

Processo: 1127833
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrentes: Município de Jacutinga e Reginaldo Sydine Luiz
Órgão: Prefeitura Municipal de Jacutinga
Processo referente: Denúncia n. 1040578
Procuradores: Sidney Batista do Nascimento, OAB/MG 77.055; Roberto Chohfi Vilela, OAB/MG 92.339; Cássio Fulaneto Alves, OAB/MG 122.870; Arthur Elias de Moura Valle, OAB/MG 163.733; Bruno Mendonça Castañon Condé, OAB/MG 163.734; José Roberto de Mendonça Junior, OAB/MG 72.060; Pedro Mendonça Castañon Condé, OAB/MG 163.922; New Man Alves dos Santos, OAB/MG 95.348; Pablo Avellar Carvalho, OAB/MG 88.420
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO – 27/9/2023

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CARONA. TRANSPORTE ESCOLAR. RESPONSABILIZAÇÃO DO SUBSCRITOR DO CONTRATO. APLICAÇÃO DE MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. ARQUIVAMENTO.

1. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 335 do Regimento Interno desta Corte de Contas, deve ser conhecido o Recurso Ordinário.
2. A contratação de transporte escolar, por intermédio de adesão à Ata de Registro de Preços, deve atender aos requisitos de adequação do instituto.
3. Constatado o ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, segundo estabelecido art. 85, inciso II, na Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica), a aplicação de multa é medida cabível.
4. Ao aplicar a penalidade de multa, impõe-se a observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade no momento da fixação do seu montante.

ACÓRDÃO

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

- I) conhecer do Recurso Ordinário, preliminarmente, uma vez presentes os requisitos previstos no art. 335, *caput*, incisos I a III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;
- II) negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo a íntegra da decisão proferida pela Segunda Câmara, em sessão do dia 15/9/2022, nos autos da Denúncia n. 1040578, tendo

em vista que não foram apresentadas razões suficientes a fim de desconstituir a decisão recorrida;

- III)** determinar a intimação das partes e de seus procuradores, nos termos do art. 166, II, e § 1º, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, devendo o Recorrente Reginaldo Sydine Luiz ser intimado, ainda, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, efetue e comprove o recolhimento do valor devido, na forma prevista no *caput* do art. 365 do mesmo diploma regimental;
- IV)** determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das providências cabíveis, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Agostinho Patrus, registrada a fundamentação do Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de setembro de 2023.

GILBERTO DINIZ
Presidente

WANDERLEY ÁVILA
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 27/9/2023

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Município de Jacutinga e pelo Senhor Reginaldo Sydine Luiz, então Secretário de Educação do referido Município, por meio de seu procurador, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na Sessão do dia 15/09/2022, nos autos da Denúncia nº 1.040.578, disponibilizada no Diário Oficial de Contas do dia 22/09/2022 (peça nº 27 do Sistema de Gestão e Administração de Processo – SGAP do processo principal), *ipsis litteris*:

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 na proposta de voto do Relator, em:

I) julgar parcialmente procedente a denúncia;

II) aplicar multa, em razão da ilegalidade do Pregão Presencial 44/2017 e da Ata de Registro de Preços 214/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, aos Srs. Evandro Carrara, Prefeito e subscritor da ata de registro de preços, e Soraia do Carmo Bolcato, Pregoeira, subscritora do edital de licitação e do termo de referência, no valor individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

III) determinar ao atual Prefeito do Município de Santo Antônio do Amparo que promova a anulação do Pregão Presencial 44/2017 e de todos os atos subsequentes eventualmente ainda vigentes, comprovando a adoção da medida ou justificando a impossibilidade de atendê-la, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de aplicação de penalidade, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal;

IV) acolher o requerimento do Ministério Público de Contas, no tocante à realização de auditoria, com o escopo de examinar a execução dos contratos de prestação de serviços celebrados entre a Cooperativa de Transportes Global Ltda. e os municípios que aderiram à Ata de Registro de Preços 214/2017, firmada pelo Município de Santo Antônio do Amparo;

V) aplicar multa, relativamente ao Contrato 01/2018, firmado pelo Município de Jacutinga, diante das irregularidades destacadas na fundamentação desta decisão, ao Sr. Reginaldo Sydine Luiz, Secretário de Educação do Município de Jacutinga, responsável pela adesão à ata de registro de preços e subscritor do referido contrato, no valor individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica;

VI) recomendar ao atual Prefeito do Município de Jacutinga que se abstenha de utilizar o sistema de registro de preços nos certames que tenham por objeto a prestação de serviços de caráter contínuo e que possuam clara definição do quantitativo a ser executado, uma vez que aquele sistema deve ser preferencialmente adotado nos casos em que o montante a ser contratado não possa ser definido antecipadamente pela Administração;

VII) determinar, intimadas as partes e promovidas as medidas cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do parágrafo único do art. 305 e art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Inconformados com a Decisão supra, os Recorrentes, por intermédio de seu procurador, devidamente constituído nos autos, interpuseram o presente Recurso (peça nº 2 do SGAP), contestando, em síntese, as irregularidades apontadas e a multa aplicada no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao então secretário.

Em 24/10/2022, o Recurso, autuado como Recurso Ordinário, foi distribuído à minha relatoria (peça nº 4 do SGAP). Após admitir o seu processamento (peça nº 6 do SGAP), encaminhei os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM, para manifestação, e, posteriormente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para parecer conclusivo.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, à peça nº 7 do SGAP, se manifestou pelo desprovemento do presente Recurso e pela manutenção das irregularidades contidas no Acórdão recorrido.

No mesmo sentido, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, à peça nº 9 do SGAP, opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso, de modo a manter a decisão recorrida em todos os seus termos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 – Da admissibilidade

Conforme Certidão Recursal, juntada à peça nº 5 do SGAP, observo que a Decisão recorrida, proferida no dia 15/09/2022, nos autos da Denúncia nº 1.040.578, foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 22/09/2022 (peça nº 27 do SGAP, Processo principal), tendo a contagem do prazo recursal iniciado em 26/09/2022.

Tendo em vista que, no presente caso, o Recurso Ordinário foi protocolizado em 21/10/2022, ou seja, dentro do prazo recursal de 30 (trinta) dias, vigente à época, previsto nos artigos 334, 335 e 168 do Regimento Interno deste Tribunal, o presente recurso é tempestivo.

Assim, uma vez que constatei estarem presentes os requisitos formais previstos no art. 335 do Regimento Interno desta Corte, sendo o Recurso próprio, tempestivo e os Recorrentes partes legítimas, já que alcançadas pela Decisão recorrida, admito o Recurso.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Admito o Recurso.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Admito.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II. 2 – Do mérito

II.2.1 – Da legalidade do procedimento de carona – Da vantajosidade econômica

Conforme relatado, o Senhor Reginaldo Sydine Luiz, Secretário de Educação do Município de Jacutinga, ora Recorrente, foi penalizado com aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), diante das irregularidades relativas ao Contrato nº 01/2018, firmado pelo Município de Jacutinga, proveniente do Processo Administrativo nº 1.390/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jacutinga, objetivando a adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo.

Afirmou, em suas razões recursais, que a aplicação da multa recorrida repousa em duas premissas de ilegalidade que maculam o Contrato nº 01/2018 subscrito, quais sejam, (i) o serviço de transporte escolar não comporta licitação na modalidade de registro de preços; (ii) falta de comprovação da vantajosidade da adoção de Ata de Registro de Preços por meio da modalidade “carona”.

Sustentou que o Município de Jacutinga realizou pesquisa de preço que comprovasse a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços, tendo gerado a economia de R\$ 374.759,06 (trezentos e setenta e quatro mil, setecentos e cinquenta e nove reais e seis centavos).

Quanto à suspensão dos procedimentos licitatórios nº 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, anteriormente formalizados pelo Município, para adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017 de Santo Antônio do Amparo, assim fundamentou o Recorrente:

In casu, no descritivo inicial dos processos licitatórios n. 1082/17, 1267/17 e 1268/17, não se exigiram monitores para os veículos com capacidade de até 15 lugares, conforme Decreto Municipal n. 3372/13 que regulamentava o transporte escolar no âmbito municipal. Contudo, na fase externa os editais contemplaram a exigência de monitores para os veículos com capacidade inferior a 15 lugares, o que culminou na primeira suspensão, na data de 13 de novembro de 2017, para adequação do objeto.

Essa primeira suspensão teve como base o princípio da legalidade, bem como o princípio da vinculação do instrumento convocatório que, segundo Marçal Justen Filho, “*cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. (...) A natureza procedimental da licitação acarreta um vínculo de sucessividade entre as diversas fases e os diversos atos que se sucedem no tempo. Como regra, os atos anteriores definem e condicionam os atos posteriores. (...) Caracteriza-se uma espécie de relação de causa e efeito entre os atos posteriores e os anteriores*”. (pg. 526/527)

Dessa maneira, não podia permanecer inerte a Administração ao perceber o vício que contaminava os editais, afastando-os da descrição correta com base em norma regulamentar municipal e no descritivo inicial, a permanência do edital nos moldes que se apresentava prejudicaria os demais atos e, inexoravelmente, a própria licitação.

Sendo certo que uma vez publicado o edital, iniciada a fase externa, qualquer modificação efetuada no instrumento convocatório que implique em alteração das propostas ou documentação dos licitantes, exige nova publicação com nova abertura do prazo de 8 (oito) dias úteis.

[...]

A segunda suspensão dos processos licitatórios n. 1082/17, 1267/17 e 1268/17 ocorreu na data de 05 de dezembro de 2017 e teve como fato motivador a vantajosidade econômica presente na possibilidade de adesão à ata de registro de preços do município de Santo Antônio do Amparo, conforme demonstrado na defesa.

Amparado na possibilidade de uma solução mais vantajosa para satisfazer o interesse público e, não havendo direito subjetivo de contratação uma vez que sequer havia ocorrido a abertura da sessão pública das licitações, utilizou-se o Secretário de seu poder discricionário para suspender os certames enquanto estudava a viabilidade de adesão à ata de registro de preços do município de Santo Antônio do Amparo. Passo seguinte, comprovada a economia de **R\$ 287.837,60** o Secretário decidiu por aderir à referida ata.

Afirmou que a única forma de atestar a vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços do Município de Santo Antônio do Amparo seria por meio da pesquisa de mercado realizada à época, de modo que o Município teve a cautela de não se basear apenas na média orçada com três fornecedores, mas também aos preços praticados por outros órgãos públicos, em consonância com a recomendação do Tribunal de Contas da União.

Por fim, reiteraram a demonstração da vantajosidade diante do aumento da demanda do serviço de transporte escolar, somado à qualidade de prestação do serviço, bem como a economia de R\$ 374.759,06 (trezentos e setenta e quatro mil, setecentos e cinquenta e nove reais e seis centavos) ao Município.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em sede de análise à peça nº 7 do SGAP, se absteve de adentrar no mérito da questão abordada e limitou-se a afirmar a ausência de qualquer fato novo capaz de modificar a decisão recorrida. Ao final, concluiu pelo não provimento do Recurso Ordinário em análise.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas emitiu parecer entendendo pela ausência de situações ensejadoras da utilização do Sistema de Registro de Preços no caso em apreço e, consequentemente, pela manutenção da multa imputada ao Recorrente, sob os seguintes fundamentos que abaixo destaco (peça nº 9 do SGAP):

[...]

31. Notadamente ao realizar adesões a atas de registro de preços demasiadamente amplas, que englobam diversos serviços – a exemplo da ata n. 214/2027 do Município de Santo Antônio do Amparo a que aderiu Município de Jacutinga, contendo nada menos que 173 itens distintos registrados – o ente que pretende realizar a adesão deve verificar se sua demanda se enquadra entre as hipóteses permissivas da utilização do sistema de registro de preços para contratação de bens e serviços.

32. Nesse sentido, o exame da regularidade da adesão realizada pelo Município de Jacutinga à ata de registro de preços celebrada entre o Município de Santo Antônio do Amparo e a Cooperativa Transportes Global Ltda. demanda que seja analisada a adequação da utilização do sistema de registro de preços para a contratação do serviço de transporte escolar.

33. O Ministério Público de Contas entende ser possível a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que seja motivadamente demonstrada a presença de ao menos uma das seguintes hipóteses autorizadoras:

- a) quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- b) quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- c) quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- d) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

34. Este é o entendimento dominante na jurisprudência do TCU, que diz ser viável a utilização do sistema de registro de preços para contratar serviços continuados, desde que reste configurada uma das hipóteses delineadas no art. 3º do Decreto Página 7 de 12 7.892/20132, conforme se observa nos seguintes julgados: Acórdão 848/2021-TCUPlenário, relator Raimundo Carreiro; Acórdão 1604/2017-TCU-Plenário, relator: Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 3092/2014-TCU-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas; e Acórdão 1737/2012-TCU-Plenário, relatora: Ministra Ana Arraes.

[...]

37. Assim, entende o Ministério Público de Contas ser irregular a contratação de serviços de transporte escolar realizada pelo Município de Jacutinga por adesão à ata de registro de preços n. 214/2017 celebrada entre o Município de Santo Antônio do Amparo e a Cooperativa Transportes Global Ltda. E, conseqüentemente, deve ser mantida a multa imputada ao recorrente no acórdão hostilizado.

Pois bem.

Inicialmente, sobreleva destacar que a insurgência que permeia o apontamento em análise diz respeito à adesão ao Sistema de Registro de Preços para a contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Jacutinga.

O referido instituto jurídico foi instituído na Lei nº 8.666/93, que, nos termos do art. 15, § 3º, será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais.

Na mesma esteira, a Lei nº 10.520/02, denominada Lei do Pregão, previu que as compras e contratações de bens e serviços comuns quando efetuados pelo Sistema de Registro de Preços poderão adotar a modalidade pregão, conforme regulamento específico, nestes termos:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

No âmbito Federal, o Decreto nº 7.892/13 regulamenta o Sistema de Registro de Preços e estabelece as hipóteses de utilização, vejamos:

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

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No caso em apreço, o Acórdão recorrido julgou pela irregularidade da adesão, por parte do Município de Jacutinga, à Ata de Registro de Preços nº 214/2017, sob o fundamento da incompatibilidade do objeto licitado, qual seja, a prestação de serviços de transporte escolar.

Convém destacar que este Tribunal de Contas já se manifestou pela possibilidade da adesão à Ata de Registro de Preços, também denominada de “carona”, a exemplo da Consulta nº 757.978, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, apreciada na sessão Plenária do dia 08/10/2008, conforme trechos que abaixo transcrevo:

No caso sob análise, conforme exposto pelo consulente, a dúvida recai quanto à possibilidade de a autarquia municipal utilizar o sistema de registro de preços já existente na Prefeitura para a aquisição de peças de veículos e quais os procedimentos que deverão ser adotados.

Verifica-se que, no âmbito federal e no estadual, está regulamentada, por decreto, a possibilidade de uma Ata de Registro de Preços vigente ser utilizada por órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do procedimento licitatório para a escolha dos fornecedores, apelidado de “carona”, desde que aferida e comprovada a vantagem para a Administração.

[...]

A justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem.

A esse processo administrativo deve ser agregada, também, a anuência formal da entidade/órgão gerenciador sobre a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços, para a adesão ao preço registrado, bem como dos fornecedores, obedecendo-se à ordem de classificação.

[...]

NESES TERMOS, RESPONDO AO CONSULENTE QUE É LÍCITA A UTILIZAÇÃO POR AUTARQUIA MUNICIPAL DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DA PREFEITURA, DESDE QUE SE OBEDEÇA À LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, NOTADAMENTE A LEI MUNICIPAL, SE HOVER, E, AINDA, AOS PROCEDIMENTOS RELACIONADOS NA FUNDAMENTAÇÃO DESTE VOTO.

Ainda, cumpre destacar que a Nova Lei de Licitações, nº 14.133/21, regulamentou o instituto do “carona”, impondo os seguintes requisitos para a adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades, vejamos:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. [...]

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no *caput* deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

No entanto, em sede de Decisão recorrida, nos autos da Denúncia nº 1.040.578, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli entendeu pela ausência de requisitos de admissibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviço de transporte escolar, conforme trechos da decisão que abaixo transcrevo:

Por outro lado, considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem a contratações estimadas e não obrigatórias, não se mostra adequada a realização de licitação por meio desse sistema quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento prévio da Administração. Em outras palavras, são objeto do sistema de registro de preços as compras ou serviços nos quais não se possa mensurar a expectativa da demanda.

Esse não é o caso da contratação em exame, sendo essencial observar que a mencionada impossibilidade ou dificuldade de mensuração é a que decorre da natureza do serviço ou da própria necessidade a ser suprida, e não da incapacidade da Administração de promover o adequado planejamento. Isso porque **o transporte escolar é serviço prestado cotidianamente, em dias específicos estabelecidos no calendário escolar, com destinos predeterminados e todos os quantitativos devidamente conhecidos (número de alunos transportados, rotas, distâncias percorridas etc.) ou, no mínimo, podendo ser muito bem estimados com boa margem de segurança. Por essa razão, se não prestado diretamente pela Administração Pública, é contratado uma única vez para fornecimento constante e regulado (e não reiteradas vezes ao longo do exercício orçamentário, como se por ordem de fornecimento), podendo, como serviço contínuo, ser prorrogado para exercícios seguintes, como preceitua o inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993.**

Reitero que a contratação por adesão a ata de registro de preço não se mostra adequada à contratação de serviço de transporte escolar, pois, nessa hipótese, **sempre haverá deficiência quanto a detalhes e características específicas do município aderente que influenciam no custo e nas condições de prestação do serviço e que não foram considerados na licitação de origem, tais como quantidade de alunos, condições da malha rodoviária, distâncias a serem percorridas, localização das escolas e até a topografia.**

Sendo assim, considerando que não há incertezas que justifiquem a adoção do SRP para o serviço de transporte escolar, já que o quantitativo a ser contratado e o período do seu fornecimento são certos e determinados, não se tratando de hipótese sujeita à discricionariedade do administrador, entendo que a utilização da ata de registro de preço se mostrou inadequada para essa contratação. De igual modo, também não se verifica a necessidade de contratações frequentes dentro do mesmo exercício financeiro, já que se sabia previamente o quantitativo total e a quantidade de vezes em que o serviço seria demandado. **Não se cogita, ainda, de serviço remunerado em regime de tarefa ou por unidade de medida, tendo em vista que o preço da contratação dependia das características do terreno, do relevo do trajeto, da quantidade de alunos etc.** Por fim, não há que se falar em contratação para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, uma vez que o edital em questão foi deflagrado para atender às demandas da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo. [...] (Grifo nosso)

No que tange à utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviço de transporte escolar, esta Corte de Contas já se manifestou pela sua adequação quando as circunstâncias do caso concreto assim demandarem e quando se optar pelo pagamento por unidade de medida, conforme a Denúncia nº 1.084.438, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apreciada na sessão da Segunda Câmara do dia 25/06/2020:

Descrito o plano regulamentar do sistema de registro de preços, cumpre avaliar as características próprias do caso concreto, as quais foram devidamente apresentadas no termo de referência do edital em comento, a saber:

A Administração opta pelo Sistema de Registro de Preços, uma vez que envolve valor vultoso e pelas características e natureza do objeto a ser adquirido, há necessidade de aquisições frequentes pela Administração, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado e trata-se de contratação de serviços remunerados por unidade de medida (km rodado).

Justifica-se ainda, que tendo em vista a frequente mudança de endereço de famílias no meio rural em função das atividades sazonais na lavoura e pecuária e, a consequente transferência de alunos de uma escola para outra durante o ano letivo, a Secretaria Municipal de Educação poderá solicitar a troca de itinerários e de tipo de veículos de acordo com o quantitativo de alunos usuários do transporte escolar, nas diversas localidades rurais no âmbito municipal.

Nota-se que a Administração municipal a par das peculiaridades do transporte escolar dos alunos residentes na zona rural, entendeu que a estipulação de rota fixa viria a prejudicar as variações eventualmente advindas da alteração de moradia em razão da sazonalidade do cultivo na lavoura e da pecuária. Ademais, optou pelo pagamento por unidade de medida conforme detalhado no termo de referência, veja-se:

Os pagamentos à CONTRATADA somente serão realizados mediante a efetiva prestação dos serviços nas condições estabelecidas, com remuneração por unidade de medida, a saber, quilômetro rodado, que será comprovada por meio de atestação no documento fiscal correspondente, pela Secretaria requisitante. Sempre que necessário suprimir ou aditar a quilometragem da rota, a CONTRATANTE garantirá ao contratado o valor referente ao custo fixo, alterando para maior ou menor o custo variável. Alterando a rota, veículo ou quilometragem, será obrigatória a apresentação de nova planilha de formação de preço. [...]

À vista dessas ponderações, considero improcedente a denúncia, por entender adequada a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviço de transporte escolar, quando as circunstâncias do caso concreto assim demandarem e, notadamente, quando se optar pelo pagamento por unidade de medida, a exemplo do quilômetro percorrido.

No que tange o caso em análise, coaduno com o entendimento proferido na decisão recorrida pelo Conselheiro Substituto Telmo Passareli, nos autos da Denúncia nº 1.040.578, conforme trechos do fundamento que abaixo transcrevo:

[...]

Não bastasse isso, a economicidade declarada pelos defendentes, para justificar a adesão à ata, não pode ser medida pela simples comparação entre os preços estimados para os procedimentos licitatórios suspensos pelo Município de Jacutinga (R\$ 3.605.116,00) e aquele ofertado pela Cooperativa mediante adesão à ata de registro de preços (R\$ 3.317.278,40).

Primeiramente, porque os valores comparados eram de preços estimados e não propostas concretas. E, certamente, tais propostas seriam submetidas à fase de lances no pregão, quando poderiam ser reduzidas.

É necessário considerar, ainda, que os procedimentos licitatórios foram entabulados pelo Município de Jacutinga para a contratação específica de serviços de “transporte escolar”, observando, portanto, todas as condições impostas pelo Código de Trânsito Brasileiro, bem como pela norma local, o Decreto Municipal 3.372/2013 (f. 679-684). Já o objeto do Pregão Presencial 44/2017 consiste no “registro de preços, para futura e eventual prestação de serviço de transporte de passageiro e/ou cargas e equipamentos rodoviários, conforme planilha de especificações, Anexo I” (f. 704). E, como já mencionado, a referida planilha (f. 715-733) contempla 173 itens diferentes, que englobam serviços de transporte por todos os tipos de veículos (motocicletas, veículos leves, médios, ambulâncias, caminhões, ônibus e máquinas pesadas como retroescavadeiras, entre outros), para as mais diversas

finalidades, circunstâncias que afetam os valores das propostas e contribuem para eventual jogo de planilhas.

Além disso, nenhum dos itens constantes da ata está especificado como serviço de transporte escolar. Os mais próximos da espécie são os 58 a 61 do lote 1, que descrevem apenas o fornecimento de transporte por micro-ônibus, capacidade mínima de 21 lugares, ano de fabricação mínima 2008, manutenção preventiva e corretiva, reposição de peças e seguro, com condutor e monitor, com variação entre os itens apenas quanto ao fornecimento ou não de combustível e a quilometragem mensal.

As exigências do Código de Trânsito para o transporte escolar não se limitam à presença de monitor durante a prestação dos serviços, sendo também exigida a autorização emitida pelo órgão de trânsito do Estado, registro como veículo de passageiro, inspeção semestral de equipamentos obrigatórios e de segurança, pintura de identificação específica, equipamento de registro de velocidade e tempo (tacógrafo), lanternas brancas ou amarelas específicas, além de outros requisitos obrigatórios exigidos pelo Contran (art. 136). Quanto aos condutores, devem ser maiores de 21 anos, possuir habilitação na categoria “D”, possuir prontuário isento de infrações graves ou gravíssimas e reincidências e ter sido aprovado em curso especializado.

Nenhum desses quesitos foi exigido no Pregão Presencial 44/2017. O atendimento a essas exigências tem custo e a sua ausência possivelmente refletiu sobre os valores ofertados pela Cooperativa de Transportes Global Ltda.

Assim, em que pese a inadequada utilização do SRP para o objeto em questão, entendo também necessário reconhecer a irregularidade do Contrato 01/2018, por falta de comprovação de vantagem para a adesão, como “carona”, à ata de registro de preços do Município de Santo Antônio do Amparo. [...]

Assim, em análise minuciosa dos documentos arrolados nos autos da Denúncia nº 1.040.578, verifico que, de fato, o Município de Jacutinga, antes de aderir à Ata de Registro de Preços do Município de Santo Antônio do Amparo, havia instaurado os procedimentos licitatórios nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, visando a contratação específica de serviços de “transporte escolar”, de modo a observar o Código de Trânsito Brasileiro e o Decreto Municipal nº 3.372/2013 (fls. 679/684, peça nº 13 do SGAP, processo principal).

Por sua vez, o Pregão Presencial nº 044/2017, Processo Licitatório nº 084/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, consiste no “registro de preços, para futura e eventual prestação de serviço de transporte de passageiro e/ou cargas e equipamentos rodoviários, conforme planilha de especificações”, conforme preâmbulo do instrumento convocatório (fl. 704, peça nº 13 do SGAP, processo principal).

A planilha de especificações do edital prevê 173 (cento e setenta e três) itens que englobam serviços de transporte de diferentes tipos de veículos (fls. 715/733, peça nº 13 do SGAP, processo principal), sendo que, em nenhum deles, há a previsão de serviço de transporte escolar.

Ademais, quanto à vantajosidade de se aderir à Ata de Registro de Preços nº 214/2017, verifico que a justificativa dos responsáveis gira em torno do preço proposto pela empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda. (fl. 81, peça nº 10 do SGAP, processo principal), no valor de R\$ 3.314.278,40 (três milhões, trezentos e quatorze mil, duzentos e setenta e oito e quarenta centavos). No entanto, os valores comparados entre os preços estimados para os procedimentos licitatórios nºs 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017, suspensos no Município de Jacutinga, que somavam o valor de R\$ 3.605.116,00 (três milhões, seiscentos e cinco mil e cento e dezesseis reais), tratavam-se de preços estimados e não de propostas concretas (fls. 335/342, peça nº 11 do SGAP, processo principal).

Nesse sentido, na esteira do Acórdão proferido pelo Colegiado da Segunda Câmara, entendo não ter restado demonstrado nenhuma das situações ensejadoras da utilização do sistema de registro de preços, nem mesmo a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017 por parte do Município de Jacutinga.

Sendo assim, deixo de acolher as razões recursais acerca da legalidade e da vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017 por parte do Município de Jacutinga.

II.2.2 – Da não configuração de conduta dolosa dos servidores envolvidos e da responsabilidade objetiva dos agentes públicos

Em síntese, os Recorrentes sustentaram que a responsabilidade subjetiva do servidor público ou do terceiro de reparar a lesão que causou ao Poder Público, será exigível se constatado dano concreto de natureza econômica ao erário por meio de uma conduta dolosa.

Afirmaram que a ausência de dolo, bem como a comprovação da vantajosidade, retiram a possibilidade jurídica do enquadramento da sanção imposta ao Senhor Reginaldo Sydine Luiz, então Secretário de Educação do Município de Jacutinga.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, à peça nº 7 do SGAP, se absteve de analisar as razões recursais, limitando-se a reproduzir os argumentos utilizados pelos Recorrentes. Limitou-se, assim, a afirmar a ausência de qualquer fato novo capaz de modificar a decisão recorrida, pugnando pelo não provimento do Recurso Ordinário em análise.

À peça nº 9 do SGAP, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pelo não provimento do recurso, sob o fundamento de que a irregularidade imputada ao Senhor Reginaldo Sydine Luiz, responsável pela adesão à Ata de Registro de Preços e subscritor do Contrato nº 01/2018, constitui erro grosseiro capaz de ensejar a aplicação de multa, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

Examino.

Conforme Decisão recorrida (peça nº 26 do SGAP, processo principal), verifico ter restado imputada ao Senhor Reginaldo Sydine Luiz, então Secretário de Educação do Município de Jacutinga, a irregularidade relativa ao contrato nº 01/2018, firmado entre o Município de Jacutinga e a empresa Cooperativa de Transportes Global Ltda., proveniente da adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo.

Sobreleva destacar trechos do Acórdão proferido pelo Colegiado da Segunda Câmara, que entendeu pela inadequação do Sistema de Registro de Preços para o serviço de transporte escolar e reconheceu a irregularidade do contrato nº 01/2018 por falta de comprovação de vantagem da adesão à Ata de Registro de Preços do Município de Santo Antônio do Amparo, conforme abaixo transcrevo:

[...] Também foi assim que, recentemente, entendeu o Poder Judiciário, no julgamento da Ação Popular 0002777-14.2018.8.13.0349(4), ocorrido em 15/07/2022, no âmbito do qual o juízo da Comarca de Jacutinga anulou o Processo Administrativo 1.390/2017 e o Contrato 01/2018 e condenou a Cooperativa de Transportes Global Ltda. e os Srs. Reginaldo Sydine Luiz e Luís Otávio Bonaldi, ex-Secretários de Educação do Município de Jacutinga, a ressarcirem, de forma solidária, o erário municipal no valor de R\$ 686.856,51. Convém destacar que o valor do dano ao erário imputado na referida decisão judicial foi calculado com base nas cotações feitas pelo Município nas licitações anteriormente suspensas (Processos Licitatórios 1082/2017, 1267/2017 e 1268/2017) e nos valores empregados na contratação da Cooperativa de Transportes Global Ltda. a partir da ata de registro de preços.

No mais, é inevitável que o vício de origem do Pregão Presencial 44/2017, do Município de Santo Antônio do Amparo, contamine o Contrato 01/2018, firmado entre o Município

de Jacutinga e a Cooperativa de Transportes Global Ltda., por ser aquele certame o fundamento básico do ajuste. A esse respeito, adverte Critiana Fortini¹

Não se pode ignorar que é possível a transmissão de vício a terceiros. Por exemplo: certo Estado realiza Registro de Preços para obras de engenharia de alta complexidade e, após a assinatura do contrato, o TCE competente se manifesta contrariamente à validade da ata. A decisão do TCE atingiria, de forma obliqua, todos os participantes, ainda que não submetidos à jurisdição daquele órgão de controle, pois o vício localiza-se no procedimento. Se a ata está contaminada e não pode prosperar, não há como preservá-la, viabilizando a sua utilização pelos demais.

Nesse contexto, diante das irregularidades acima destacadas, entendo que deva ser julgada procedente a denúncia neste ponto, para **determinar a aplicação de multa ao Sr. Reginaldo Sydine Luiz, Secretário de Educação do Município de Jacutinga responsável pela adesão à ata de registro de preços e subscritor do Contrato 01/2018, no valor individual de R\$ 5.000,00, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.** (Grifo nosso)

No que tange à alegação de comprovação de lesividade ao erário, ressalto que a competência deste Tribunal de Contas, para a aplicação de sanção, independe da constatação de dano ao erário, conforme se depreende do texto normativo da Lei Complementar nº 102/2008, *in verbis*:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

[...]

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

As sanções previstas na legislação desta Corte de Contas possibilitam sejam os responsáveis apenados em razão da prática de ato “com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, nos termos do art. 318, inciso II, da Resolução nº 12/2008.

Em análise minuciosa dos documentos arrolados nos autos da Denúncia nº 1.040.578, constato que o Senhor Reginaldo Sydine Luiz, além de Secretário de Educação do Município de Jacutinga, foi o responsável pela adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017 (fl. 77, peça nº 10 do SGAP) e o subscritor do contrato nº 01/2018, proveniente da adesão ao Processo Licitatório nº 084/2017, Pregão Presencial nº 044/2017 (fls. 295/316, peça nº 11 do SGAP, processo principal).

¹ Registro de Preços: análise do Decreto Federal nº 7.892/2013 com alterações posteriores. Coord. Cristiana Fortini. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 76.

Nessa seara, o art. 28 da LINDB (Lei de Introdução ao Direito Brasileiro), dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Sobreleva destacar o *caput* do art. 12 do Decreto nº 9.830/19, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657/42, assim prevê:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

No caso dos autos, a responsabilização do Senhor Reginaldo Sydine Luiz, em relação ao contrato nº 01/2018 é patente, uma vez que, conforme decisão recorrida, não restou constatada a vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017, bem como a adequação desse instituto ao serviço contratado. Assim, o contrato nº 01/2018, proveniente dessa adesão, também restou irregular, e, sendo o Recorrente o subscritor do contrato, resta configurada sua responsabilidade.

Por todo o exposto, entendo, diante de todo o cenário, que são improcedentes as razões recursais apresentadas pelo Senhor Reginaldo Sydine Luiz, então Secretário de Educação do Município de Jacutinga, razão pela qual voto pela manutenção do acórdão recorrido, mantendo-se, portanto, a aplicação de multa ao responsável, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

II.2.3 – Da multa aplicada e o princípio da proporcionalidade

Os Recorrentes sustentaram a desproporcionalidade da multa aplicada e reiteraram a ausência de dolo e prejuízo ao erário advindo do contrato nº 01/2018.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, à peça nº 7 do SGAP, se manifestou pelo não provimento ao Recurso Ordinário, dada a ausência de fato novo capaz de modificar a decisão recorrida.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pelo não provimento do recurso, sob o seguinte fundamento (peça nº 9 do SGAP):

Destaca-se que a contratação realizada pelo Município de Jacutinga por meio de adesão cuja irregularidade foi demonstrada nos autos possui o valor aproximado de R\$3.000.000,00 (três milhões de reais). Verifica-se, portanto, que a multa aplicada ao responsável foi fixada em valor ínfimo em relação ao montante da contratação em que constatada irregularidade.

Não bastasse, o valor da multa cominada ao responsável foi de aproximadamente apenas 10% (dez por cento) do máximo previsto art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, que é de R\$ 58.820,00 (cinquenta e oito mil oitocentos e vinte reais)7 por irregularidade.

Portanto, não se sustenta a alegação de desproporcionalidade da multa cominada na decisão recorrida.

Pois bem.

Conforme exposto anteriormente, em face das irregularidades constatadas no Acórdão recorrido, o Colegiado da Segunda Câmara aplicou multa ao Senhor Reginaldo Sydine Luiz, Secretário de Educação do Município de Jacutinga, no valor individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008, já transcrito neste voto.

Na esteira do parecer proferido pelo Ministério Público de Contas (peça nº 9 do SGAP), verifica-se que a contratação realizada pelo Município de Jacutinga, por meio da adesão à Ata

de Registro de Preços nº 214/2017, teve como valor aproximado R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), de modo que a multa aplicada ao responsável representa valor ínfimo em relação ao montante despendido na contratação considerada irregular.

Ademais, o valor da multa cominada ao responsável, ora Recorrente, foi de aproximadamente 10% (dez por cento) do valor máximo previsto no art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008, atualizado pela Portaria nº 16/PRES./2016, que corresponde ao importe de R\$ 58.820,00 (cinquenta e oito mil e oitocentos e vinte reais), não havendo que se falar em desproporcionalidade

Diante do exposto, deixo de acolher as razões recursais por entender pela razoabilidade e proporcionalidade da multa aplicada ao Senhor Reginaldo Sydine Luiz.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **nego provimento** ao recurso, mantendo a íntegra da decisão proferida pela Segunda Câmara, em sessão do dia 15/09/2022, nos autos da Denúncia nº 1.040.578, tendo em vista que não foram apresentadas razões suficientes a fim de desconstituir a decisão recorrida.

Intimem-se as partes e seus procuradores, nos termos do art. 166, II, e § 1º, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. O Recorrente Reginaldo Sydine Luiz deverá ser intimado, ainda, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, efetue e comprove o recolhimento do valor devido, na forma prevista no *caput* do art. 365 do mesmo diploma regimental.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, eu destaco, aqui, o argumento do Relator para manter a decisão proferida pela Segunda Câmara. O Recorrente não demonstrou as situações ensejadoras da utilização do SRP – Sistema de Registro de Preços nem a vantagem econômica para adesão à Ata de Registro de Preços nº 214/2017, de responsabilidade do Município de Santo Antônio do Amparo.

Com a devida vênia, entendo que o erro grosseiro não está relacionado ao fato de a contratação de serviço de transporte escolar ser incompatível com o SRP ou com a quantidade de itens que podem constar em tal instrumento auxiliar.

Consoante destacado pelo Relator, o SRP é plenamente possível quando os serviços forem remunerados por unidade de medida, por exemplo, se as circunstâncias do caso concreto assim demandarem, de tal sorte que a figura do “carona” poderia ser uma opção à contratação mais vantajosa desse serviço.

Ressalto, todavia, que houve erro grosseiro no caso concreto, apesar de o procedimento consubstanciado na Ata à qual se aderiu possuir presunção de legitimidade e veracidade.

Esse erro está caracterizado pela ausência do devido dever de cuidado ou das cautelas mínimas que se esperam do gestor. Explico: o recorrente deveria verificar, no mínimo, a pertinência de sua demanda, contratação de serviço de transporte escolar com o objeto ou conjunto de itens da Ata, além de aferir e comprovar vantagem econômica da adesão.

Fato é que não havia na ata registrada nenhum item específico referente a transporte escolar, mas a transporte de passageiros em geral ou de cargas.

Por essas razões, divirjo do Relator quanto à fundamentação, conquanto o acompanhe na manutenção da decisão que aplicou multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Senhor Reginaldo Sydine Luiz, secretário de Educação do Município de Jacutinga e responsável pela adesão à ata de registro de preços.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também acompanho o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator, Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Nesse caso eu vou declarar o resultado.

FICA NEGADO O PROVIMENTO AO RECURSO PARA MANTER A ÍNTEGRA DA DECISÃO, COM AS DETERMINAÇÕES CONSTANTES NO VOTO DO RELATOR E TAMBÉM DE ACORDO COM AS FUNDAMENTAÇÕES QUE FORAM APRESENTADAS PELOS CONSELHEIROS.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *