| | |
|---|---|
| **Processo:** | **1076897** |
| **Natureza:** | **RECURSO ORDINÁRIO** |
| **Recorrente:** | Deisiane Miranda Nunes |
| **Órgão:** | Prefeitura Municipal de Senhora do Porto |
| **Processo referente:** | **1007851** - Denúncia |
| **Procurador:** | Bruno Antônio dos Santos Penello Cardoso (OAB/MG 194.795) |
| **MPTC**: | Maria Cecília Borges |
| **RELATOR:** | CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA |

**TRIBUNAL PLENO – 19/8/2020**

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. IRREGULARIDADES NA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS REALIZADA POR CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA VANTAGEM ECONÔMICA QUE PODERIA SOBREVIR DA ADESÃO. EXPRESSIVO E INJUSTIFICADO AUMENTO DAS DESPESAS PERTINENTES À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. COMPROVADOS OS APONTAMENTOS. APLICAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO ARGUMENTATIVA E COMPROBATÓRIA. NÃO PROVIMENTO AO RECURSO.

1. Nega-se provimento ao recurso, uma vez constatadas irregularidades na adesão do Município à Ata de Registro de Preços, 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.

2. A vantajosidade pela adesão à ata de Registro de Preços não é comprovada unicamente pela adoção de unidade de medida, eis que deve ser justificada a razão pela qual a adesão é mais econômica do que o deflagramento de um certame ordinário.

**ACÓRDÃO**

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

**I)** conhecer, preliminarmente, do presente recurso, ratificando o juízo de admissibilidade realizado anteriormente;

**II)** negar provimento ao recurso, no mérito, 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) à Sra. Deisiane Miranda Nunes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, considerando que a recorrente não trouxe elementos capazes de modificar o acórdão recorrido;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2215495

**III)** determinar a intimação do(s) interessado(s) e de seu(s) procurador(es) desta decisão, dando-se seguimento ao feito com as cautelas de estilo;

**IV)** determinar o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e 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*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2215495

**TRIBUNAL PLENO – 19/8/2020**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

## I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso Ordinário interposto por Deisiane Miranda Nunes, Presidente da Comissão Permanente de Licitações, 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.

Inconformada com a decisão, a Sra. Deisiane Miranda Nunes interpôs o presente Recurso Ordinário, fls. 01/07 (fls. 01/13 da Peça nº 11), requerendo a total improcedência da Denúncia.

Esta relatoria determinou a intimação da recorrente, bem como de seu procurador, para que ratificasse as razões recursais ou regularizasse o vício de representação, sob pena de ser desconsiderada a prática do ato e inadmitido o pleito, fls. 14/14v (fls. 20/21 da Peça nº 11), uma vez constatado que o instrumento de mandato por meio do qual outorgou poderes ao signatário da petição para representá-la no feito tratava-se de documento escaneado, fl. 08 (fl. 14 da Peça nº 11).

Em resposta à determinação, fl. 18 (fl. 25 da Peça nº 11), colacionou aos autos procuração em versão original.

Feito o juízo preliminar de admissibilidade do recurso, à fl. 21 (fl. 28 da Peça nº 11), os autos foram encaminhados ao órgão técnico para análise das alegações apresentadas, restando produzido o estudo de fls. 22/27 (fls. 29/39 da Peça nº 11) e, após, remetidos ao *Parquet* de

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2215495

Contas, que se manifestou pelo não provimento do presente recurso, fl. 29/29v (fls. 41/42 da Peça nº 11).

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. 21 (fl. 28 da Peça nº 11).

### II.2 – Mérito

A recorrente, às fls. 02v/03v (fls. 04/06 da Peça nº 11) – conforme argumentado em sede de defesa, às fls. 1.166/1.667 dos autos principais (fls. 101/102 da Peça nº 29) – elencou os fatores determinantes para que a municipalidade decidisse pela adesão à Ata de Registro de Preços da CIMANS, a saber:

- Ocorrência de escândalos na região envolvendo empresas prestadoras de serviços de transporte escolar, dentre as quais, a empresa denunciante;

- Atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, notadamente, da Promotoria de Justiça da Comarca de Montes Claros, que sugeriu à Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene – AMANS, por meio do Ofício nº 0951/2016, que realizasse um procedimento licitatório na modalidade registro de preços, possibilitando que os municípios aderissem à essa iniciativa, reduzindo os custos e melhorando a prestação dos serviços;

Ato contínuo, destacou notícia veiculada na *internet* à época, relativamente à denúncia promovida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de 29 pessoas envolvidas em fraude na contratação de transporte escolar no município de Esmeraldas, sustentando que o proprietário da Transporte Joelma LTDA. – ME, denunciante nos autos principais, estaria envolvido na operação intitulada *"Caminhos da Prisão"*.

Aduziu, às fls. 03v/07 (fls. 06/13 da Peça nº 11) – defesa às fls. 1.167/1.168 (fls. 102/103 da Peça nº 29), que *"(...) o Município de Senhora do Porto fez uma adesão à Ata de Registro de Preços oriunda do Processo Licitatório nº 003/2016, Pregão Presencial nº 003/2016, realizado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, cujo objetivo foi o registro de preços para eventual contratação de pessoa jurídica, de menor preço por quilometragem diária, para serviços de transporte escolar na zona urbana e zona rural"*.

Alegou, ainda, que o indigitado certame foi elaborado pela CIMAMS, juntamente com o MPMG que *"atuava em processos que apuraram diversas irregularidades praticadas por empresas no ramo de transporte escolar (...)"*, de forma que se instaurou o procedimento licitatório com o intuito de conferir à contratação maior vantagem à Administração, tendo em vista o potencial número de municípios que seriam atendidos, beneficiando-se do Sistema de Registro de Preços.

Desta feita, argumentou 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, uma vez que o Município assim o fez lançando mão dos princípios que regem a Administração Pública (...)"*.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2215495

A responsável asseverou, após – defesa à fl. 1.173 (fl. 108 da Peça nº 29) – que devido à grande rotatividade de alunos, inauguração de novas estradas, entre outros, o objeto contratado – transporte escolar – pode sofrer acréscimos e redução de rotas inicialmente estipuladas, razão pela qual a utilização de "unidade de medida" é mais vantajosa à Administração, considerando que o prestador seria remunerado tão somente pela quilometragem efetivamente rodada.

Em seguida, apresentou excerto do voto proferido na Consulta nº 862.974, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, explicitando as vantagens na utilização do Sistema de Registro de Preços, assim como trouxe à baila algumas citações doutrinárias, como igualmente procedeu em sede de defesa.

Relativamente à contratação de serviços de transporte escolar por meio do Sistema de Registro de Preços justificou que, em que pese não haja consenso, existe, contudo, uma peculiaridade na contratação em questão, uma vez que os serviços foram remunerados por unidade de medida (quilômetro rodado) – nos termos apresentados na defesa às fls. 1.172/1.174 (fls. 107/109 da Peça nº 29).

Nesse sentido, destaca a norma contida no art. 89 do Decreto Federal n° 7.581/11, que versa sobre o Regime Diferenciado de Contratações, sob o entendimento de que as hipóteses destacadas no dispositivo *"(...) bem como no art. 3º do Decreto Municipal n° 037-A/2014, não são cumulativas para fins de se buscar a legalidade ou aportar ilegalidade quanto ao ato administrativo. 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"*.

Apresentou, ainda, o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União na elaboração de perguntas e respostas sobre o Sistema de Registro de Preços, frisando que, nos autos principais, a unidade técnica pronunciou-se sopesando os benefícios auferidos pela Administração, conforme orientações do TCU, *"entendendo como correta a utilização do sistema no caso em caso análogo a situação ora em análise"*.

Combatendo os argumentos postos na decisão recorrida, no tocante à incompatibilidade do Sistema de Registro de Preços com os serviços continuados, exibiu julgado do TCU, assim como, defendeu que nos autos da Denúncia nº 1.007.350, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, foi proferida decisão *"no sentido de que seria possível a adoção do mencionado sistema para a contratação de transporte escolar e extraescolar quando prevista remuneração dos serviços por unidade de medida (...)"*.

Quanto à cotação de preços registrou que foi promovida pesquisa de mercado junto a *"Minas Transparente"*, tomando por base a contratação realizada pelo Município de Ferros, localizado à 75 km de distância de Senhora do Porto – defesa às fls. 1.175/1.176 (fls. 110/111 da Peça nº 29).

Afirmou que a comprovação da vantagem econômica restou demonstrada na fase interna e externa do Processo Licitatório nº 003/2016, assim como, pela pesquisa retromencionada, o que validaria o ato jurídico que havia sido praticado por aquele Consórcio no desenvolvimento do certame.

De igual modo, sustentou que a vantagem da contratação não se resume unicamente ao valor contratado, mas também pela qualidade dos serviços prestados.

Por fim, salientou a presença de *"laudo técnico, firmado pelos Secretário Municipais de Educação e de Obras e Transportes, Srs. Luiz Cláudio Soares dos Santos e Claudiney Santos do Carmo, respectivamente, atestando que os serviços contratados atendem ás necessidades*

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2215495

*municipais, garantindo melhor qualidade no transporte escolar, confirmando uma vez mais, que o interesse público prevaleceu na contratação em tela".*

Isto posto, ressaltou que os procedimentos adotados estavam amparados nos pareceres exarados pela Procuradoria Municipal, por meio de Nota Técnica Jurídica e Parecer, além do Controle Interno, demonstrando que *"todos os atos praticados pela recorrente foram pautados pela legalidade e visando sobretudo a persecução do interesse público".*

Por fim, ponderando não vislumbrar impropriedades no procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, pugna pela improcedência total da Denúncia, reformando a decisão ora atacada e, subsidiariamente, requer a exclusão da multa aplicada pela ausência de irregularidades, ou ainda, sua redução.

O órgão técnico, às fls. 22/27 (fls. 29/39 da Peça nº 11), apontou que *"**não houve, por parte da recorrente, inovação quanto aos fatos, fundamentos e provas apresentadas**, de modo que a **matéria já foi analisada em momentos processuais anteriores** pela Unidade Técnica*", ratificando e replicando *"a análise efetuada pela Unidade Técnica, **abordando os itens trazidos novamente pela recorrente"**.* (destaquei)

Nessa oportunidade, acrescento algumas considerações tecidas pelo órgão técnico, frisando que:

> (...) a vantajosidade pela adesão à ata de Registro de Preços não é comprovada unicamente pela adoção de unidade de medida, eis que deveria ter sido justificado a razão pela qual a adesão seria mais econômica do que o deflagramento de um certame ordinário.
>
> Outro ponto, é que a recorrente cita Decreto Federal que não tem aplicabilidade no âmbito municipal, de forma que não há validade no argumento. Inclusive, porque, mesmo que as hipóteses do art. 89 do Decreto Federal que regulamentou a Lei do Regime Diferenciado de Contratações, estabeleça critérios alternativos, o fato de o quantitativo já ser definido vai de encontro à natureza do Sistema de Registro de Preços.
>
> (...)
>
> Por fim, cita-se as lições de Marçal Justen Filho acerca das desvantagens do Sistema de Registro de Preços, reiterando que ao se optar pela adoção de tal sistema, não basta constituir uma hipótese que se encaixa abstratamente no texto legal, mas é imprescindível a presença da pesquisa de mercado e da comprovação da vantajosidade econômica em detrimento do procedimento ordinário:
>
> > Em outras palavras, o SRP acarreta inevitavelmente a prática de um preço médio. Mais precisamente, o preço total obtido seria inferior ao obtido num SRP se a Administração se valesse de uma licitação única, fixando os quantitativos exatos que pretende adquirir. Outro risco é a obsolescência dos dados constantes do SRP. Como existe uma única licitação, cujos resultados serão utilizados para uma pluralidade de contratações futuras, há o risco de variação dos preços de mercado e da qualidade dos produtos.
> > [https://www.justen.com.br/pdfs/IE61/IE61_Marcal_RDC.pdf]

Pelo exposto, sobressai da leitura dos autos que a 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2215495

Assim sendo, **perfilhando do posicionamento adotado no estudo técnico**, considerando que **não houve inovação quanto aos fatos, documentos ou alegações apresentadas**, 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, assim, a aplicação de multa pessoal e individual no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais) à Sra. Deisiane Miranda Nunes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação.

## III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, considerando que a 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) à Sra. Deisiane Miranda Nunes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação à época.

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.

* * * * *

ms/

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2215495