

DENÚNCIA N. 1007851

Denunciante: Transporte Joelma Ltda. – ME
Denunciada: Prefeitura Municipal de Senhora do Porto
Partes: José de Aguiar Mourão Sobrinho, Deisiane Miranda Nunes, Luiz Cláudio Soares dos Santos, Fernando dos Santos e Geralda Aguiar Mourão Santos
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS REALIZADA POR CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO EDITALÍCIA PARA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. INEXISTÊNCIA DE PESQUISA DE MERCADO APTA A DEMONSTRAR A VANTAGEM DA ADESÃO. COMPROVADOS OS APONTAMENTOS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS QUE DEMONSTREM A UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE VEÍCULO NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. EXAME PREJUDICADO. DEMORA DA RESPOSTA ADMINISTRATIVA. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. MULTA.

1. É irregular a adesão à ata de registro de preços nos casos em que o edital não contemplar autorização para eventuais adesões e não prever a estimativa do quantitativo do serviço que seria destinado aos órgãos não participantes.
2. A cotação de preços constitui etapa inicial e indispensável do procedimento de adesão à ata de registro de preços, que deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado, sendo evidente, portanto, que a consulta aos preços praticados em um único município não se presta a configurar a realização de ampla pesquisa de mercado.
3. A ausência de documentos que demonstrem a utilização do veículo na prestação dos serviços de transporte escolar prejudica o exame do apontamento de irregularidade alusivo ao descumprimento da cláusula contratual que estipulava que os veículos a serem utilizados na execução contratual deveriam ser fabricados a partir de 2005.
4. A demora de quarenta e um dias para responder requerimento administrativo denota atuação ineficiente da Administração.

Segunda Câmara

13ª Sessão Ordinária – 02/05/2019

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da denúncia formulada por Transporte Joelma Ltda. – ME, em face da adesão pela Prefeitura Municipal de Senhora do Porto à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do Consórcio Intermunicipal da Área Mineira da Sudene (CIMAMS), oriunda do Processo Licitatório nº 003/2016, Pregão Presencial nº 003/2016, que teve por objeto 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 de diversos municípios de abrangência do CIMAMS” (fls. 19 e 20).

A denunciante insurgiu-se, em síntese, contra os seguintes apontamentos de irregularidade: a) contratação de transporte escolar por carona em ata de registro de preços; b) contratação de valor por quilômetro mais caro para viagem com maior quilometragem; c) desrespeito à limitação de abrangência da ata de registro de preços; d) desrespeito à cláusula do estatuto da AMAMS, que proíbe municípios que não sejam associados de usufruírem dos benefícios dos associados; e) adesão à ata de registro de preços de entidade privada; f) descumprimento contratual pela entidade contratada; g) indícios de utilização da máquina pública em proveito próprio; e h) superfaturamento na contratação.

Ao final, requereu a concessão de medida liminar para rescindir o contrato celebrado entre o Município de Senhora do Porto e a Leaphar Locadora de Veículos – Ltda. e, no mérito, a abertura de novo procedimento licitatório, acompanhada das medidas cabíveis à espécie.

Com vistas a corroborar seus argumentos, a denunciante anexou aos autos os documentos de fls. 7 a 115.

Em 19/4/2017, conforme despacho do Conselheiro Presidente, à fl. 118, a documentação foi recebida como denúncia, autuada e distribuída à minha relatoria (fl. 119).

Intimado, o Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal de Senhora do Porto, prestou esclarecimentos (fls. 126 a 130) e juntou aos autos a documentação de fls. 131 a 1135.

No relatório de fls. 1137 a 1146-v, a Unidade Técnica entendeu, em suma, como irregulares: a) a “adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a contratação dos serviços de transporte escolar, por meio da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene”; b) descumprimento das cláusulas editalícia e contratual que exigiam que os veículos utilizados na execução contratual fossem fabricados, no mínimo, em 2005; c) ausência de comprovação da compatibilidade entre os valores contratados, registrados na Ata de Registro de Preços nº 001/2017, e aqueles de mercado.

Nesse contexto, sugeriu a citação dos Srs. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal; Luiz Cláudio Soares dos Santos, Secretário Municipal de Educação; e Fernando dos Santos, Procurador-Geral do Município; Geralda Aguiar Mourão Santos, Secretária Municipal de Assistência Social, e Deisiane Miranda Nunes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para apresentarem defesa.

O Ministério Público junto ao Tribunal, na manifestação de fls. 1149 a 1151-v, opinou pela irregularidade da adesão à ata de registro de preços do CIMAMS, o que, segundo o *Parquet*, culminou na irregularidade da própria contratação. Além disso, entendeu que a ausência de publicidade do procedimento, notadamente em razão da recusa da Administração Municipal de fornecer a cópia do processo licitatório à denunciante, consubstanciou irregularidade.

Citados, os Srs. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Luiz Cláudio Soares dos Santos, Geralda Aguiar Mourão Santos e Deisiane Miranda Nunes apresentaram defesa conjunta, às fls. 1164 a 1186, e anexaram aos autos os documentos de fls. 1187 a 1304.

O Sr. Fernando dos Santos, por sua vez, apresentou defesa individual às fls. 1309 a 1322.

A Unidade Técnica e o *Parquet* de Contas, em suas manifestações de fls. 1324 a 1338-v e 1340 e 1341-v, respectivamente, concluíram pela procedência parcial da denúncia, oportunidade em que sugeriram a aplicação de penalidades aos responsáveis.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise individualizada das irregularidades apontadas pela denunciante, examinadas pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em cotejo com a documentação que instrui os autos e as razões da defesa.

1. Da 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

A denunciante, consoante se extrai da peça vestibular de fls. 1 a 13, aduziu que a contratação do serviço de transporte escolar, por intermédio do sistema de registro de preços, consubstanciou irregularidade, ao argumento de que o objeto contratual tem caráter de serviço continuado, “que envolve a necessidade de planejamento e elaboração prévia obrigatória (rota, termo de referência/KM percorrido de ida e volta e etc)”.

Asseverou que inexistiam, na ata de registro de preços aderida pelo Município de Senhora do Porto, indicações do quantitativo dos quilômetros que seriam rodados, dos dias e horários que os percursos deveriam ser realizados, constando nesse documento apenas as informações acerca da pavimentação das vias. Nesse sentido, afirmou que essa situação dificultou a mensuração do valor da contratação, uma vez que esse, entre outros fatores, variava conforme a quilometragem a ser percorrida.

Acrescentou que, de acordo com o inciso II do art. 9º do Decreto nº 7.892, de 2013, o edital da licitação para registro de preços deve contemplar “a estimativa das quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes”, o que, segundo a denunciante, não ocorreu no caso em exame.

Além disso, pontuou que a descrição editalícia do objeto do registro de preços restringiu a possibilidade de contratação apenas aos municípios que integram o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, entre os quais não se incluía o Município de Senhora do Porto.

Na manifestação de fls. 126 a 130, o Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal, afirmou que teve receio de instaurar procedimento licitatório para contratação do serviço de transporte escolar, em razão dos escândalos ocorridos na região alusivos a essa natureza de contratação, razão pela qual optou por aderir à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMAMS.

Alegou que o responsável legal da entidade empresária denunciante estava envolvido nos mencionados escândalos, entre os quais citou a “Operação Caminhos da Prisão”. Na sequência, informou que chegou ao conhecimento da Administração Municipal, mediante cópia do Ofício nº 351/2016, que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais havia atuado junto ao CIMAMS no Procedimento Licitatório nº 003/2016, que resultou na Ata de Registro de Preços nº 001/2017, pelo que entendeu ser vantajosa a adesão à referida ata, quer porque o Município evitaria contratação com valores elevados, quer porque diminuiria a ocorrência de possíveis fraudes e irregularidades.

A Unidade Técnica, no relatório de fls. 1.137 a 1.146-v, pontuou que a doutrina e a jurisprudência majoritárias não admitem a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza contínua. Acrescentou que o serviço de transporte escolar, objeto da adesão, foi planejado pela Administração Municipal, que conhecia, de antemão, os momentos da prestação do referido serviço. Em razão disso, concluiu que:

Tais elementos, aliados a sua natureza contínua, eliminam, por completo, a possibilidade de que os serviços de transporte escolar possam ser licitados por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), pois não se inserem em nenhuma das quatro hipóteses de cabimento do SRP, disciplinados no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, quais sejam: contratações frequentes (I); aquisição de bens com previsão de entregas parcelas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida (II); aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade (III); e, por fim, imprevisibilidade do quantitativo a ser demandado pela Administração (IV).

No parecer de fls. 1149 a 1151-v, o Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela ilegalidade da “adesão à ata de registro de preços”, ao argumento de que essa possibilidade foi criada mediante decreto, que extrapolou os limites previstos na Lei nº 8.666, de 1993. Pontuou, ainda, que o Município de Senhora do Porto sequer editou decreto para regulamentar, em seu âmbito, o sistema de registro de preços, ocasião em que arguiu que a Administração Municipal apresentou como fundamento normativo para a adesão em exame apenas o Decreto Federal nº 7.892, de 2013, o qual não se aplica na esfera municipal.

Na defesa de fls. 1164 a 1186, os Srs. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Luiz Cláudio Soares dos Santos, Geralda Aguiar Mourão Sobrinho e Deisiane Miranda Nunes apresentaram, em síntese, fundamentos similares aos trazidos pelo primeiro defendente na manifestação de fls. 126 a 130.

Acrescentaram que o procedimento licitatório para registro de preços ocorreu para atendimento a mais de um órgão ou entidade, de modo que não era razoável exigir do CIMAMS – órgão gerenciador – a indicação exata das rotas e dos quantitativos de quilômetros que seriam rodados, pois ele “não tinha, e nem poderia ter, conhecimento exato do quantitativo a serem fornecidos e o período de entrega do citado serviço a todos os seus municípios participantes” (fl. 1168). Nesse contexto, sustentaram que não houve qualquer ilegalidade na adesão do Município de Senhora do Porto à ata de registro de preços do CIMAMS, pois o procedimento ocorreu de forma regular, nos termos da legislação vigente.

Afirmaram que a contratação do serviço de transporte escolar pode ser realizada mediante sistema de registro de preços, desde que esse procedimento seja utilizado para atender às necessidades de diversos órgãos ou entidades. Argumentaram que inexistente vedação legal para essa modalidade de contratação e frisaram, ainda, que “não há incompatibilidade ontológica entre a licitação para Registro de Preços e a contratação de serviços de transporte escolar” (fl. 1172).

Os defendentes aduziram que as hipóteses normativas que autorizam a contratação pelo sistema de registro de preços são alternativas, oportunidade em que se insurgiram contra a informação consignada no relatório da Unidade Técnica, a qual “fundamenta possíveis irregularidades como se tais hipóteses fossem cumulativas” (fl. 1173). Na sequência, pontuaram 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.

Sustentaram que inexistiu previsibilidade quanto à rota e ao número de alunos, em razão da inconstância dessas variáveis, de modo que era possível prever, tão somente, o dia de início das aulas. Alegaram, ainda, que o Município de Senhora do Porto buscou padronizar o serviço de transporte escolar, com o intuito de atender aos alunos de forma eficiente, sem, contudo, ignorar a legislação vigente.

O Sr. Fernando dos Santos, por sua vez, apresentou argumentação similar à deduzida pelos demais defendentes.

No reexame de fls. 1.324 a 1.338-v, a Unidade Técnica ressaltou que os argumentos defensivos reiteraram a fundamentação apresentada pelo Prefeito Municipal na manifestação de fls. 126 a 130, razão pela qual transcreveu a análise contida no relatório inicial de fls. 1.137 a 1.147.

Todavia, acrescentou, amparada nas lições de Marçal Justen Filho, que “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” (fl. 1332-v). Diante disso, a Unidade Técnica concluiu pela “impossibilidade de adoção do SRP para a contratação dos serviços de transporte escolar” (fl. 1332-v).

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer de fls. 1.340 a 1.341-v, opinou, em consonância com o reexame técnico, pela irregularidade da adesão em apreço.

Pois bem. Em relação ao procedimento de adesão do Município de Senhora do Porto à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMAMS, amparado nos comentários de Jair Eduardo Santana, saliento que o termo “carona” consiste no “apelido que se convencionou dar àquela unidade administrativa que se vale da ata (e de todo o procedimento) de outrem para efetuar aquisições” (*Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: Manual de implantação, operacionalização e controle*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 388).

Disciplinado, inicialmente, no Decreto Federal nº 3.931, de 2001, o Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993, encontra-se, atualmente, regulamentado no Decreto Federal nº 7.892, de 2013, sendo que tal normatização convive com os atos normativos elaborados pelos demais entes federados, em razão da autonomia federativa e das capacidades jurídicas que lhes são reconhecidas.

No caso em apreço, ressalto, diferentemente do sustentado pelo *Parquet* de Contas, que a matéria tem albergue no Decreto Municipal nº 037-A, de 2014 (fls. 1293 a 1304), que “Reinstitui e Regulamenta o Sistema de Registro de Preços – SRP previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, para a aquisição de bens e serviços no âmbito da Administração Pública do Município de Senhora do Porto”.

Do mencionado decreto, ressei a disposição inserta no inciso III do art. 9º, *in verbis*:

Art. 9º. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

[...]

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões; [...]

Por sua vez, o art. 22 estatui:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º. Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º. Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º. As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 3 (três) vezes os quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º. O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, a 9 (nove) vezes o quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 5º. O órgão gerenciador poderá autorizar adesão à ata de registro de preços independentemente da realização de qualquer aquisição ou contratação por órgão integrante da ata.

§ 6º. Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até cento e vinte dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º. Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

Os dispositivos transcritos evidenciam que o órgão não participante (carona), antes de aderir à ata de registro de preços, deve: a) verificar se o edital de licitação para registro de preços autorizou a adesão à ata pelos órgãos não participantes e/ou previu o quantitativo que seria destinado aos órgãos não participantes; b) demonstrar que essa adesão é vantajosa, o que somente pode ser feito após a realização de ampla pesquisa de mercado; e c) enviar solicitação de adesão à ata de registro de preços ao órgão gerenciador, para que este se manifeste acerca da possibilidade da pretensão.

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.

Sobressai, ainda, da documentação que instrui os autos, que não houve qualquer menção no Processo Licitatório nº 003/2016, Pregão Presencial para Registro de Preços nº 003/2016, à

possibilidade de adesão por órgãos não participantes à Ata de Registro de Preços nº 001/2017. Em outras palavras, o edital de licitação para registro de preços, elaborado pelo CIMAMS, não contemplou autorização para adesões à referida ata, tampouco estimativa do quantitativo do serviço que seria destinado aos órgãos não participantes.

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.

Nessas circunstâncias, entendo que devem ser sancionados o Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal, por ter ratificado o Processo Administrativo nº 005/2017 (fl. 581), e a Sra. Deisiane Miranda Nunes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e responsável pela condução do procedimento em exame.

2. Da diferença dos valores da contratação alusivos aos exercícios financeiros de 2016 e 2017

A denunciante alegou que, em razão da adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, as despesas municipais com transporte escolar, no ano de 2017, sofreram aumento aproximado de 90% (noventa por cento), em relação ao exercício financeiro anterior, oportunidade em que arguiu que “o valor ora contratado de R\$ 1.256.900,00 (um milhão duzentos e cinquenta e seis mil e novecentos reais) está muito acima dos valores de mercado” (fl. 5).

Informou que, em 2016 e 2017, a Administração Municipal publicou os extratos das referidas contratações no Jornal Minas Gerais, o que, segundo a denunciante, evidencia a discrepância dos valores dos ajustes.

Às fls. 126 a 130, o Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal, aduziu que “o objeto da contratação contempla não só exclusivamente o transporte escolar, mas também se exigiu veículos mais novos e serviços de monitoria, demonstrando que não se trata na presente contratação somente a busca pelo menor preço, mas também do melhor serviço a ser prestado aos nossos alunos através de veículos melhores/novos e serviços de monitoria” (fl. 128).

Sustentou que, apesar de não ter realizado pesquisa de preços na região de Guanhães, em razão dos escândalos mencionados no item anterior desta fundamentação, realizou pesquisa de mercado no “Minas Transparente”, tendo citado os preços praticados pelo Município de Ferros.

Destacou que, “em que pese na fase interna a Comissão Permanente de Licitação não tenha sido cristalina ao comprovar a vantagem na contratação, esta justificou tal lapso, sendo tal vício devidamente sanado, restando superada tal questão, pois, restando comprovado que os valores contratados são compatíveis com o valor de mercado, conforme delineado acima, é plenamente possível que a comissão faça em momento posterior tais pesquisas, utilizando-se do instituto da convalidação dos atos administrativos, o que *in casu* ocorreu” (fl. 129).

Acrescentou, ainda, que, antes de efetivar a adesão à ata de registro de preços do CIMAMS, verificou que, na região, havia pessoas naturais que poderiam prestar o serviço de transporte escolar; contudo, a contratação delas não seria vantajosa para a municipalidade, uma vez que

seria necessário despende, além do valor da contratação, “o custo adicional de 20% para o INSS” (fl. 129).

No relatório inicial de fls. 1137 a 1146-v, a Unidade Técnica entendeu que, caso houvesse sido realizado procedimento licitatório para contratação dos serviços em exame, teria sido possível a verificação dos preços locais, porquanto seria realizada pesquisa de mercado e, por via de consequência, elaborado orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários. Sustentou que, diante disso, teria sido possível a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Pontuou que não merece prosperar o argumento da defesa de que a pesquisa de preços não foi realizada na região, em razão dos escândalos narrados. Registrou que, ainda que se admitisse a regularidade da adesão em análise, a contratação teria permanecido irregular, pois a Administração Municipal não se desincumbiu do ônus de demonstrar a vantagem da adesão à ata de registro de preços do CIMAMS.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 1149 a 1151-v, não se manifestou sobre o apontamento de irregularidade em questão.

Nas peças de defesa de fls. 1164 a 1186 e 1309 a 1322, os responsáveis repisaram os argumentos apresentados pelo Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho na manifestação de fls. 126 a 130.

A Unidade Técnica, no reexame de fls. 1324 a 1338-v, repetiu a fundamentação apresentada em seu relatório inicial, de que “não restou comprovado que os valores unitários do Km contratados pela administração municipal, com base na Ata de Registro de Preços nº 001/2017 (fls. 542/554) eram compatíveis com os valores de mercado”.

O *Parquet* de Contas, no parecer de fls. 1340 a 1341-v, não se manifestou especificamente sobre esse apontamento de irregularidade.

Constatei que a denunciante anexou à peça inicial dos autos cópia das publicações no jornal Minas Gerais das contratações de serviços de transporte escolar (fls. 68 e 69), as quais evidenciam que as despesas com transporte escolar no exercício financeiro de 2017 aumentaram significativamente, em relação aos dispêndios com a prestação desse mesmo serviço em 2016.

Consoante se extrai da publicação de 24/6/2016 do jornal Minas Gerais, o Município de Senhora do Porto, após a realização do Pregão Presencial nº 005/2016, celebrou contratos com Flávio Assis Albino – ME, Lilian de Souza Ribeiro de Farias – ME, Samuel Garajau de Pinho Corrêa – ME, José Carlos Vieira Batista – ME, Ednilson José Pires Duarte, Geraldo Pimenta da Silva – ME e com a Transportadora Aline Ltda. – ME, para prestação dos serviços de transporte escolar, no período de 2/5/2016 a 31/12/2016, cujo valor total das contratações foi de R\$507.975,30 (quinhentos e sete mil novecentos e setenta e cinco reais e trinta centavos).

Sobressai da publicação de 11/3/2017 do jornal Minas Gerais que o Município de Senhora do Porto, após aderir à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, celebrou contrato com Leapfar Locadora de Veículos Ltda. – EPP, para prestação do serviço de transporte escolar, no período de 3/2/2017 a 31/12/2017 (fl. 69), cujo valor da contratação foi de R\$1.256.900,00 (um milhão duzentos e cinquenta e seis mil e novecentos reais).

Com efeito, o prazo de vigência contratual dos mencionados ajustes era distinto, razão pela qual me valho da média mensal de gastos com as contratações para ilustrar a discrepância dos valores. No exercício financeiro de 2016, o Município de Senhora do Porto despendeu, aproximadamente, R\$63.496,91 (sessenta e três mil quatrocentos e noventa e seis reais e noventa e um centavos), por mês, com serviços de transporte escolar, ao passo que, em 2017, a média mensal de gastos com a prestação do mesmo serviço saltou para R\$114.263,63 (cento e catorze mil duzentos e sessenta e três reais e sessenta e três centavos), ou seja, de um ano para o outro, houve expressivo e injustificado aumento da referida despesa de 79,95% (setenta e nove inteiros e noventa e cinco centésimos por cento).

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, conforme exame empreendido no tópico anterior.

3. Do descumprimento contratual

Relativamente ao contrato celebrado com a Leaphar Locadora de Veículos Ltda. – EPP, a denunciante afirmou que dois dos quatro ônibus que seriam utilizados para a execução contratual foram fabricados na década de noventa, ou seja, antes de 2005, além de não possuírem a faixa “escolar” e estarem em condições precárias.

Arguiu, ainda, que os veículos utilizados na execução contratual não pertenciam à contratada, sendo de propriedade de pessoas que apoiaram a campanha do atual prefeito, o que, segundo a denunciante, configura crime.

Na manifestação de fls. 126 a 130, o Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal, não se pronunciou sobre o apontamento de irregularidade evidenciado.

A Unidade Técnica, no relatório inicial de fls. 1137 a 1146-v, concluiu, em síntese, que a documentação anexada aos autos demonstra que os veículos utilizados na execução contratual atendiam aos requisitos mínimos, fixados na Ata de Registro de Preços nº 001/2017 e no Contrato nº 011/2017, para a prestação dos serviços de transporte escolar, ressalvando apenas que o ônibus, com placa KMJ-7569, foi fabricado em 1997 e que pertencia ao sublocatário Wallyson Pimenta da Silva.

À vista disso, sugeriu que os responsáveis se pronunciassem sobre a utilização indevida do veículo mencionado.

No parecer de fls. 1149 a 1151-v, o Ministério Público junto ao Tribunal não se manifestou acerca do apontamento de irregularidade em questão.

Os responsáveis, nas defesas de fls. 1164 a 1186 e 1309 a 1322, asseveraram que o veículo de placa KMJ-7569, de propriedade do sublocatário Wallyson Pimenta da Silva, fabricado em 1997, não foi utilizado na prestação dos serviços contratados.

No reexame de fls. 1324 a 1338, a Unidade Técnica entendeu pela improcedência da denúncia nesse particular, ao argumento de que a defesa alegou “que o veículo ônibus de placa KMJ-7569 (fl. 851), ano de fabricação de 1997, não foi utilizado na prestação dos serviços de transporte escolar”.

O *Parquet* de Contas, no parecer de fls. 1340 a 1341-v, não se manifestou especificamente sobre esse apontamento de irregularidade.

Compulsando os autos, constatei que inexistem elementos que me permitam afirmar, conclusivamente, que o veículo de placa KMJ-7569, fabricado em 1997, foi utilizado para prestação dos serviços de transporte escolar, razão pela qual considero prejudicado o exame do descumprimento contratual nesse particular.

4. Da ausência de publicidade

Na peça inicial dos autos, a denunciante informou que a Prefeitura Municipal de Senhora do Porto se recusou a fornecer cópia integral do procedimento licitatório, bem como não respondeu a seu requerimento, ocasião em que anexou aos autos cópia dos *e-mails* enviados.

Na documentação de fls. 126 a 130, o Prefeito Municipal não se manifestou acerca deste apontamento de irregularidade.

A Unidade Técnica, no relatório inicial de fls. 1137 a 1146-v, considerou prejudicado o exame do apontamento em questão, ao argumento de que o procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, Processo Administrativo nº 005/2017, foi encaminhado a este Tribunal pelo Prefeito Municipal, de modo que ainda se encontra em fase de análise.

No parecer de fls. 1149 a 1151-v, o Ministério Público junto ao Tribunal, em contraponto ao argumento da Unidade Técnica, asseverou que “o fato de o responsável ter enviado a esta Corte de Contas os documentos requeridos anteriormente pela denunciante não é hábil a afastar a responsabilidade pela ausência de publicidade”.

Nesse sentido, argumentou que a Administração Pública tem o dever constitucional de garantir a publicidade, a transparência e a consulta aos documentos públicos, o qual foi

regulado pela Lei nº 12.527, de 2011, intitulada Lei de Acesso à Informação, razão pela qual considerou irregular o apontamento.

Nas defesas de fls. 1164 a 1186 e 1309 a 1322, os responsáveis refutaram os fatos denunciados, sob o argumento de que, em momento algum, o Município de Senhora do Porto, por meio de seu gestor, negou cópia do processo licitatório à denunciante.

Acrescentaram que o pedido de cópia integral dos autos, formulado pela denunciante, foi deferido, consoante declaração e despacho administrativo anexados aos autos.

No reexame de fls. 1324 a 1338-v, a Unidade Técnica manteve a sua posição inicial “de considerar prejudicada a alegação de ausência de publicidade, considerando que o procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017, Processo Administrativo nº 005/2017, foi encaminhada a esta Corte pelo prefeito municipal, para o exercício da atividade de controle externo, encontrando-se em fase de reexame”.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer de fls. 1340 a 1341-v, não se manifestou novamente acerca deste apontamento.

Sobressai da peça vestibular que a denunciante anexou aos autos cópia: a) da solicitação de vista do procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2017 do CIMAMS, formulada pelo Sr. Fabrício Neto Nunes Barroso, representante legal da ora denunciante, em 15/2/2017; b) da resposta enviada pela Sra. Deisiane Miranda Nunes, Pregoeira Municipal, informando que os autos do procedimento estariam disponíveis para vista em 24/2/2017, de 9h às 14h; c) do *e-mail* e do requerimento encaminhados, em 7/3/2017, por Transporte Joelma Ltda. – ME, ao setor de licitação da Prefeitura de Senhora do Porto, por meio dos quais requereu a adoção de providências ante a constatação de irregularidades no procedimento em comento; e d) dos *e-mails* encaminhados, respectivamente, em 21/3/2017 e 4/4/2017, por Transporte Joelma Ltda. – ME ao setor de licitação da Prefeitura de Senhora do Porto, por meio dos quais solicitou resposta ao mencionado requerimento (fls. 72 a 80).

Ao examinar os documentos acostados aos autos, constatei que a solicitação da requerente, ora denunciante, restringiu-se ao pedido de vista dos autos (fl. 72), o qual foi deferido pela Prefeitura Municipal. Registro, por oportuno, que, no *e-mail* acostado à fl. 73, a própria denunciante afirmou que foi concedida vista do procedimento de adesão, pelo que não vislumbro violação ao princípio da publicidade. Ademais, inexistem elementos nos autos aptos a amparar a afirmação da denunciante de que a Prefeitura Municipal de Senhora do Porto se recusou a fornecer cópia integral do procedimento de adesão, já que a solicitação anexada à peça inicial dizia respeito, repito, ao pedido de vista dos autos do procedimento, e não ao pedido de cópia deste.

Sob outra perspectiva, constatei, às fls. 873 a 880, que, em 17/4/2017 – posteriormente ao protocolo da peça vestibular neste Tribunal –, a Comissão Permanente de Licitação exarou parecer respondendo ao requerimento do Sr. Fabrício Neto Nunes Barroso, o qual foi ratificado pelo Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho à fl. 881. Na oportunidade, a Comissão Permanente de Licitação entendeu pela improcedência dos argumentos deduzidos pela requerente.

Em consulta ao endereço eletrônico da Câmara Municipal, não encontrei legislação de regência acerca do processo administrativo municipal, razão pela qual, diante da possível omissão legislativa, recorro-me ao prazo de dez dias, previsto no art. 22 da Lei Estadual nº

14.184, de 2002, Lei de Processo Administrativo do Estado de Minas Gerais, apenas como parâmetro interpretativo de razoabilidade.

Em verdade, a demora de quarenta e um dias para responder ao requerimento administrativo denota atuação ineficiente da Administração e, por via de consequência, cria situação de aborrecimento por parte do administrado, a qual deve, sempre que possível, ser evitada. Registro, por oportuno, que o Sr. José de Aguiar Mourão Sobrinho, Prefeito Municipal, foi intimado por este Tribunal para prestar informações e encaminhar documentos em 30/6/2017, ou seja, após a resposta da Administração ao requerimento administrativo apresentado pela ora denunciante, o que demonstra que a atuação administrativa, embora a destempo, não decorreu da intervenção deste Tribunal.

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.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, julgo parcialmente procedentes os apontamentos lançados na denúncia, por entender irregular a 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, 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.

Em razão da irregularidade verificada e considerando, ainda, o montante da contratação decorrente da adesão perpetrada, aplico, com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, multa pessoal e individual de R\$5.000,00 (cinco mil reais) 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, e à Sra. Deisiane Miranda Nunes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, responsável pela condução do procedimento em exame.

Ademais, considero 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.

Recomento 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.

Intimem-se os sancionados e a denunciante da decisão também pela via postal.

Cumram-se as disposições do art. 364 da Resolução nº 12, de 2008, e, ao final, atendidos os demais procedimentos regimentais pertinentes, bem como as medidas estatuídas na Resolução nº 13, de 2013, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

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.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Victor Meyer e o Conselheiro Presidente, em Exercício, Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 02 de maio de 2019.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente em Exercício

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)

jc/rp/mp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência