

Processos nº: TC-016976.989.23-6 (Dispensa de Licitação nº 026/2023 e Contrato nº 200/2023); e
TC-017227.989.23-3 (Acompanhamento da Execução Contratual).
Contratante: Prefeitura Municipal de Amparo.
Contratada: Cooperativa de Transporte de Amparo - COOPERAMP.
Objeto: Prestação de serviços de transporte escolar de alunos, com fornecimento de veículos, mão de obra e demais especificações. Valor total estimado: R\$ 6.119.179,72.
Exercício: 2023

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se de análise da **Dispensa de Licitação nº 026/2023**, com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, e do decorrente **Contrato nº 200/2023**, firmado em 20.07.2023, entre a Prefeitura Municipal de Amparo e a Cooperativa de Transporte de Amparo - COOPERAMP, cujo objeto consiste na prestação de serviços de transporte escolar de alunos, com fornecimento de veículos, mão de obra e demais especificações, ao custo total estimado de R\$ 6.119.179,72, pelo período de 06 (seis) meses (TC-016976.989.23-6).

A d. Fiscalização concluiu pela **irregularidade** da matéria, em razão das seguintes incorreções: **a.** instauração do procedimento de dispensa licitatória sem prévia autorização; **b.** ausência de justificativas consentâneas à legítima caracterização de urgência a ou emergência, eis que atreladas à morosidade dos trâmites administrativos e deficiências no planejamento do certame posterior; **c.** elevação do preço por quilômetro rodado em 29,53%, quando comparado com o ajuste do exercício de 2022, subscrito entre as mesmas partes; **d.** pendência de apresentação da planilha de decomposição dos custos propostos pela contratada; e **e.** realização da pesquisa de mercado junto a empresas cujas atividades econômicas não contemplam o ramo do transporte escolar (Evento 29.12).



Tramita em conjunto o processo de **acompanhamento da execução** (TC-017227.989.23-3), no qual a instrução preliminar catalogou os desacertos a seguir sintetizados: **a.** a lista em posse do monitor não discriminava o nome e telefone dos responsáveis pelos alunos; **b.** o veículo fiscalizado não reunia condições de acessibilidade; **c.** não houve controle das manutenções preventivas e corretivas; **d.** não houve apresentação do comprovante atualizado de vistoria dos veículos; **e.** não havia identificação da contratante no veículo; **f.** não houve a disponibilização de álcool em gel; e **g.** a distância percorrida na data da vistoria *in loco* foi inferior à quilometragem registrada para fins de pagamento (Evento 20.16).

Ademais, verificou-se discrepância entre o número de dias letivos consignados nos calendários escolares e as notas fiscais emitidas pela contratada, a sinalizar que houve o pagamento indevido da quantia total de R\$ 71.462,20.

Franqueado o exercício do contraditório e ampla defesa, o Prefeito (Evento 93.1 do TC-016976.989.23-6), a Prefeitura (Evento 84.1 do TC-017227.989.23-3) e a contratada (Evento 99 do TC-017227.989.23-3) ofereceram esclarecimentos e alegações de interesse.

Nesse contexto, vêm os autos ao Ministério Público de Contas para oficiar na qualidade de fiscal da lei.

É o relatório.

A leitura das informações e documentos trazidos à colação revela que a contratação em exame sobreveio a **dois outros ajustes celebrados com a mesma prestadora dos serviços sem prévia licitação (Contratos nº 215/2022 e 12/2023)**, a denotar que as circunstâncias determinantes à configuração da suscitada urgência não escapavam ao horizonte de previsibilidade do gestor.

Em avaliação retrospectiva da cronologia dos acontecimentos, observa-se que **a primeira avença precária**, de 28.01.2022, selecionada para inspeção desta E. Corte (TC-010076.989.22-7), **recebeu juízo de reprovação definitiva**, sob a compreensão de que **a morosidade da Administração provocou a situação emergencial**.

Segundo constou da r. decisão de primeira instância¹, os estudos deflagrados no início de 2021 – ou seja, um ano antes da formalização do engajamento – careceram de reformulação, para atendimento de solicitação encaminhada pela Diretoria Estadual de Ensino de Mogi Mirim em maio de 2021, que almejava substituir os serviços de transporte pela concessão de passe escolar aos alunos maiores de doze anos.

Entretanto, o departamento municipal responsável não teria elaborado a relação de estudantes solicitada em agosto daquele ano, tampouco realizando a reunião técnica programada para novembro, de modo que somente em dezembro de 2021, quando a antiga contratada acenou à inviabilidade de alteração das condições negociais, procedeu-se à revisão do Termo de Referência do procedimento licitatório então em trâmite.

Submetida a matéria à apreciação do E. Tribunal Pleno², prevaleceu o entendimento de que o Executivo de Amparo contribuiu ativamente para o delineamento de cenário emergencial, consoante excerto a seguir reproduzido:

“Noto que a situação emergencial não se originou de caso fortuito, alheio à vontade da Origem, mas de desídia da Administração, uma vez que deixou de observar os ditames legais e as orientações desta Corte, ensejando a hipótese de emergência ‘fabricada’ pelo descaso da Administração, o descuido tanto com os recursos públicos quanto com o serviço e segurança oferecido às crianças atendidas.

A jurisprudência firmada nesta Corte considera como um dos pressupostos para a hipótese da dispensa de licitação do referido dispositivo, que a emergência não tenha sido provocada pela desídia administrativa, falta de planejamento ou má gestão do responsável, ou seja, que ele não tenha, em alguma medida, contribuído para a situação adversa, nesse sentido: TC-34157/026/15, TC14062/026/07, TC-14118/026/11, TC-9951/989/15, TC-001923/004/13, TC32858/026/14 e TC-034157/026/15.

Sendo assim, é inaceitável a contratação emergencial, posto que o transporte escolar é atividade cotidiana e usual da Prefeitura de Amparo e já era de conhecimento da Administração vez que no início de 2021, realizou a abertura de procedimento licitatório para contratação serviço de transporte escolar com monitor [...]”

À época da instrução da matéria, a equipe de Fiscalização alertou que a tardia adoção de providências poderia acarretar a subscrição de novo pacto com fundamento em

¹ TC-010076.989.22-7, TC-014489.989.22-8, TC-017820.989.22-6 e TC-010490.989.22-5, E. Primeira Câmara, sessão de 28.02.2023, Relator e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

² TC-008583.989.23-1 e TC-008615.989.23-3, E. Plenário, sessão de 18.10.2023, sob Relatoria de V. Exa.



alvitrada emergência, hipótese que, ao ver do Ministério Público de Contas, parece ter se concretizado.

Não bastasse a consecutiva formalização do Contrato nº 012/2023, de 27.01.2023, o Contrato nº 200/2023 que ora se analisa adveio do mesmo quadro fático, agravado pela suspensão e revogação do torneio que enfim se instaurou.

Salienta-se que, na esteira da pacífica jurisprudência deste E. Tribunal, **a pendência de julgamento das impugnações às regras de acesso ao páreo não constitui justificativa aceitável para a contratação direta de serviços com fundamento em teórica urgência**, cuja legítima caracterização pressupõe que a Administração não lhe tenha dado causa, seja por ação ou omissão.

Nesse sentido caminha a r. decisão proferida no processo TC-017649.989.17-5³:

“As impugnações ao instrumento convocatório que possam, eventualmente, acarretar a paralisação do certame situam-se no terreno da previsibilidade, não se erigindo, portanto, em motivos suficientes e determinantes para caracterização da situação de emergência. Ao contrário, tais fatos vêm revelar a ausência de planejamento adequado, impedindo que a licitação fosse concluída em tempo hábil.

O que na verdade impossibilitou a conclusão do certame licitatório foram as próprias inconsistências contidas no edital [...]”.

Questões correlatas permearam a discussão dos Recursos Ordinários ao abrigo do TC-034157/026/15⁴, ocasião na qual preponderou a seguinte tese:

“[...] verifica-se que diversamente da alegação das recorrentes, a situação causadora da paralisação do procedimento licitatório [...] não se originou de caso fortuito, alheio à vontade do Órgão licitante, mas adveio de desídia da Administração, responsável pela edição do ato convocatório impugnado.

Como bem colocado na Decisão recorrida, é de se esperar o mínimo de expertise da Secretaria no que concerne à elaboração de editais de licitação, sobretudo para contratação de serviços corriqueiros [...].

Nesta trilha, destaco que os problemas de ordem interna da Administração, notadamente as dificuldades de elaboração de edital incólume de impropriedades aptas a paralisar o certame não se encontram entre as hipóteses excepcionais de dispensa de licitação elencadas no artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93”.

³ TC-017649.989.17-5, E. Tribunal Pleno, sessão de 28.11.2018, Relator e. Conselheiro Dimas Ramalho.

⁴ TC-034157/026/15, E. Tribunal Pleno, sessão de 27.03.2019, Relatora e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes.



Congênere é o teor do pronunciamento exarado nos autos dos TCs-008940.989.21-3, 009325.989.21-8 e 010153.989.21-5⁵:

“[...] resta claro que os sucessivos retardamentos e suspensões no processamento da concorrência, ocasionados por máculas próprias do edital, descaracterizam o caráter emergencial do ajuste celebrado pelo Município, evidenciando, desta forma, a inexistência de situação imprevisível e inevitável que justificasse a contratação direta por dispensa de licitação. Portanto, ao não adotar as providências necessárias e eficazes voltadas à conclusão do certame [...] em tempo hábil, não há como acolher argumento da defesa para legitimar a incidência da regra trazida pelo inciso IV, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93”.

Malgrado o E. Tribunal Pleno não tenha deliberado sobre o mérito das insurgências constantes dos processos TC-013498.989.23-5 e TC-013676.989.23-9, dado que a comunicação do desfazimento do embate implicou perda do objeto das correspondentes Representações, o espectro de abrangência das críticas – com destaque ao relato de excessiva especificação dos veículos, estipulação de prazo exíguo para a realização de vistorias, distorção dos custos e falhas na composição do orçamento estimativo – sugere que a Origem não agiu com a costumeira diligência na elaboração do texto convocatório.

Convém mencionar que a própria Administração reconhece o estreito intervalo entre a data originalmente designada para a abertura do Pregão Presencial nº 086/2023 (05.07.2023) e a expectativa de encerramento da avença pretérita (26.07.2023).

Disso se conclui que, seja pelo lançamento do certame às vésperas da expiração da vigência do liame anterior, seja pela elaboração de édito eivado de irregularidade, a Prefeitura atraiu para si a responsabilidade pelo surgimento das anomalias que, fossem tempestivamente endereçadas, não demandariam soluções incompatíveis com o dever de licitar, dando azo à configuração de “**emergência fabricada**”, há muito coibida por esta E. Corte.

⁵ TCs-008940.989.21-3, 009325.989.21-8 e 010153.989.21-5. E. Primeira Câmara, sessão de 16.04.2024, sob Relatoria de V. Exa.



Transcorridos **dois anos desde o primeiro momento em que invocada situação emergencial**, a ausência de notícias sobre a eventual adjudicação dos serviços pelo competente rito licitatório descortina cronograma incompatível com a celeridade que a conjuntura demandava, pois, a essa altura, era esperada a plena familiarização com os requisitos indispensáveis ao válido processamento da disputa.

Registre-se que, em consulta ao Portal da Transparência do Município de Amparo⁶, além do anúncio da abertura do Pregão Eletrônico nº 96/2024, que segue em trâmite⁷, foram localizadas outras duas contratações por dispensa de licitação concernentes à prestação de serviços de transporte escolar (nºs. 61 e 62/2024⁸), ambas com término da vigência previsto para **14.02.2025**, e, ao que tudo indica, ao menos os percursos realizados em veículos tipo “van” permaneceram sob incumbência da COOPERAMP.

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a renovação dos compromissos obrigacionais em sucessivos períodos de 180 (cento e oitenta) dias **traduziu fragmentação de**

6

<https://grp.amparo.sp.gov.br/portalcidadao/#efb33c382dcf9e4ae2294337ce2a566034ee25478c90493e56f55878a4d19d547154abb93a539ca141901243121b0442f68667740d76583a9b6fc842805a701255f50abffb83548323feb3d4a215dcba05fc4b5b868699999c1d78af95bbbed2ae7ab27d940f9f7a8b2debb75557ba1cd7f6303c3be5a0edaecf72a00208c722773c5ec1c75725b2>

7

Detalhes do processo: 1581/2024

Dados do processo	Itens do processo	Publicações	Fornecedores / Contratos	Atas de Registro de Preço	Dotações	Empenhos	Solicitações associadas	Gestores
Processo:	1581/2024							
Modalidade:	PREGÃO ELETRÔNICO - 96							
Critério:	Menor Preço por Grupo							
Tipo:	Serviços							
Abertura:	02-09-2024 09:00 02-09-2024 09:00							
Local de realização:	Prefeitura Municipal de Amparo Av. Bernardino de Campos nº 705 Centro Amparo - SP							
Objeto:	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar de alunos, com fornecimento de veículos, mão de obra e demais especificações pelo período de 12 (doze) meses, conforme Edital, Anexos e Minuta de Contrato							
Prazo de entrega:	Conforme edital							
Prazo de execução:	12 meses							
Situação:	Em Andamento Este processo ainda não foi concluído.							
Data:								
Justificativa:								

⁸ Na seguinte conformidade:

62/2024	14-02-2025	COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE AMPARO - COOPERAMP [15.181.044/0001-32]	10 - CONTRATAÇÃO DIRETA - DISPENSA DE LICITAÇÃO	153/2024	10.878.132,00	15/02/2024	TRANSPORTE ESCOLAR EMERGENCIAL DE VAN Saiba mais ...
61/2024	14-02-2025	EXPRESSO FÊNIX VIAÇÃO LTDA [05.849.495/0001-41]	10 - CONTRATAÇÃO DIRETA - DISPENSA DE LICITAÇÃO	151/2024	5.332.236,00	15/02/2024 DOM	TRANSPORTE ESCOLAR EMERGENCIAL DE ÔNIBUS Saiba mais ...



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](#)



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpcsp](#)



São Paulo sob controle

um único vínculo na intenção de dissimular sua perpetuação ao longo do tempo, em violação ao prazo máximo instituído pelo artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93 e, bem assim, à expressa vedação ao prolongamento de avenças precárias.

Vale frisar que o artigo 75, inciso VIII, *in fine*, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/21) proíbe a “*recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso*”, dispositivo que, embora inaplicável ao caso concreto, reflete o raciocínio hermenêutico que já balizava decisões sobre o tema.

Nada obstante, a partir do momento em que o Município optou pela contratação da antiga prestadora dos serviços, a apuração de acréscimo de 29,53% em relação aos valores pactuados em 2022 **evidencia oscilação inconsistente com a variação acumulada dos índices setoriais, em detrimento da adequada justificativa dos preços.**

Sob o prisma Ministerial, a **falta de discriminação dos custos unitários** avulta a gravidade do apontamento, ao comprometer a rastreabilidade do desequilíbrio financeiro que porventura tenha atingido o segmento comercial no interstício de um ano.

Em conjunto com a constatação de que duas das três cotações de mercado vieram de empresas que não atuam rotineiramente no ramo de transporte de alunos, considera-se que a **pesquisa empreendida pela Origem não é fidedigna para a comprovação do atendimento aos pressupostos de validade instituídos pelo artigo 26, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93.**

Oportuno recordar que, à luz da legislação e dos precedentes deste E. Tribunal, a **contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de certame licitatório não isenta a Administração do encargo de realizar prévia e idônea pesquisa de preços, pela qual seja possível atestar a prática de valores consentâneos aos padrões de mercado.**

É o que se depreende da r. decisão prolatada nos autos do TC- 013400.989.19-0⁹, nos seguintes termos:

“No mais, a contratação por dispensa de licitação demanda a justificativa de preços, que demonstre a razoabilidade dos valores contratados, nos termos do artigo 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/93.

⁹ E. Tribunal Pleno, sessão de 07.08.2019, Relator e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.



Nesse aspecto, ausente a justificativa que demonstre a razoabilidade dos valores contratados, restou violado o artigo 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/93 e, por consequência, o princípio da economicidade.”

Nesse panorama, conquanto a jurisprudência se incline a tolerar a **ausência de prévia autorização à dispensa licitatória**, sobretudo quando atestada a posterior ratificação do procedimento, entende-se que, **em face dos demais vícios, o lapso não pode ser relevado**.

No que tange ao **acompanhamento dos trabalhos**, a contratada sustenta que a Prefeitura avalizou os quantitativos faturados, cujas eventuais divergências teriam sido conciliadas no decorrer da execução.

Todavia, nota-se que as explicações não abordaram **a cobrança de deslocamentos no mês de julho em datas nas quais não havia atividades nas escolas da rede estadual de ensino e da APAE**, inexistindo nos processos documentos hábeis à demonstração da compensação dos dias letivos.

As partes também aduzem que o pagamento de quilometragem superior à rota efetivamente percorrida na data da visita técnica deveu-se à abstenção de um dos beneficiários do programa de transporte escolar, contudo, **não foram noticiadas glosas ou abatimentos nas contraprestações pecuniárias subsequentes**.

Na concepção do *Parquet* de Contas, por mais que os interessados assegurem a retificação dos demais equívocos detectados pela Fiscalização, aludido diagnóstico prenuncia a **ineficiência dos mecanismos de controle e supervisão dos serviços**, em prejuízo ao cumprimento das obrigações contratuais e à segurança dos estudantes, uma vez que a **relação de alunos sequer continha o nome e número de telefone de seus responsáveis legais**.

Sobressai o inadimplemento das cláusulas relativas à colocação do logotipo oficial do Município – por descuido da Origem, conforme admitido em sua petição de defesa –, disponibilização de álcool em gel e apresentação dos comprovantes de vistoria da frota, eis que a autorização de transporte emitida pela Circunscrição Regional de Trânsito de Amparo – 45ª Ciretran, com a devida vênia, não substitui o relatório pormenorizado da inspeção veicular.



Tampouco se afiguram razoáveis as justificativas para o oferecimento de veículo sem acessibilidade, pois o argumento de que as adaptações seriam solicitadas quando necessário destoaria da regra contida no item 4.2 do Termo de Referência, a determinar, de maneira explícita, que “[t]odos os veículos da frota deverão atender às especificações do Código de Trânsito Brasileiro – CTB e demais normas da legislação federal pertinente (CONTRAN) e à legislação quanto à acessibilidade [...]” (TC-016976.989.23-6, Evento 1.8, fls. 02/03; grifos do MPC/SP).

Por fim, calha enfatizar que a comunicação do satisfatório desempenho das atividades não suplanta a falta de comprovação documental da realização periódica de manutenções preventivas e corretivas dos veículos.

Dessa forma, diante do exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, opina pela **irregularidade** da Dispensa de Licitação nº 026/2023, do sucessivo Contrato nº 200/2023 e da correspondente execução contratual, pugnando-se pela **aplicação de multa aos responsáveis**, nos termos do artigo 104 da LCE nº 709/93, bem como o **envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual**, dada a existência de indícios de atos de improbidade administrativa.

São Paulo, 30 de setembro de 2024.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

76/