abalizadas acerca do tema, depreende-se que o sistema de registro de preços é cabível nas seguintes hipóteses:**

- I — quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II — quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou 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 programas de governo;
- IV — quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Da leitura das hipóteses citadas, observa-se que o objeto da licitação 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 essa última hipótese, cumpre enfatizar que o quantitativo do objeto do Pregão Presencial Registro de Preço n. 032/2014, ora analisado, foi previamente definido no edital.

Tal definição faz parte do Anexo I — Termo de Referência (fls. 40-46) —, no qual constam, detalhadamente, o número de rotas, que perfazem o total de 13, todos os trajetos e horários, o número de quilômetros 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, bem como o período do seu fornecimento, são certos e determinados, não poderia ser utilizada, no presente edital, a contratação por meio de SRP.

Acerca dessa questão, colaciona-se trecho da cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU. Secretaria Federal de Controle Interno, *Sistema de Registro de Preços*, perguntas e respostas, edição revisada, 2014, p. 21-22):

**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.** [...].

Quanto ao previsto no inciso II, art. 3º, do Decreto n. 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 n. 7.892/2013, a estimativa das quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes. [...] (grifo nosso)

Ainda, cumpre citar texto extraído do blogue da Zênite Consultoria:

Quais objetos podem ser licitados por meio do registro de preços? Para responder a essa questão, é preciso iniciar pelo **pressuposto básico do registro de preços, ou seja, a ideia de incerteza envolvendo a demanda, a qual impõe a necessidade de contratação sob condição.**

Em contratação pública, quando se elege um pressuposto para definir o cabimento de um instituto jurídico, como é o caso da incerteza em relação ao registro de preços ou da inviabilidade da competição no tocante à inexigibilidade de licitação, o que fazemos é definir uma premissa de raciocínio que não é, em princípio, condicionada diretamente pelo objeto, mas sim que o condiciona.

Com isso, afirmamos, em princípio, que todo e qualquer objeto pode ser contratado por meio de registro de preços, desde que esteja presente o seu pressuposto lógico. Dessa forma, **não é fundamental questionar se o objeto “A”, “B” ou “C” pode ser contratado por meio de registro de preços, mas sim indagar se a referida contratação se reveste de incerteza em razão da demanda a que ela se dispõe a atender.**

É o cabimento do pressuposto que deve nortear a escolha do modelo de contratação a ser adotado, independentemente do objeto visado. Assim, fixada essa premissa básica, caberá ao gestor, diante de cada situação concreta, avaliar e adotar o registro de preços, se for esse o caso. Esse critério tornará a decisão mais simples.

[...]

Portanto, o registro de preços é cabível para qualquer objeto, seja ele compra, serviço, locação ou obra, desde que esteja presente o seu pressuposto lógico: **a incerteza em relação à demanda, seja quanto ao momento da sua ocorrência ou à sua efetiva quantidade.** (<http://www.zenite.blog.br/objetos-que-podem-ser-contratados-por-meio-do-registro-de-precos/>)

Pelo exposto, verifica-se que só poderá ser objeto do sistema de registro de preços as compras ou serviços nos quais não se pode mensurar a expectativa da demanda, o que não é o caso do objeto do certame, qual seja, serviço de transporte escolar. Para o objeto em foco é possível prever exatamente o quantitativo de veículos que serão necessários para prestar o serviço, bem como os trajetos a serem feitos, com as respectivas quilometragens, pois o município é (ou, pelo menos, tem obrigação de ser) conhecedor do número de alunos e das escolas a serem atendidas pelo transporte escolar.

Outro aspecto a ser considerado no presente estudo é a natureza continuada do serviço de transporte escolar, objeto do Pregão Presencial Registro de Preço n. 032/2014. Analisando-se as hipóteses de incidência do registro de preços, citadas alhures, conclui-se que há 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), própria 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, por meio de acréscimos ou supressões, até o limite de 25% do valor atualizado do contrato.

Sobre essa questão, cumpre transcrever elucidativo tópico da cartilha da Controladoria-Geral da União:

17. Pode haver contratação de serviços do tipo continuado por meio de SRP?

**Não, tendo em vista que as contratações de serviços continuados envolvem a necessidade de planejamento e elaboração prévia obrigatória de projeto básico/termo de referência para a contratação daqueles serviços. Assim, considerando que se os serviços continuados já são certos e determinados, não poderia a sistemática do SRP ser utilizada para a contratação.**

Nesse sentido, encontra-se esculpido no inciso IV, art. 3º, do Decreto n. 7.892/2013.

[...]

‘Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

[...]

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

**As hipóteses previstas pelo inciso IV se relacionam com o atendimento da imprevisibilidade do quantitativo ou do momento da contratação, condições estas não inerentes aos serviços do tipo continuado previstos no inciso II, art. 57, da Lei n. 8.666/1993, pois estes se tratam de serviços que não podem sofrer interrupções, e dessa forma não devem ser fundamentos para a contratação de serviços terceirizados.**

Ademais, considerando essa necessidade de planejamento para a contratação, como determinado pela IN SLTI n. 02/2008, fica comprometida a possibilidade de participação de “caronas” na respectiva ARP, pois aquela cotação muito provavelmente não abordará o atendimento, de modo a atender aos princípios da eficiência e da economicidade, da necessidade específica de cada órgão não participante. Portanto, nos casos de contratação de serviços continuados, 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”. (grifo nosso)

Para ilustrar esse entendimento, cumpre citar, também, jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que tem afastado a incidência de registro de preços para aquisições pelo Poder Público de serviços de contínua necessidade. A primeira decisão possui objeto semelhante ao do edital de licitação ora analisado, uma vez que trata de pregão presencial destinado ao registro de preços, com critério de menor preço por lote, para a prestação de serviços de transporte de alunos.

**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 DESTES TRIBUNAL. CONSIGNO DEVER INTERESSAR À PREFEITURA CONHECER AS MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS DA CASA.

(SÃO PAULO. Tribunal de Contas. Pleno. Exame Prévio. Proc.: TC 18.361/026/11. Relator: cons. Antonio Roque Citadini. Acórdão de 6 jul. 2011. *Diário Oficial*, São Paulo, n. 121, 8 jul. 2011. Poder Legislativo, p. 14.)

A segunda decisão refere-se ao registro de preços para execução de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, desinsetização e desratização, nos seguintes termos:

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 à **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, a 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).

[...]. (grifo nosso)

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.’ (grifo nosso)**

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, [considerando] 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.

(SÃO PAULO. Tribunal de Contas. Pleno. Exame prévio de edital. Processos: TC 302/989/12; TC 304/989/12; TC-306/989/12. Relatora: Cristiana de Castro Moraes. Acórdão de 9 maio 2012. *DOE*, São Paulo, 16 maio 2012, p. 37.)

Por fim, cita-se decisão na qual o objeto do registro de preços era a prestação de serviços de manutenção e conservação de bens públicos (ruas e avenidas):

Diante de todo este cenário [...], **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.

(SÃO PAULO. Tribunal de Contas. Pleno. Exame prévio de edital. Proc.: TC-024406/026/11. Relator: cons. Eduardo Bittencourt Carvalho. Acórdão de 17 ago. 2011. *DOE*, de 18 ago. 2011).

Destarte, tendo em vista que o objeto do Pregão Presencial Registro de Preços n. 032/2014 é o serviço de transporte escolar — no qual o quantitativo a ser contratado e o período do seu fornecimento são certos e determinados, e que a natureza desse serviço é contínua, entende esta Coordenadoria que a adoção do sistema de registro de preços é inadequada para essa contratação.

### 3 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entende este órgão técnico, s.m.j., que o edital do Pregão Presencial Registro de Preços n. 032/2014 apresenta a seguinte irregularidade grave, que justifica a sua suspensão: inadequada utilização do sistema de registro de preços para o objeto do presente certame.

Entende-se ainda que, em seguida, os autos podem ser encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal, para os fins do art. 61, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, e que L.G.A.P., prefeito municipal de São Joaquim de Bicas, e E.F.S., secretário municipal de educação e cultura, podem ser citados para apresentarem defesa e justificativas que acharem cabíveis em face da referida irregularidade e ainda daquelas eventualmente apontadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

À consideração superior,

DME/Cael, 6 de maio de 2014.

**Michelle Clissie de Castro Alvim**

Analista de Controle Externo

TC 2795-0