



TC nº 72-001.179.17-43

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SMG. Registro de Preços. Serviços de transporte individual remunerado de passageiros. CONHECIDA. IMPROCEDENTE, no que tange à incompatibilidade do serviço licitado com o sistema de registro de preços, ilegalidade da prorrogação do prazo, impossibilidade de inserção de proposta no sistema CAUFESP/BEC, exiguidade dos prazos para implantação dos serviços e na proibição de subcontratação. PREJUDICADA, pela perda do objeto, quanto aos demais itens. Votação unânime.

Legislação citada: Dec. Mun. 57.580/17.

2.963ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 14/06/2018

A C Ó R D ã O

Processo julgado em bloco, nos termos da Resolução 6/2017 desta Corte, do qual é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação interposta pela empresa Sersil Transportes Ltda., pois preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes da legislação aplicável.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, no mérito, em julgá-la improcedente, no que tange à incompatibilidade do serviço licitado com o sistema de registro de preços, ilegalidade da prorrogação do prazo da Ata de Registro de Preços, impossibilidade de inserção da proposta no Sistema CAUFESP/BEC e exiguidade dos prazos para implantação dos serviços na proibição de subcontratação e, prejudicados pela perda do objeto, os demais pontos suscitados na inicial.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à representante e à Secretaria Municipal de Gestão, para ciência do R. Acórdão, nos moldes do instituído pelo Artigo 58 do Regimento Interno desta Casa, arquivando-se, após, os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.



Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de dezembro de 2017.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC n.º 72.001.179/17-43, consistente em Representação interposta por Sersil Transporte Ltda. em face do edital do Pregão Eletrônico n.º 02/COBES/2017, realizado pela Secretaria Municipal de Gestão, cujo objetivo era a formação de registro de preços para prestação de serviços de transporte individual remunerado de passageiros com uso de aplicativo customizável.

A Representante alegou que o edital da licitação apresentaria, em síntese, as seguintes irregularidades: 1) adoção indevida do sistema de registro de preços; 2) divergência entre os prazos de vigência da Ata de Registro de Preços e da contratação; 3) impossibilidade de cadastramento no Sistema CAUFESP/BEC que direcionara o certame para determinadas empresas; 4) falta de clareza no descritivo técnico do objeto e prejuízo pela unificação de preços para serviços de diferentes categorias; 5) incompatibilidade do objeto licitado com a permissão de participação de cooperativas.

A Auditoria manifestou-se preliminarmente pela procedência da Representação, em relação a todos os pontos suscitados, com exceção a dois.

A Coordenadoria III não vislumbrou contradição entre as cláusulas que preveem a vigência da Ata de Registro de Preços e o prazo contratual, reputando tal ponto improcedente e, quanto à possibilidade de participação de cooperativas no certame, afirmou que a imprecisão do objeto não permitia uma análise de tal questionamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou que os requisitos regimentais de admissibilidade da Representação estavam preenchidos e, no mérito, considerou parcialmente procedente a Representação, em relação à falta de clareza no objeto licitado; incoerência nos métodos de pagamento, garantia,



subcontratação e eventual relação empregatícia; restrição indevida de competição pela exigência de cadastramento no Sistema CAUFESP/BEC.

Esta Relatoria, em seguida, analisou o pedido liminar formulado, suspendendo o certame em face da necessidade de haver exame mais aprofundado de possíveis inconsistências na licitação, já que além dos pontos suscitado neste expediente outras questões foram aventadas em outros 8 (oito) processos (Representações e Acompanhamento do Edital), havendo, assim risco de não atendimento do interesse público no prosseguimento do certame.

A Secretaria Municipal de Gestão foi instada a se manifestar e a suspensão foi referendada, nos termos regimentais, por unanimidade, na 2.913ª. Sessão Ordinária, realizada no dia 8 de março de 2017.

Em resposta, a Origem informou, em relação aos pontos suscitados, que:

1) serviços contínuos são compatíveis com a contratação por Ata de Registro de Preços;

2) a vigência da Ata de Registro de Preços não coincide com o termo final do prazo contratual por se tratarem de institutos diversos, e, por consequência, serem regulados de forma diferente pela legislação;

3) a prorrogação por 12 (doze) meses da Ata de Registro de Preços possui respaldo na Lei Municipal n.º 13.278/02 e no Decreto Municipal n.º 56.144/15;

4) o código de serviço fornecido para inserção da licitação no Sistema BEC está correto e a Municipalidade não está autorizada a habilitar empresas que estão inseridas no cadastro da BEC em outro código, mas explica que a BEC pode realizar tal alteração de código, desde que haja pedido pela Representante;

5) o mercado vem apresentando preços similares para categorias diferentes de veículos, quando se trata de tarifas de táxi e de operadoras de tecnologia de transporte credenciadas (OTTCs), podendo haver um referencial único de preço;

6) descabível maior detalhamento das características dos veículos no Termo de Referência, já que estes devem atender ao padrão mínimo de serviço mas não necessitam de customização;

7) a divisão do objeto da licitação em lotes poderia contribuir para que fossem praticados preços mais altos de acordo com a região da Cidade;



8) a forma de pagamento é única, sempre por meio da aferição do quilômetro rodado;

9) o edital será revisto para fins de prever garantia contratual de 5% do valor anual do contrato;

10) o edital será revisto para ser excluída a possibilidade de subcontratação;

11) o edital será revisto para ser excluída a previsão de regime trabalhista dos condutores;

12) a proibição de subcontratação não impede a viabilização da contratação;

13) é plenamente possível a contratação de cooperativas para o objeto licitado.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, esta manteve o posicionamento no sentido de que a Representação afigurava-se procedente, mas somente em relação a 4 (três) itens: incompatibilidade do serviço licitado com o sistema de registro de preços, ilegalidade da prorrogação do prazo da Ata de Registro de Preços; impossibilidade de inserção da proposta no Sistema CAUFESP/BEC e exiguidade dos prazos para implantação dos serviços caso seja vedada a subcontratação.

A seu turno, a Assessoria Jurídica de Controle Externo externou posicionamento no sentido de que o edital possuía condições de prosseguimento, pois discordava da Auditoria quanto aos 3 (três) itens considerados subsistentes. Isso porque o Órgão Jurídico considerou que: não há incompatibilidade entre o Sistema de Registro de Preços e a natureza contínua dos serviços a serem prestados; há previsão legal que permite a prorrogação do prazo da Ata de Registro de Preços por mais 12 meses; a Origem comprovou a possibilidade de inscrição de todas as categorias de empresas na Classe 0610 do Sistema CAUFESP/BEC; a proibição de subcontratação não torna inexecutável o início imediato dos serviços, já que a Contratada deve possuir capacidade suficiente instalada antes do certame. Ressaltou, apenas, que a questão do preço único somente poderia ser dirimida no âmbito do expediente no qual se tratava o acompanhamento do edital (TC 72-000.975.17-13);

Esta Relatoria, em face da presente Representação e dos demais processos que versavam sobre o edital do Pregão Eletrônico n.º 02/COBES/2017, ora examinado, propôs a retomada da licitação ao Plenário desta Corte, nos termos do art. 31, inciso XVII do Regimento Interno.

Especificamente sobre os pontos suscitados neste expediente, entendeu-se, com fundamento na manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que os itens remanescentes não constituíam óbice ao



prosseguimento do certame e que o preço único estava justificado pela pesquisa de preços da Origem, que demonstrou que os fornecedores em potencial não diferenciam os preços do quilômetro rodado em razão da categoria do veículo.

A proposta de retomada – nos termos referidos – foi acolhida pela unanimidade dos membros deste Egrégio Tribunal, na 2.924^a. Sessão Ordinária, realizada no dia 24 de maio de 2017.

Seguiu-se a instrução e a Procuradoria da Fazenda Municipal foi ouvida. Em sua manifestação, considerou que todos os argumentos trazidos pela Representação foram rejeitados na decisão de retomada do certame, razão pela qual pugna pela improcedência da demanda.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral considerou que a Representação deveria ser conhecida. No mérito, considerou que a Representação perdeu em parte seu objeto, no tocante à falta de clareza do objeto licitado, à obscuridade na forma de pagamento, à ausência de garantia contratual e à incompatibilidade do objeto licitado com a permissão de participação das cooperativas. Quanto aos demais itens restantes, acompanhou o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo pela improcedência.

Por derradeiro, apontou que no TC n.º 72-000.975.17-13, no qual se processa o acompanhamento do edital impugnado nestes autos, os Órgãos Técnicos opinaram pela possibilidade prosseguimento do certame.

É o relatório.

V O T O

Conheço da Representação interposta por Sersil Transportes Ltda., posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes da legislação aplicável.

Suscitados cinco pontos pela Representação ora julgada, tem-se que apenas três deles foram considerados subsistentes pela Auditoria, após a oitiva da Origem, quais sejam: incompatibilidade do serviço licitado com o sistema de registro de preços, ilegalidade da prorrogação do prazo da Ata de Registro de Preços; impossibilidade de inserção da proposta no Sistema CAUFESP/BEC e exiguidade dos prazos para implantação dos serviços caso seja vedada a subcontratação.

Com relação ao primeiro ponto, não há óbices à adoção de um Sistema de Registro de Preços em razão da natureza do objeto licitado. Como foi aventado na proposta de retomada da licitação, embora seja rotineiro e usual o deslocamento de servidores públicos para a realização de suas atividades, o Município possui um modelo de contratação de locação de veículos, sem um registro



preciso de quantas viagens são efetivamente realizadas, por qual período de tempo e por quantos servidores.

O que se percebe é que serviço em tela é continuado, mas, ao mesmo tempo, não conta com o grau de previsibilidade típico, por suas próprias características e, também, pelo ineditismo da contratação, fazendo com que não haja parâmetros anteriores de comparativo para a fixação de um número estimado de viagens ou quilômetros rodados.

Ou seja, o parâmetro de contratação comum continuada – pelo menos neste caso que ora se analisa –, ainda não existe, porque a métrica dos controles da locação de veículos baseia-se no número de veículos locados e não de viagens realizadas, o que não é suficiente a uma devida estimativa de preços.

Assim, diante de um quadro estimado e aproximativo de quantitativos, que pode conter falhas, a Ata de Registro de Preços surge como o meio ideal para veicular essa inovação, pois as contratações serão feitas em quantitativos pequenos, em verdadeiras experiências-piloto, sendo aditados os quantitativos ou celebrados novos contratos somente se, e quando, necessário.

Ademais, conforme apontado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo tanto doutrina quanto jurisprudência da área de controle afirmam inexistir conflito entre a natureza continuada do serviço pretendido e serviços contínuos. Fatores imprevisíveis de consumo de serviço de transporte são plenamente possíveis, mesmo sem se tratando de um serviço de caráter continuado, sendo a Ata de Registro de Preços uma solução exatamente para tais hipóteses. Lembrou, ainda, o Órgão Jurídico, que esta Corte de Contas já se posicionou, em várias ocasiões, pela compatibilidade da Ata de Registro de Preços com os serviços continuados, razão pela qual tal item deve ser tido como improcedente.

Passando à validade da Ata de Registro de Preços, a legislação municipal (Lei Municipal n.º 12.278 e Decreto Municipal n.º 56.144/15) prevê a possibilidade de prorrogação do prazo de validade da ata, o que não contraria o disposto na Lei Federal n.º 8.666/93, que fixa um prazo máximo, mas é silente quanto à possibilidade de prorrogação. Tivesse o legislador federal estabelecido que o prazo de registro de preços de um ano é improrrogável, aí sim, a legislação municipal seria descabida. Mas este não é o caso.

Não se trata de entendimento isolado do Município de São Paulo, pois embora a União mantenha seus registros pelo prazo de apenas 12 (doze) meses, há inúmeros Estados e Municípios, como o Estado de São Paulo, que prorrogam a validade de seus registros com base na competência supletiva, sem que tenha sido o tema objeto de questionamento sobre sua constitucionalidade.

Ademais, como bem salientado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, os contratos firmados por meio de registro de preços devem ser dimensionados, em termo de prazo, levando em conta o previsto no art. 57 da Lei de Licitações, que permite a prorrogação contratual em serviços continuados, desde



que isso seja feito “com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração”, o que deverá ser demonstrado no processo administrativo correspondente. Portanto, tal ponto deve ser tido como improcedente.

Quanto à impossibilidade de registro dos interessados no CAUFESP, a Origem comprovou, por meio dos registros dos cadastros CAUFESP, necessário como etapa prévia para participação de licitações no Sistema BEC, que apesar da Classe 0610 se referir a serviços de táxi, nela estavam inscritas empresas de táxi, cooperativas de taxistas e até mesmo 3 (três) das 4 (quatro) OTTCs regularmente constituídas no Município de São Paulo.

Ou seja, a inviabilidade de participação não se confirmou diante da instrução probatória. A despeito disso, é fato que, também restou comprovado, ainda que pontualmente, que algumas licitantes enfrentaram dificuldade em realizar inscrição na Classe 0610 do CAUFESP, o que poderia, ainda que por circunstância alheia à vontade da Administração, impedir que algum interessado pudesse efetivamente cadastrar sua proposta e participar do certame.

Diante disso, por ocasião da análise da possibilidade de retomada do certame propus que, de forma prática, a Administração superasse esse entrave do Sistema BEC, requerendo a criação de uma nova Classe de Serviços, que abrangesse todos os prestadores do serviço licitado ou que realizasse a licitação por meio do Sistema ComprasNet, do Governo Federal, em que o cadastramento do licitante não passa por exigência similar.

Tal proposta foi acolhida pelo Plenário desta E. Corte de Contas e, conforme consta do TC n.º 72-000.975.17-13, a Auditoria atesta que a adequação determinada foi atendida pela Origem que processou o certame pelo Sistema ComprasNet. Da ata do pregão publicada pela Secretaria Municipal de Gestão, publicada em 1.º de julho de 2017, verifica-se que 15 (quinze) licitantes acorreram ao certame, sendo 2 (duas) OTTCs, 4 (quatro) cooperativas, e 9 (nove) empresas de transporte.

Por derradeiro, com relação à exiguidade do prazo para início dos serviços, face à vedação da subcontratação, o ponto está devidamente dirimido com a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que apontou que com a vedação da subcontratação apenas acorrerão ao certame licitantes que já possuem capacidade instalada, o que não é nenhuma restrição da competitividade ou ilegalidade, pois é fato notório e sabido que no Município de São Paulo há inúmeras empresas, cooperativas de táxis e operadoras de tecnologia de transporte credenciadas que podem ter condições a atender, imediatamente, às demandas da Municipalidade. Além disso, a Origem trouxe aos autos informações sobre táxis e OTTCs que corroboram com tal percepção, de que o mercado está apto a absorver a prestação de serviços que o Município vai demandar.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da Representação e, no mérito, **JULGO-A IMPROCEDENTE**, em relação à incompatibilidade do serviço licitado com o sistema de registro de preços, ilegalidade da prorrogação do prazo da



TRIBUNAL DE CONTAS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ISO 9001

COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA
ASSESSORIA JURÍDICA DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA GERAL

Ata de Registro de Preços, impossibilidade de inserção da proposta no Sistema CAUFESP/BEC e exiguidade dos prazos para implantação dos serviços na proibição de subcontratação, dando por **PREJUDICADOS** os demais pontos suscitados, pela perda do objeto.

OFICIE-SE à Secretaria Municipal de Gestão e à Representante, para ciência do acórdão. Após, arquivem-se os autos.