

Processo: 1076858
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: José de Aguiar Mourão Sobrinho
Procedência: Prefeitura Municipal de Senhora do Porto
Procuradores: Bruno Augusto Guedes - OAB/MG 135622, César Henrique de Sena Campos - OAB/MG 153454, Danilo Augusto de Sena Campos - OAB/MG 164552, David Sena de Aguiar - OAB/MG 89856, Geidson de Jesus Ramos Cabral - OAB/MG 97219, Marcus Antônio dos Santos - OAB/MG 124424
Processo Principal: Denúncia n. 1007851
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

TRIBUNAL PLENO – 19/8/2020

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES NA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS REALIZADA POR CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. COMPROVADOS OS APONTAMENTOS. APLICAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO ARGUMENTATIVA E COMPROBATÓRIA. NÃO PROVIMENTO AO RECURSO.

Nega-se provimento ao recurso, uma vez constatadas irregularidades na adesão do Município à Ata de Registro de Preços do Consórcio Intermunicipal, estando ausente a comprovação de vantagem econômica que poderia sobrevir da mencionada adesão, subsistindo, assim, o expressivo e injustificado aumento das despesas pertinentes à prestação do serviço de transporte escolar.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do presente recurso ordinário, preliminarmente, por unanimidade, preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade;
- II) negar provimento ao recurso, no mérito, por maioria, mantendo inalterada a decisão proferida na Denúncia nº 1.007.851, que aplicou multa pessoal e individual no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal de Senhora do Porto, considerando que o recorrente não trouxe elementos capazes de modificar o acórdão recorrido;
- III) determinar a intimação do recorrente e de seus procuradores desta decisão, dando-se seguimento ao feito com as cautelas de estilo;
- IV) determinar o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, ficando vencido, no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de agosto de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 19/8/2020

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso Ordinário interposto por José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal de Senhora do Porto, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal nos autos da Denúncia nº 1.007.851, em sessão realizada no dia 02/05/2019 (Acórdão às fls. 1.343/1.349 dos autos principais – fls. 67/79 da Peça nº 31), *verbis*:

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 no voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedentes os apontamentos lançados na denúncia, por entenderem irregular a adesão do Município de Senhora do Porto à Ata de Registro de Preços n. 001/2017 do Consórcio Intermunicipal da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, pela precária instrução do procedimento pela Administração Municipal, que deixou de observar o preenchimento das condições normativas essenciais para adoção desse instituto jurídico, notadamente a ausência de comprovação da vantagem econômica que adviria da adesão, tanto que se verificou expressivo e injustificado aumento das despesas pertinentes à prestação do serviço de transporte escolar no exercício financeiro de 2017; **II)** aplicar, com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar n. 102, de 2008, considerando o montante da contratação decorrente da adesão perpetrada, multa pessoal e individual de R\$5.000,00 (cinco mil reais): **a)** ao Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal de Senhora do Porto, por ter ratificado o procedimento de adesão e celebrado o contrato dele decorrente; **b)** à Sra. Deisiane Miranda Nunes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, responsável pela condução do procedimento em exame; **III)** julgar prejudicado o exame do descumprimento contratual pertinente à utilização do veículo de placa KMJ-7569, fabricado em 1997, ante à ausência de elementos nos autos que me permitam aferir a sua utilização na prestação dos serviços de transporte escolar; **IV)** recomendar à Administração Municipal que, nos futuros requerimentos apresentados pelos administrados, responda-os dentro de prazo razoável e hábil ao exercício dos instrumentos garantidores dos direitos públicos subjetivos; **V)** determinar a intimação dos sancionados e da denunciante da decisão, também pela via postal; **VI)** determinar o cumprimento das disposições do art. 364 da Resolução n. 12, de 2008; **VII)** determinar, ao final, atendidos os demais procedimentos regimentais pertinentes, bem como as medidas estatuídas na Resolução n. 13, de 2013, o arquivamento dos autos.

Inconformado com a decisão, o Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho interpôs o presente Recurso Ordinário, fls. 01/26 (Peça nº 06), requerendo a improcedência da Denúncia.

Feito o juízo preliminar de admissibilidade do recurso, à fl. 31 (Peça nº 06), os autos foram encaminhados ao órgão técnico para análise das alegações apresentadas, restando produzido o estudo de fls. 32/37 (fls. 32/42 da Peça nº 06) e, após, remetidos ao *Parquet* de Contas, que se manifestou pelo não provimento do presente recurso, fls. 39/40 (fls. 44/46 da Peça nº 06).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar Admissibilidade

De início, por estarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, conheço do presente recurso, ratificando o juízo de admissibilidade realizado anteriormente à fl. 31 (Peça nº 06).

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o voto do Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

ADMITIDO O RECURSO.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.2 – Mérito

Argumentou o recorrente, às fls. 05/06 (Peça nº 06) – nos mesmos termos da defesa apresentada à fl. 1.166 dos autos principais (fl. 101 da Peça nº 29), que *“o Município de Senhora do Porto (MG), receoso de instaurar procedimento licitatório para fins de contratação de empresa para prestação de serviço de transporte escolar, diante dos escândalos ocorridos na região, optou por realizar a adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, do Consórcio Intermunicipal da Área Mineira da SUDENE – Processo Licitatório nº 003/2016”*.

Nesse contexto, frisou – conforme defesa de fl. 1.166 – fl. 101 da Peça nº 29 – que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais promoveu alertas acerca das condutas perpetradas por diversos licitantes, dentre eles a empresa denunciante nos autos principais, sendo a região onde a municipalidade se situa alvo de constantes fiscalizações.

Para elucidar o alegado, citou (defesa à fl. 1.166 – fl. 101 da Peça nº 29) notícia veiculada na *internet* à época, relativamente à denúncia promovida pelo MPMG em face de 29 pessoas

envolvidas em fraude na contratação de transporte escolar no município de Esmeraldas, acrescentando que o proprietário da empresa denunciante nos autos principais estaria envolvido na operação intitulada “*Caminhos da Prisão*”.

Desta feita, informou (defesa à fl. 1.166 – fl. 101 da Peça nº 29) que, em meio às incertezas relativas à idoneidade das empresas prestadoras de serviços de transporte escolar na região “*chegou ao conhecimento do Poder Executivo que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais teria atuado junto com o Consórcio Intermunicipal da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS, sugerindo a realização de processo licitatório, legal e com condições vantajosas para as municipalidades, via CIMAMS, ‘Consórcio Público, constituído por pessoas jurídicas de Direito Público, quais sejam, municípios’*”.

Aduziu (defesa à fl. 1.166 – fl. 101 da Peça nº 29) que, baseado na informação contida no Ofício 0951/2016, oriundo do MPMG, por meio da Promotoria de Justiça da Comarca de Montes Claros, decidiu por aderir à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, visando à lisura na contratação de serviços de transporte escolar e furtando-se de futuros escândalos.

Sustentou (defesa à fl. 1.117 – fl. 102 da Peça nº 29), que o edital elaborado pelo Ministério Público junto à CIMAMS impulsionou a indigitada adesão, com o intuito de evitar uma contratação com valores elevados e, sobretudo, evitar a ocorrência de possíveis fraudes e irregularidades.

Com efeito, salientou (defesa à fl. 1.167 – fl. 102 da Peça nº 29) que não assiste razão as conclusões iniciais do órgão técnico e do *Parquet* de Contas, assim como ao acórdão proferido, uma vez analisadas “*possíveis desvantajosidades de forma superficial, em comparações de contratos celebrados entre os exercícios de 2016/2017, mas, no entanto, não discorreu sobre as prestações de serviço que cada um dos instrumentos contemplavam*”.

Em seguida, alegou (defesa às fls. 1.167/1.168 – fls. 102/103 da Peça nº 29), relativamente à adequação da utilização do sistema de registro de preços para contratação de transporte escolar, que o município de Senhora do Porto não realizou o Procedimento Administrativo isoladamente, de forma que, efetivou-se a adesão a uma Ata de Registro de Preços em decorrência de procedimento administrativo realizado por Consórcio Público de Direito Público, constituído na forma de pessoa jurídica de Direito Público, com qualidade de Autarquia Municipal.

Argumentou (defesa à fl. 1.168 – fl. 103 da Peça nº 29) que não se pode entender pela inadequação da adoção do Sistema de Registro de Preços para a contratação dos serviços em tela, “*pela simples alegação de que o transporte escolar possui quantitativos já prefixados e o período de entrega também já previamente definido pela Administração Pública e que os serviços prestados são de natureza contínua*”.

Nessa seara, afirmou (defesa à fl. 1.168 – fl. 103 da Peça nº 29) que a discussão acerca de ser o Sistema de Registro de Preços a via mais adequada caso o município realizasse de forma isolada o Processo Licitatório, contudo, “*diante do edital que já havia sido publicado e, pela conveniência e oportunidade da Administração Pública Municipal, não há ilegalidade quanto à adesão (...)*”.

O recorrente, às fls. 06/11 (Peça nº 06), trouxe à baila que esta Corte de Contas, no Procedimento nº 1.071.346, manifestou-se pela possibilidade de utilização do sistema de registro de preços para a contratação de Transporte Escolar, ressaltando que não haveria entendimento pacificado quanto ao tema.

Após, ponderou (defesa à fl. 1.172 – fl. 107 da Peça nº 29) que o art. 89 do Decreto Federal nº 7.581/11, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações, dispõe que poderá ser

adotado o sistema de registro de preços quando presente umas das quatro hipóteses previstas, de forma não cumulativa, considerando que “(...) as hipóteses são excludentes, haja vista a presença do conectivo ou, denotando que basta cumprir um dos critérios acima elencados para ser possível a utilização do Sistema de Registro de Preços”.

Expôs (defesa à fl. 1.173 – fl. 108 da Peça nº 29) que o art. 3º do Decreto Municipal nº 37-A/2014 estabelece que hipóteses para a utilização do Sistema de Registro de Preços, dentre delas, “quando for conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo”.

Destacou – igualmente feito em sua defesa à fl. 1.173 (fl. 108 da Peça nº 29) – que o silêncio do legislador acerca da possibilidade de utilização do sistema de registro de preços nas contratações de serviços contínuos não pode ser interpretado como vedação à utilização desse sistema.

Encerrou asseverando que o transporte escolar sofre, após o cadastramento escolar, variações quanto à rota e ao número de alunos, não sendo possível prever o percurso e número de alunos, de forma que “há que se observar no caso concreto, que padronizar os serviços e buscar meios de atender aos alunos da melhor forma e a um preço que garanta o melhor atendimento não significa que os municípios estão ignorando a legislação vigente” – como mencionado em sede de defesa à fl. 1.174 (fl. 109 da Peça nº 29).

Quanto ao valor contratado e à vantagem econômica para a Administração Pública, insurge-se o recorrente, às fls. 11/14 (Peça nº 06) – defesa às fls. 1.174/1.175 (fls. 109/110 da Peça nº 29), sob o argumento de que o objeto contratado não se limita ao transporte escolar, mas também a veículos mais novos e serviços de monitoria, não se tratando de menor preço, mas de melhor serviço, o que diminuiria “os riscos de acidentes que envolvem crianças, dando maior proteção aos usuários (...)”.

Justificou (defesa às fls. 1.175/1.176 - fls. 110/111 da Peça nº 29), que em função dos escândalos já mencionados a municipalidade não realizou pesquisa de preços na região e, levando em conta julgado do TCU no sentido de que “a pesquisa de mercado não se restringe à pesquisa junto à empresa da região”, promoveu pesquisas junto à aba “Minas Transparente” – no site do Tribunal de Contas, localizando serviços compatíveis, a saber, a contratação realizada pelo Município de Ferros, localizado à 75 km de distância de Senhora do Porto.

Registrou, nesse passo, que a contratação por adesão se mostrou vantajosa, razão pela qual a Administração Municipal decidiu por aderir à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do Consórcio Intermunicipal da Área da Sudene (CIMAMS) e não realizou procedimento licitatório específico para o registro de preços.

No tocante às impropriedades no procedimento de adesão, notadamente, pela precária instrução do procedimento, argumentou, em síntese, às fls. 14/21 (Peça nº 06), que a análise efetuada pelo Relator foi superficial, por meio, somente, do comparativo do valor total gasto no ano de 2016, não analisando as especificidades de cada contrato de transporte escolar entre os anos de 2016 e 2017.

Passou, em sequência, a apontar algumas diferenças, como a “exigência de monitor escolar, ano do veículo, aumento do número de linhas/rotas contratadas, isso sem levar em consideração, é claro, a data de vigência dos respectivos contratos, dos aumentos de combustíveis exorbitantes ocorridos no final de 2016”, além da alteração do número de linhas e acréscimo de quilometragem, apresentando quadro elucidativo.

Desse modo, concluiu que não há desvantagem à adesão em tela, menos ainda, dano ao erário.

No que concerne à ausência de preenchimento das condições normativas essenciais à adoção do sistema de registro de preços, às fls. 21/25 (Peça nº 06), esclareceu, em suma, não haver erro grosseiro ou má-fé do gestor ou da Comissão/Pregoeira Municipal à época, não se justificando a punição imposta, em especial, tendo o município atendido às formalidades, ausente qualquer dano ao erário.

Por todo o exposto, pugnou pela reforma da decisão, julgando improcedente a denúncia, extinguiu-a com resolução de mérito.

O Órgão Técnico, em sua análise, manifestou-se pela rejeição das razões recursais, ratificando os fundamentos explicitados no bojo dos autos principais e concluindo pelo não provimento do presente recurso.

Tendo em vista a esmerada análise realizada pela Unidade Técnica, em observância ao Princípio da Eficiência e da Economicidade, **adoto as razões por essa apresentadas**, acostadas às fls. 32/37 (fls. 32/42 da Peça nº 06), como o fundamento deste voto, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem*¹, *verbis*:

2.1 Objeto do recurso:

Justificativa da escolha pela adesão à Ata - da adequação da utilização do Sistema de Registro de Preço (SRP) para contratação de transporte escolar.

[...]

2.1.2 Documentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

Decreto Federal n. 7.892/13, art. 3º

Decreto Municipal n. 37-A/2014, art. 3º

Decreto Federal n. 7.581/11, art. 89

Procedimento n. 1071346 - TCEMG

Doutrina Marçal Justen Filho

2.1.3 Análise:

Inicialmente, cumpre informar que **o mérito do recurso apresentado segue os mesmos fundamentos já apresentados em outras oportunidades processuais, como na de fesa.**

Dessa maneira, **acompanhando o entendimento consubstanciado nas folhas 1.324-1338-v, dos autos do Processo n. 1007851**, a adoção do SRP na contratação dos serviços de transporte escolar, em detrimento de uma contratação única obtida através de uma licitação comum, pode se mostrar uma opção extremamente desvantajosa sob o prisma econômico, ao se analisar os preços contratados, levando-se em consideração a economia de escala.

Entende-se, assim, que a contratação de serviço de transporte escolar não poderia ter se dado mediante adesão à Ata de Registro de Preços, **pelos fundamentos já expostos no Reexame desta Unidade Técnica, no bojo dos autos do Processo n. 1007851.**

Ademais, reitera-se excerto da fundamentação que deu origem ao acórdão do processo n. 1007851, o qual demonstra que, além do entendimento doutrinário e jurisprudencial pelo

¹ Motivação *per relationem* se caracteriza pela remissão que o ato judicial expressamente faz a outras manifestações ou peças processuais existentes nos autos, mesmo as produzidas pelas partes, pelo Ministério Público ou por autoridades públicas, cujo teor indique os fundamentos de fato e ou de direito que justifiquem a decisão emanada do Poder Judiciário. Precedente: MS 25.936-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-2007, Plenário, DJE de 18-9-2009. (<http://junior-dpj.blogspot.com.br/2011/11/tecnica-da-motivacao-per-relationem.html>)

descabimento do Registro de Preços para serviços de natureza contínua, como o transporte escolar, o Município de Senhora do Porto também não justificou a vantajosidade da escolha pelo referido Registro:

Nesse sentido, a cotação de preços constitui etapa inicial e indispensável do procedimento de adesão à ata de registro de preços, o qual deve ser precedido, repito, de ampla pesquisa de mercado. E, nos autos do Processo Administrativo nº 005/2017, referente à Adesão nº 001/2017, **não foi juntada qualquer pesquisa de mercado apta a demonstrar o proveito da adesão pelo Município de Senhora do Porto [...]**

À vista do exposto, vislumbro impropriedades no procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, **seja diante da precária instrução do procedimento pela Administração Municipal, que se descurou das medidas indispensáveis para a comprovação da vantagem econômica proveniente da adesão, seja pela ausência de preenchimento das condições normativas essenciais para adoção desse instituto jurídico.**

Em suma, **como o recorrente não trouxe novos fatos, fundamentos e documentos, a Unidade Técnica entende pela manutenção da decisão já exarada**, com consequente rejeição das razões apresentadas.

2.1.4 Conclusão: a Unidade Técnica não está de acordo com as razões apresentadas pelo recorrente.

2.2 Objeto do recurso:

Valor contrato e vantajosidade para a administração pública municipal.

[...]

2.2.2 Documentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

Acórdão 420/2018- Plenário

Pesquisa Minas Transparente

2.2.3 Análise:

Considerando que **não houve apresentação de novos fatos, fundamentos e provas**, a Unidade Técnica **reitera o entendimento firmado** nas folhas 1324-1338v do Processo n. 1007851 (...).

[...]

2.3 Objeto do recurso: Impropriedades no procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços n. 001/2017 pela precária instrução no que tange à comprovação da vantagem econômica proveniente da adesão.

[...]

2.3.2 Documentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

Tabela comparativa

2.3.3 Análise:

Compulsando o acórdão, verificou-se que o fundamento do Relator para considerar procedente o apontamento referente à ausência de vantajosidade econômica foi pautado no fato de os responsáveis pela adesão não terem realizado pesquisa de mercado prévia ao ato de adesão. No caso, a justificativa para a adesão só se deu no bojo deste processo, o que configura a irregularidade de ausência de comprovação da vantagem econômica por precária instrução do procedimento.

Segue abaixo excerto da fundamentação do Relator:

Relativamente à necessidade de realização prévia de ampla pesquisa de mercado pelo órgão não participante como requisito para adesão à ata de registro de preços, relembro que o caput do art. 22 do Decreto Municipal nº 037-A, de 2014, preceitua que a regularidade da adesão à ata de registro de preços depende, necessariamente, da justificativa prévia da vantagem da contratação por intermédio da utilização desse instituto e da anuência do órgão gerenciador.

Saliento, novamente, que a demonstração do benefício da contratação está intrinsecamente relacionada à realização da pesquisa prévia de preços, que cria as condições para análise da vantagem da referida adesão.

Nesse contexto, entendo que o argumento do Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal, de que realizou pesquisa de preços no Município de Ferros, por intermédio do “Minas Transparente”, não tem o condão de afastar a irregularidade em questão, notadamente porque a consulta aos preços praticados em um único município não se enquadra no caráter amplo de que deve gozar a pesquisa de mercado.

Soma-se a isso o fato de que, nos autos do Processo Administrativo nº 005/2017, referente à Adesão nº 001/2017, **não foi juntada qualquer pesquisa de preços, nem mesmo a aludida consulta ao portal do “Minas Transparente”**. De igual modo, **não merece prosperar o argumento de que o aumento da despesa se justifica na medida em que foram exigidos veículos mais novos e serviços de monitoria, porquanto se extrai do termo de referência para adesão à ata de registro de preços (fl. 559) que o objeto da contratação era, tão somente, a prestação de serviços de transporte escolar**. Além disso, essa justificativa foi apresentada apenas nos autos deste procedimento de fiscalização, sendo que, em verdade, **a demonstração do proveito da contratação, por intermédio de adesão à ata de registro de preços de outro órgão, deve, necessariamente, ser feita antes da formalização da adesão, o que não ocorreu no caso em exame**. Posto isso, entendo procedente o apontamento em análise, o que vem reforçar e ilustrar a fragilidade da demonstração da viabilidade econômica do procedimento de adesão à ata de registro de preços.

Pondera-se que, até assiste razão ao recorrente quanto às especificidades de cada contrato, mas a ausência de justificativa prévia macula o procedimento.

Frisa-se, novamente, argumento esposado pelo Relator: "Posto isso, entendo procedente o apontamento em análise, o que vem reforçar e ilustrar a fragilidade da demonstração da viabilidade econômica do procedimento de adesão à ata de registro de preços".

Dessa forma, entende-se pela rejeição das razões apresentadas.

2.3.4 Conclusão: a Unidade Técnica não está de acordo com as razões apresentadas pelo recorrente.

2.4 Objeto do recurso:

Ausência de cumprimento pelo TCEMG das disposições previstas na LINDB.

[...]

2.4.2 Documentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

LINDB

2.4.3 Análise:

Inicialmente, cumpre tecer alguns comentários acerca da Lei 13.655/2018 que inseriu os artigos trazidos pelo recorrente à LINDB.

O art. 20 dispõe:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

De acordo com ponderações feitas pelos pareceristas responsáveis pela elaboração do projeto de lei que deu origem à Lei 13.655:

O dispositivo não exige conhecimento extra processual do julgador, mas sim que concretize sua função pública com responsabilidade. Veda, assim, motivações decisórias vazias, apenas retóricas ou principiológicas, sem análise prévia de fatos e de impactos. Obriga o julgador a avaliar, na motivação, a partir de elementos idôneos coligidos no processo administrativo, judicial ou de controle, as consequências práticas de sua decisão. E, claro, esse dever se torna ainda mais importante quando há pluralidade de alternativas. Quem decide não pode ser voluntarista, usar meras intuições, improvisar ou se limitar a invocar fórmulas gerais como 'interesse público', 'princípio da moralidade' e outras. É preciso, com base em dados trazidos ao processo decisório, analisar problemas, opções e consequências reais. Afinal, as decisões estatais de qualquer seara produzem efeitos práticos no mundo e não apenas no plano das ideias

(<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>)

Não se vislumbra em quaisquer peças processuais produzidas no âmbito do TCEMG, no bojo destes autos, afronta ao disposto no art. 20 da LINDB. Afinal, **a decisão tomada pelos Conselheiros se pautou nos dados trazidos ao processo decisório, estando fundamentada em critérios legais e jurisprudenciais**. Logo, não foi baseada em valores abstratos ou exclusivamente principiológicos.

Ademais, sopesar a efetividade das medidas tomadas e as condições particulares de cada um dos jurisdicionados é prática recorrente e acertada, mas não pode e não deve ter o condão de frear as ações de controle, especialmente em virtude de irregularidades que afrontam requisitos técnicos e de necessidade de amplo conhecimento público, como, neste caso em análise, a ausência da pesquisa de mercado demonstrando a viabilidade técnica.

Assim sendo, em consonância ao art. 20, qual seria a necessidade e a adequação da responsabilização do recorrente?

A adequação da medida aplicada, no caso a multa, advém de função própria dos Tribunais de Contas, constitucionalmente elencada no art. 71, VIII, que estabelece como competência do órgão de controle "aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário".

Ademais, a adequação da aplicação da multa, *in casu*, **se vislumbra por se tratar de mera ilegalidade, passível, assim, de penalização pessoal do responsável** e não de recomposição de dano ao erário.

Quanto à necessidade da medida, esta se depreende da própria essência do instituto penalizador que é responsabilizar monetariamente aquele que incidir em erro. No caso, as irregularidades fundamentadas pelo Relator, no acórdão do Processo 1007851, não são estritamente formais, a passo de ser cabível e proporcional a mera recomendação de não reincidência. O juízo de penalidade inócua de índole meramente formal já foi realizado ao se excluir da sanção a irregularidade relativa à demora da Administração em responder o pedido de documento efetuado pela denunciante, razão pela qual o Relator decidiu que: "*À vista do exposto, deixo de fixar responsabilidade em relação ao fato ora examinado, mas recomendo à Administração Municipal que, nos futuros requerimentos apresentados pelos*

administrados, responda-os dentro de prazo razoável e hábil ao exercício dos instrumentos garantidores dos direitos públicos subjetivos".

Entende-se que a multa aplicada neste caso pune os erros cometidos e reforça a necessidade de se evitar situações análogas, denotando, além da punição, um caráter pedagógico.

Em sequência, o recorrente traz à baila o teor do art. 21 da LINDB, segundo o qual:

Art. 21. A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Os pareceristas responsáveis pelas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro comentaram o que segue:

[...] tais consequências [...] são atinentes aos direitos e fatos atrelados ao processo, ou seja, relativos a elementos trazidos aos autos pelas partes. Não se trata de ilação nem de futurologia, mas sim de responsabilidade no exercício da função pública. Se há um negócio jurídico a ser invalidado, e se há direitos que serão impactados, então é dever do julgador indicar as consequências de sua decisão. Um exemplo óbvio da aplicação do dispositivo, e que pode ser verificado diariamente, envolve a invalidação de contratos administrativos. À luz da disciplina trazida pelo projeto, a autoridade pública julgadora que determinar a invalidação deverá igualmente definir se o ordenamento jurídico garante ou não a preservação de alguns dos efeitos do contrato, como, por exemplo, se os terceiros de boa-fé impactados terão seus direitos garantidos. Deverá, ainda, decidir se é ou não o caso de pagamento de indenização ao particular que já executou as prestações, conforme disciplinado pelo artigo 59 da Lei nº 8.666/93. Ou seja, deverá agir de forma responsável diante da sua competência decisória.

Sem adentrar no mérito da eficiência de um artigo com referida redação, é necessário informar que o teor da decisão tomada no âmbito deste Tribunal de Contas não contém determinação para invalidação de ato ou contrato, tornando inaplicável as disposições contidas em referido dispositivo e improcedente, portanto, o argumento aventado pelo recorrente.

Por fim, o art. 22 dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

O grupo de pareceristas já citado, se manifestou acerca do artigo acima da seguinte maneira:

As condicionantes envolvem considerar (i) os obstáculos e a realidade fática do gestor, (ii) as políticas públicas acaso existentes e (iii) o direito dos administrados envolvidos. Seria pouco razoável admitir que as normas pudessem ser ignoradas ou lidas em descompasso com o contexto fático em que a gestão pública a ela submetida se insere.

Mais uma vez, é preciso ponderar que a análise dos obstáculos e realidade fática do gestor não pode constituir óbice ao exercício do controle.

A Unidade Técnica reconhece e compreende a realidade frágil dos pequenos municípios mineiros, como é o caso de Senhora do Porto e também admite que as situações analisadas não são de simples entendimento. **No entanto, a ausência de comprovação da vantajosidade econômica da adesão à ata de registro de preços, em detrimento da abertura do procedimento licitatório comum, torna extremamente gravosa a condição dos munícipes, verdadeiros detentores da legitimidade do erário, e que podem estar sendo prejudicados financeiramente por um erro da Administração.**

Dessa forma, apesar de louvável a intenção de aderir a ata, para evitar mais denúncias de corrupção, a **carência do requisito essencial e imprescindível da comprovação da vantajosidade econômica eivou de vício a intenção**, por melhor que tenha sido. Ademais, determinada irregularidade não pode ser entendida como mero erro formal, pois trata-se de questão essencial à certeza de lisura e da eficiência da medida adotada.

Pelo exposto, a Unidade Técnica mantém o posicionamento anteriormente adotada e entende pela improcedência das razões trazidas pelo recorrente.

2.4.4 Conclusão: a Unidade Técnica não está de acordo com as razões apresentadas pelo recorrente ativas ao mesmo fato.

3 – CONCLUSÃO

Esta Unidade Técnica manifesta-se pela rejeição das razões recursais, no que se refere ao(s) seguinte(s) objeto(s):

Justificativa da escolha pela adesão à Ata - da adequação da utilização do Sistema de Registro de Preço (SRP) para contratação de transporte escolar.

Valor contrato e vantajosidade para a administração pública municipal.

Impropriedades no procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços n. 001/2017 pela precária instrução no que tange à comprovação da vantagem econômica proveniente da adesão Ausência de cumprimento pelo TCEMG das disposições previstas na LINDB.

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica o não provimento do recurso. **(destaquei)**

Dessa forma, sobressai da leitura dos autos que o responsável não foi capaz de elidir, por ocasião da defesa e tampouco nas razões de recurso interpostas, já que se restringiu a argumentos superados quando da apreciação do processo principal, a inobservância das condições normativas essenciais à adesão do Município de Senhora do Porto à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do Consórcio Intermunicipal da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, mormente, a ausência de comprovação da vantagem econômica que poderia sobrevir da mencionada adesão, subsistindo o expressivo e injustificado aumento das despesas pertinentes à prestação do serviço de transporte escolar no exercício financeiro de 2017.

Assim sendo, **utilizando as razões apresentadas pela Unidade Técnica**, não pude antever qualquer possibilidade de reforma da decisão atacada, razão pela qual, **mantenho incólume a decisão proferida** na Denúncia nº 1.007.851, mantendo, portanto, a aplicação de multa pessoal e individual no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal de Senhora do Porto.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, considerando que o recorrente não trouxe elementos capazes de modificar o acórdão recorrido, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso e mantenho inalterada a decisão proferida na Denúncia nº 1.007.851, que aplicou multa pessoal e individual no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal de Senhora do Porto.

Intime(m)-se o(s) interessado(s) e seu(s) procurador(es) desta decisão e dê-se seguimento ao feito com as cautelas de estilo.

Após, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o voto do Relator também no mérito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também com o Relator, Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, a decisão recorrida julgou parcialmente procedente a Denúncia nº 1.007.851 e aplicou multa ao recorrente, prefeito do Município de Senhora do Porto, em razão de não ter sido demonstrada a presença dos requisitos legais e a vantagem econômica para a adesão à ata de registro de preços relativa a serviços de transporte escolar.

Em que pese considerar que a precariedade na instrução do procedimento administrativo constitui, ao menos, irregularidade formal, entendo que o presente recurso merece provimento. Isso porque, no curso do procedimento, apesar de o prefeito ter ratificado a decisão de adesão à ata e assinado o instrumento do contrato, seus atos foram amparados pelos princípios da boa-fé objetiva, veracidade e legitimidade dos atos administrativos anteriores a sua atuação, sobretudo quando lastreados em documentos firmados por diversos agentes públicos municipais que detinham atribuição legal para atuarem no processo e atestaram a regularidade do procedimento.

Vale ressaltar que, às fls. 135/136 dos autos principais, os titulares dos órgãos requisitantes declararam que os preços registrados eram economicamente viáveis para a Administração.

À fl. 558, está juntado documento em que titulares da Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Obras e Transportes afirmam a compatibilidade do objeto da ata com as necessidades da Secretaria de Educação.

Além disso, a presidente da comissão permanente de licitação, fls. 563, atestou que a ata atendia às especificidades definidas no termo de referência, bem como afirmou a possibilidade de efetivar a adesão, por estar “claramente comprovada a vantajosidade e os demais requisitos técnicos”.

Além disso, em documento juntado às fls. 578 a 580, consta parecer jurídico favorável à adesão emitido pelo procurador-geral do município.

Desse modo, os diversos atestados de conformidade formulados por agentes públicos competentes municipais geraram uma presunção, ao meu ver, objetiva de conformidade jurídica do processo, razão pela qual não é razoável imputar a responsabilidade ao prefeito municipal, que agiu amparado, ao menos, por essa aparência de legitimidade.

Assim, peço vênua ao relator e voto pelo provimento do presente recurso ordinário para afastar a multa aplicada pela Segunda Câmara ao senhor José de Aguiar Mourão Sobrinho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *

ahw/fg

