

Processo: 987463
Natureza: DENÚNCIA
Denunciantes: Cooperativa Setelagoana de Transporte Convencional Alternativo Turismo e Consumo Ltda. – Cooperselitta, Djalma Pereira de Souza, Luiz Carlos Fernandes, Mário Messias de Lima
Denunciada: Prefeitura Municipal de Sete Lagoas
Partes: Sílvio Augusto de Carvalho, Bruno Chaves Violante, Wagner Augusto de Oliveira, Alex Gonçalves Meneses, Mário Márcio Campolina Paiva, Aparecida Maria Duarte Barbosa e Márcio Reinaldo Dias Moreira
Apenso: Denúncia n. 997593
Procuradores: Djalma Fernandes de Souza, OAB/MG 113.345; Liliane Menezes Souza, OAB/MG 140.617; Renato da Cunha Oliveira, OAB/MG 151.851; Sabrina Alves da Silva, OAB/MG 141.357; Samuel Augusto Campos Oliveira, OAB/MG 186.206; Bernardo de Castro Gonçalves, OAB/MG 171.947; Roney Luiz Torres Alves da Silva, OAB/MG 34.194; Henrique Carvalhais da Cunha Melo, OAB/MG 109.348 e Itamar Cota Pimentel, OAB/MG 107.039
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 15/4/2021

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO. ANULAÇÃO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. NÃO CONFIGURAÇÃO DA PRESCRIÇÃO. MÉRITO. DESCUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO DESTA CORTE. PRORROGAÇÕES IRREGULARES DAS PERMISSÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO.

1. Verificados indícios de atuação dos responsáveis em, pelo menos, uma das condutas irregulares analisadas, não se pode falar em ilegitimidade passiva.
2. Na jurisprudência deste Tribunal, é uníssono o entendimento de que a anulação ou revogação de procedimento licitatório pela Administração Pública, com base na prerrogativa da autotutela, provoca a perda de objeto da denúncia e torna dispensável o prosseguimento da ação de controle externo, diante da inexistência, no mundo jurídico, de ato a ser controlado.
3. Como os fatos analisados remontam ao exercício de 2016, tendo o prazo prescricional sido interrompido em 04/10/16, com o despacho do presidente que recebeu a denúncia, nos termos do inciso V do art. 110-C da Lei Orgânica, não se verifica a configuração da prescrição.
4. A omissão em atender à determinação desta Corte é irregular e passível de aplicação de multa, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/08.
5. Muito embora as sucessivas prorrogações possam descaracterizar o limite temporal da permissão, considerando que não há indícios de que os responsáveis tivessem ciência da inviabilidade dos editais publicados e que decisão judicial criou a expectativa de que as

prorrogações fossem regulares, não é razoável responsabilizá-los pelos sucessivos termos aditivos firmados.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) afastar, preliminarmente, a ilegitimidade passiva suscitada pelos Senhores Márcio Reinaldo Dias Moreira, Bruno Chaves Violante e Sílvio Augusto de Carvalho;
- II) declarar, também em preliminar, a extinção do processo sem resolução de mérito em razão da perda de objeto das Denúncias n^{os} 987463 e 997593, no que se refere às falhas apuradas no edital da Concorrência Pública n. 06/16;
- III) afastar, na prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal;
- IV) julgar irregular, no mérito, o não envio ao Tribunal do edital da Concorrência Pública n. 06/16 e, conseqüentemente, aplicar multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte, ao Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira pelo descumprimento da determinação expedida pelo Tribunal na Denúncia n. 885907;
- V) recomendar ao atual gestor do Município de Sete Lagoas e à Comissão Especial, instituída pela Portaria n. 12.607 de 12/09/19 que considerem as análises elaboradas pelo Órgão Técnico e pelo Ministério Público de Contas antes da publicação do novo edital de licitação, objetivando a delegação da operação do serviço público alternativo de transporte;
- VI) determinar a intimação do atual Prefeito Municipal de Sete Lagoas para que encaminhe cópia do novo edital de licitação a este Tribunal, após a publicação do aviso de licitação, no prazo de até 05 (cinco) dias, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica, devendo constar do ofício de encaminhamento referência à presente denúncia;
- VII) determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor desta decisão, nos termos do art. 166, §1º, II, do Regimento Interno;
- VIII) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de abril de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 15/4/2021

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pela Cooperativa Setelagoana de Transporte Convencional Alternativo Turismo e Consumo Ltda. (COOPERSELTTA), por meio da qual notícia irregularidades no edital da Concorrência Pública nº 06/16, promovida pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, tendo como objeto a delegação de permissão para a prestação de Serviço de Transporte Público Alternativo.

A denunciante aponta como ilegalidades do edital a ausência de cláusulas exigindo certidão de execução patrimonial e certidão de regularidade do FGTS (fls. 01/06).

A documentação foi recebida como denúncia em 04/10/16 (fl. 172).

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) procedeu à análise inicial dos fatos às fls. 175/176, ocasião em que considerou irregular a não exigência da certidão de regularidade no recolhimento do FGTS e o descumprimento da determinação de encaminhamento do edital de licitação que substituiu o da Concorrência Pública nº 11/12, proferida pela Segunda Câmara nos autos do Processo nº 885.907.

À fl. 180, o Processo nº 997.593 foi apensado ao presente feito em cumprimento à determinação da conselheira relatora à época (fl. 181), uma vez que ele se refere à denúncia apresentada pelos Senhores Djalma Pereira de Souza e Mário Messias de Lima em face do mesmo certame.

A CFEL analisou, às fls. 189/191, os fatos noticiados na denúncia apensada e opinou pela irregularidade da exigência de apresentação de garantia antecipada pelos licitantes.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) sugeriu, às fls. 192/193, o retorno dos autos à Unidade Técnica para que procedesse à análise de todo o Edital da Concorrência Pública nº 06/16, especialmente, quanto à subsistência das irregularidades apontadas na Denúncia nº 885.907.

Em nova análise de fls. 210/228, a CFEL entendeu que, em relação ao Edital da Concorrência Pública nº 11/12, subsistiram como irregularidades: a concorrência do transporte alternativo com o transporte convencional; o uso de critérios de pontuação das propostas técnicas que não estavam diretamente relacionados com a qualidade do serviço prestado; a inclusão indevida, na planilha de apropriação de custos, de tributos pertinentes a pessoas jurídicas; a previsão de regra que torna obrigatória a equivalência entre a tarifa do transporte convencional e a do transporte alternativo; a inadequação do tipo “melhor técnica” para a licitação em questão; a vedação à participação de prestadores que já são titulares de autorização, permissão ou concessão em outro município; a exigência de inscrição prévia do licitante no cadastro municipal de contribuintes.

Em análise preliminar (fls. 232/236), o MPC aderiu ao relatório técnico e requereu a citação dos responsáveis para que apresentassem defesa quanto às irregularidades levantadas.

O então conselheiro relator determinou, à fl. 237, a citação dos Senhores Márcio Reinaldo Dias Moreira, prefeito municipal à época, e da Senhora Aparecida Maria Duarte Barbosa, presidente da Comissão de Licitação e subscritora do edital.

Realizadas as citações, conforme os Avisos de Recebimento de fls. 247 e 276, foram apresentadas as defesas de fls. 248/258 e 261/262.

Após a análise das defesas, a CFEL opinou pela manutenção das irregularidades apuradas (fls. 278/288v).

Às fls. 290/290v, o *Parquet* de Contas requereu a intimação do então gestor do Município de Sete Lagoas para que tomasse ciência das denúncias e para que informasse o estágio do processo licitatório em análise.

O então relator determinou a referida intimação (fls. 291/291v), obtendo, como resposta, o ofício e a documentação de fls. 320/424, bem como a manifestação de fls. 429/438.

Em 18/02/19, os autos foram a mim redistribuídos, com fundamento no art. 115 do Regimento Interno (fl. 440).

Em novo parecer (fls. 441/448v), o MPC opinou pela procedência da denúncia formulada e pela aplicação de multa aos responsáveis. Sugeriu, ainda, a instauração de processo de monitoramento do cumprimento das determinações expedidas por este Tribunal para garantir a deflagração de novo processo de concessão e para extinguir as permissões que vêm sendo irregularmente prorrogadas desde 2002.

Considerando a natureza técnica das irregularidades analisadas, determinei, às fls. 533/534, a citação do secretário municipal de segurança, trânsito e transporte à época da confecção do edital, Senhor Bruno Chaves Violante, para que apresentasse as manifestações que entendesse cabíveis.

Posteriormente, determinei também a citação do Senhor Sílvio Augusto de Carvalho, ex-secretário municipal de segurança, trânsito e transporte do Município de Sete Lagoas (fl. 542).

Em resposta, foram apresentadas as manifestações de fls. 546/547 e 563/566.

Tendo em vista as novas defesas, a CFEL emitiu o relatório de fls. 569/576v, em que opinou pela improcedência das alegações e sugeriu nova citação dos responsáveis para que se defendessem da irregularidade suscitada pelo *Parquet* de Contas (prorrogação irregular das permissões existentes).

À fl. 579, acatei a sugestão da Unidade Técnica e determinei nova citação dos responsáveis.

Após a realização das citações (fls. 588/589v e 594), foram apresentadas as defesas de fls. 595/601, 615/622, 633/636 e 669/674.

Em análise final (fls. 679/681v), a Unidade Técnica opinou pela improcedência das razões de defesa e ratificou suas análises anteriores.

O MPC apresentou parecer conclusivo, às fls. 683/689v, em que considerou as razões de defesa improcedentes e opinou pela procedência da denúncia, pela anulação do certame, pela aplicação de multa aos responsáveis, pela estipulação de prazo para que seja deflagrado novo procedimento licitatório e pela autuação de processo de monitoramento para acompanhar o cumprimento da deliberação desta Corte.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminares processuais

A) Ilegitimidade Passiva

Na defesa de fls. 253/254, o Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira, prefeito municipal à época da publicação do edital da Concorrência Pública nº 06/16, sustentou sua ilegitimidade passiva, uma vez que as respectivas autoridades requisitante e executiva, secretário municipal de segurança, trânsito e transporte e presidente da Comissão de Licitação, possuíam competência administrativa e orçamentária para realizar os atos questionados.

Os Senhores Bruno Chaves Violante e Sílvio Augusto de Carvalho, por sua vez, ambos ex-secretários municipais de segurança, trânsito e transporte, argumentaram em suas defesas que as irregularidades apontadas no relatório não eram de sua competência, pois, no caso do primeiro, não teria sido titular da pasta na época da publicação do instrumento convocatório e, no caso do último, não teria qualquer participação na confecção do edital (fls. 546/547 e 563/566).

A Unidade Técnica (fl. 280/281v e 569/576) e o *Parquet* de Contas (fl. 444/445 e 683/689v) opinaram pela procedência das alegações defensivas apenas quanto às irregularidades no edital.

Cabe observar, primeiramente, que a presente denúncia avalia, grosso modo, três conjuntos distintos de condutas: as irregularidades existentes no edital, o descumprimento de determinação do Tribunal e as prorrogações irregulares das permissões.

Em função disso, embora haja plausibilidade nas alegações dos Senhores Márcio Reinaldo Dias Moreira, Bruno Chaves Violante e Sílvio Augusto de Carvalho, quanto às irregularidades existentes no edital, existem também elementos que sugerem a responsabilidade do ex-prefeito pelo descumprimento da determinação desta Corte e dos ex-secretários pelas sucessivas prorrogações das permissões. A própria Unidade Técnica opinou nesse sentido em seu relatório conclusivo, pois não afastou a legitimidade dos ex-secretários para responderem pela mencionada falha.

Nesse contexto, a preliminar de ilegitimidade deve ser afastada, uma vez que a responsabilidade pelas irregularidades deverá ser aferida na análise de mérito e não em questão preliminar. Neste momento, o que se verifica é a existência dos pressupostos que legitimam a presença dos responsáveis no polo passivo da demanda, ainda que em razão de apenas uma das condutas irregulares.

Cumprе ressaltar, no entanto, que a presunção de responsabilidade é relativa, pois poderá ser elidida por meio dos elementos de prova trazidos aos autos, os quais poderão atestar que, embora os agentes tenham participado de algum modo dos procedimentos licitatórios, eles não concorreram, ainda que de forma culposa, para a formação das irregularidades. Em uma outra hipótese, a presunção poderá se confirmar caso seja aferido algum outro elemento caracterizador da responsabilidade.

Assim, esses gestores devem ser mantidos no polo passivo da demanda para que, em observância ao contraditório e à ampla defesa, sejam apreciadas suas alegações de defesa, de maneira a aferir ou não, na análise meritória, sua responsabilidade no caso concreto.

Isto posto, afasto a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelos Senhores Márcio Reinaldo Dias Moreira, Bruno Chaves Violante e Sílvio Augusto de Carvalho.

B) Perda de Objeto

Conforme relatado, foram noticiadas irregularidades na Concorrência Pública nº 06/16, realizada pelo Município de Sete Lagoas, cujo objeto era a delegação de permissões para a prestação de Serviço de Transporte Público Alternativo.

Após a confecção de vários relatórios técnicos e o aditamento da denúncia pelo *Parquet* de Contas (fls. 175/176, 210/218, 278/288v e 232/236), os seguintes apontamentos passaram a compor esta denúncia: **(1)** inadequação do tipo “melhor técnica” para a licitação em questão; **(2)** previsão de regra que torna obrigatória a equivalência entre a tarifa do transporte convencional e a do transporte alternativo; **(3)** uso de critérios de pontuação das propostas técnicas que não estão diretamente relacionados com a qualidade do serviço prestado; **(4)** concorrência do transporte alternativo com o transporte convencional; **(5)** exigência de inscrição prévia do licitante no cadastro municipal de contribuintes; **(6)** vedação à participação de prestadores que já são titulares de autorização, permissão ou concessão em outro município; **(7)** inclusão indevida, na planilha de apropriação de custos, de tributos pertinentes a pessoas jurídicas; **(8)** descumprimento da determinação de encaminhamento do edital de licitação que substituiu o da Concorrência Pública nº 11/12, proferida pela Segunda Câmara nos autos do Processo nº 885.907; **(9)** prorrogação irregular das permissões existentes.

No que se refere às irregularidades originalmente apontadas no Processo nº 885.907 (itens 1 a 7 acima), em análise de fls. 210/218, a Unidade Técnica observou que o Edital de Concorrência nº 06/16, que substituiu o da Concorrência Pública nº 11/12, manteve diversas das irregularidades que motivaram a sugestão pela anulação daquele procedimento no Processo nº 885.907.

Em sua defesa, o então prefeito, Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira, sustentou que o modelo proposto foi construído para adequar o serviço público de transporte após a decisão proferida no Processo nº 942.106 (fls. 248/258).

Já a Senhora Aparecida Maria Duarte Barbosa, presidente da Comissão de Licitação, argumentou que todas as questões de ordem técnica devem ser respondidas pela equipe da Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Transporte e que qualquer vício procedimental que lhe possa ser imputado não causou dano ao erário nem foi realizado com dolo ou má-fé (fls. 262).

Em análise das defesas (fls. 281/282), a Unidade Técnica manteve o seu posicionamento, pois considerou que as alegações não atacaram diretamente as ilegalidades apontadas e sugeriu a determinação de anulação da concorrência pública em análise.

O MPC, por sua vez, opinou pela procedência da denúncia e acompanhou a sugestão do relatório técnico (fls. 441/448v).

Às fls. 533/534, determinei a citação do então secretário municipal de segurança, trânsito e transporte, diante da natureza técnica de algumas das irregularidades.

Em manifestação de fls. 563/566, o Senhor Sílvio Augusto de Carvalho, secretário municipal de segurança, trânsito e transporte, sustentou que, embora tenha sido titular da pasta que promoveu a licitação quando da publicação do edital, não fora cientificado das irregularidades até o momento da sua exoneração em 10/12/16.

O Senhor Bruno Chaves Violante, da mesma forma, argumentou que as irregularidades apontadas no relatório não lhe podem ser atribuídas, pois não teria sido titular da pasta na época da publicação do instrumento convocatório (fls. 546/547).

Antes de adentrar na análise dos apontamentos e das razões de defesa apresentadas, importa trazer algumas atualizações sobre o atual estado do processo licitatório avaliado, obtidas em consulta ao portal da transparência do Município de Sete Lagoas¹.

Em Edição de nº 1.545 do Diário Oficial Eletrônico do Município (DOEM), publicada em 28/08/19, foi divulgado o aviso de anulação da Concorrência Pública nº 06/16, nos seguintes termos:

(...) o Núcleo de Licitações e Compras, torna público aos interessados que o processo licitatório realizado na modalidade de Concorrência Pública nº 06/2016 cujo objeto é a delegação da operação do serviço público alternativo de transporte do Município **foi anulado** com fulcro no art. 49 da Lei 8666/93, tendo em vista a existência de irregularidades apontadas pelo Ministério Público de Contas ao analisar o processo de denúncia nº 987463. Sete Lagoas, 28 de agosto de 2019. (Grifo nosso)

Já em Edição de nº 1.574 do DOEM, publicada em 08/10/19, afere-se que o município instaurou, por intermédio da Portaria nº 12.607 de 12/09/19, Comissão Especial para acompanhar o procedimento licitatório de delegação da operação do serviço público alternativo de transporte.

Sendo assim, conclui-se que não há necessidade de determinar a anulação do edital ou a retificação de suas possíveis irregularidades, ficando a presente análise prejudicada em razão da perda de objeto do processo nesse aspecto.

Na jurisprudência deste Tribunal, é uníssono o entendimento de que a anulação ou revogação de procedimento licitatório pela Administração Pública, com base na prerrogativa da autotutela, provoca a perda de objeto da denúncia e torna dispensável o prosseguimento da ação de controle externo, diante da inexistência, no mundo jurídico, de ato a ser controlado.

A título exemplificativo, menciono decisões deste Tribunal sobre a matéria, prolatadas no ano de 2019, nos autos das Denúncias nos 1.031.683 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Wanderley Ávila, julgamento em 29/01/19), 1.048.034 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Wanderley Ávila, julgamento em 31/01/19), 1.058.462 (Primeira Câmara, Rel. Cons. Sebastião Helvecio, julgamento em 21/05/19), 1.024.297 (Primeira Câmara, Rel. Cons. Durval Ângelo, julgamento em 26/02/19), 1.041.538 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Gilberto Diniz, julgamento em 21/03/19), 1.041.554 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Wanderley Ávila, julgamento em 25/04/19), 1.058.434 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Gilberto Diniz, julgamento em 16/05/19), 1.058.500 (Primeira Câmara, Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro, julgamento em 16/04/19).

Nesse cenário, quanto às falhas apuradas no edital da Concorrência Pública nº 06/16, impõe-se o encerramento do processo sem resolução de mérito.

Entendo ser cabível, entretanto, a expedição de recomendação ao atual gestor do Município de Sete Lagoas e à Comissão Especial, instituída pela Portaria nº 12.607 de 12/09/19, para que considerem as análises elaboradas pelo Órgão Técnico e pelo *Parquet* de Contas no momento da confecção do novo edital de licitação objetivando a delegação da operação do serviço público alternativo de transporte.

Prejudicial de mérito

¹ Disponível no link: <https://transparencia.setelagoas.mg.gov.br/>

A análise do processo deve prosseguir, no entanto, quanto às falhas descritas nos itens 8 e 9, que dizem respeito ao descumprimento de determinação proferida pela Segunda Câmara nos autos do Processo nº 885.907 e à prorrogação irregular das permissões existentes.

Antes, porém, cumpre apreciar a alegação dos Senhores Mário Márcio Campolina Paiva e Alex Gonçalves Meneses, apresentada na defesa conjunta de fls. 615/622, a respeito da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, diante do transcurso de mais de 05 (cinco) anos desde a ocorrência dos fatos.

Considerando as normas de prescrição atualmente em vigor, constata-se que, no caso, os fatos analisados remontam ao exercício de 2016, tendo o prazo prescricional sido interrompido em 04/10/16, com o despacho que recebeu a denúncia, nos termos do inciso V do art. 110-C da Lei Orgânica:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível.

Considerando esse marco interruptivo é preciso verificar a ocorrência de uma das hipóteses de prescrição previstas nos arts. 110-E e 110-F, também da Lei Orgânica:

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

Parágrafo único – Os agentes que derem causa à paralisação injustificada da tramitação processual do feito poderão ficar sujeitos à aplicação de sanções, mediante processo administrativo disciplinar.

Tendo em vista que a interrupção da prescrição inicial ocorreu menos de 05 (cinco) anos após a ocorrência dos fatos em análise, entendo incabível a aplicação da hipótese prevista no art. 110-E da referida Lei.

Do mesmo modo, verifica-se a inoccorrência do referido prazo entre a primeira causa interruptiva e a presente data, não restando configurada a hipótese de prescrição prevista no art. 110-F, I, da Lei Orgânica.

Diante do exposto, afasto a prejudicial de mérito atinente à prescrição da pretensão punitiva desta Corte arguida pelos Senhores Mário Márcio Campolina Paiva e Alex Gonçalves Meneses.

Mérito

A) Descumprimento da determinação de encaminhamento do edital de licitação que substituiu o da Concorrência Pública nº 11/12, proferida pela Segunda Câmara nos autos do Processo nº 885.907

Em parecer de fls. 445/446, o *Parquet* de Contas opinou pela aplicação de multa ao prefeito municipal em função do descumprimento da determinação de encaminhamento do novo edital de licitação para o serviço de transporte público alternativo, proferida pela Segunda Câmara nos autos do Processo nº 885.907, porquanto este Tribunal só tomou conhecimento da Concorrência Pública nº 06/16 por ocasião do oferecimento de denúncia pela COPERSELLTA.

Em sede de defesa (fls. 670/671), o Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira argumentou que a determinação deste Tribunal foi atendida com o envio do projeto básico do serviço de transporte público no município em 2014, documento que deu origem à Concorrência Pública nº 26/14 e que foi objeto da Denúncia nº 942.106. Sustentou, ainda, que naquele processo não houve qualquer determinação de envio de novo edital de licitação.

A Unidade Técnica, em análise de fls. 679/681v, opinou pela improcedência da defesa, pois a Denúncia nº 942.106 tratou de licitação com objeto distinto.

O MPC emitiu parecer conclusivo, às fls. 683/689, mantendo a conclusão pelo descumprimento da determinação.

Conforme já mencionado, a seguinte determinação foi proferida na Denúncia nº 885.907:

Por fim, determino a intimação do atual Prefeito Municipal de Sete Lagoas para que, caso venha a realizar outro procedimento licitatório em substituição ao ora analisado, não reincida nas irregularidades indicadas no bojo dos presentes autos e encaminhe cópia do novo edital de licitação a este Tribunal, no prazo de até 05 (cinco) dias após a publicação do aviso de licitação, sob pena de pagamento de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais) em caso de descumprimento, com fundamento no art. 90 da Lei Complementar n. 102/2008, devendo constar do ofício de encaminhamento remissão à presente Denúncia.

Em consulta ao portal da transparência do Município de Sete Lagoas², afere-se que no dia 26/08/16, Edição de nº 833 do DOEM, foi publicado o aviso de abertura da Concorrência Pública nº 06/16. Entretanto, esta Corte de Contas só foi cientificada da licitação, em 30/09/16, com o oferecimento da presente denúncia (fl. 01).

Logo, o Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira, prefeito municipal em exercício tanto no momento da decisão que proferiu a determinação, como no momento da publicação do aviso de abertura, permaneceu omissos em seu dever de remeter ao Tribunal o edital da nova licitação para delegação do serviço de transporte público alternativo.

Nesse ponto, cumpre salientar que assiste razão à Unidade Técnica quando sustenta que as análises e decisões proferidas na Denúncia nº 942.106 não interferiram no cumprimento da determinação de remessa do novo edital, pois, por mais que os serviços de transporte convencional e alternativo estejam relacionados, são serviços e licitações distintas.

Ademais, os apontamentos apresentados pelos órgãos desta Casa ao apreciar o novo edital deixam claro que a Administração Municipal de Sete Lagoas negligenciou, ao publicar novo

² Disponível no link: https://www.setelagoas.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx?cdLocal=12&arquivo={8C6D2ECD-26CC-CDEA-EE5D-E1D8CECAEADD}.pdf

edital, boa parte dos apontamentos e das determinações proferidas no Processo nº 885.907, situação que precisa ser considerada na aplicação da presente sanção.

Convém considerar, ainda, que, mesmo sabendo da existência deste processo, o Município anulou o certame sem comunicar o Tribunal desse fato, fazendo com que a análise a respeito do mérito das irregularidades existentes no ato convocatório prosseguisse como se o procedimento tivesse seguido seu curso natural.

Em sustentação oral proferida na 26ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, em 14/12/20, o Senhor Henrique Carvalhais da Cunha Melo, procurador do Município de Sete Lagoas, declarou surpresa com o fato de o julgamento ter sido marcado antes da análise da minuta de edital para uma nova concorrência pública.

Em pesquisa no SGAP, encontrou-se ofício com o referido edital, protocolizado sob o nº 6251211/2020, em que, fazendo referência ao Processo nº 941.106, o atual gestor afirmou ter encaminhado o instrumento para cumprir determinação desta Corte.

Ao analisar essa documentação, a Presidência observou que não existe determinação de encaminhamento no processo mencionado e que, ordinariamente, não compete ao Tribunal fazer análise prévia de instrumentos convocatórios relativos a procedimentos licitatórios, deflagrados por órgãos ou entidades estaduais e municipais, exceto nas hipóteses de denúncias e representações, bem como naquela prevista no art. 263 do Regimento Interno, o que não é o caso da situação ora analisada.

Sobre essa questão, importa esclarecer que o envio dessa nova minuta de ato convocatório não descaracteriza o descumprimento da determinação exarada nos autos do Processo nº 885.907, uma vez que não muda o fato de que o Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira, ex-prefeito, tendo recebido a ordem para encaminhar novo edital de objeto semelhante ao da Concorrência Pública nº 11/12, deflagrou a Concorrência Pública nº 06/16 e não deu conhecimento dessa situação ao Tribunal.

Não é razoável, assim, pretender que o envio de uma nova minuta de edital no ano de 2020, após a anulação da Concorrência Pública nº 06/16, pelo gestor sucessor, seja suficiente para sanar a omissão, a qual, se não fosse pela atuação tempestiva do controle social, poderia ter acarretado grave obstrução ao exercício do controle externo.

Dessa forma, nos termos da manifestação do MPC, por restar configurada a omissão em atender à determinação desta Corte, considero procedente o presente apontamento, cabendo a aplicação de multa ao Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro no disposto no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

B) Prorrogação irregular das permissões existentes

O Órgão Ministerial, no parecer de fls. 446/448, considerou irregulares as sucessivas prorrogações de permissões de serviços de transporte alternativo concedidas no Município de Sete Lagoas.

As defesas de fls. 546/559 e 563/566 não se manifestaram sobre a presente irregularidade.

A Unidade Técnica concluiu que as prorrogações foram irregulares e que a morosidade dos administradores em buscar uma solução para a licitação desse serviço foram a principal causa da situação em que as permissões se encontram (fls. 569/576). Sugeriu, ainda, a citação do Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira para que apresentasse defesa sobre esta irregularidade em particular.

À fl. 579, determinei a realização de novas citações.

O Senhor Leonel Maciel Fonseca, prefeito municipal entre janeiro 2017 e março de 2019, em defesa de fls. 595/601, informou que decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Processo nº 1.0000.16.078422-9/001) suspendeu o andamento da Concorrência Pública nº 06/16 antes mesmo do início de seu mandato e que, nesse cenário, instaurar outra licitação ou realizar uma contratação direta poderia caracterizar desobediência da liminar. Argumentou, assim, que a prorrogação era a medida mais razoável para não se interromper o serviço público de transporte alternativo.

Em defesa conjunta de fls. 615/622, os Senhores Mário Márcio Campolina Paiva e Alex Gonçalves Meneses, respectivamente, prefeito e secretário municipal de segurança, trânsito e transporte no exercício de 2012, sustentaram que, à época das primeiras prorrogações, a decisão judicial que suspendeu a Concorrência Pública nº 06/12 (Processo nº 0672.12.030365-2) defendeu expressamente que a continuidade dos serviços por aditivos seria mais adequada ao interesse público do que novas contratações por instrumento irregular.

O Senhor Wagner Augusto de Oliveira, secretário municipal de segurança, trânsito e transporte entre abril de 2017 e maio de 2019, alegou que não foi responsável pela abertura da Concorrência Pública nº 06/16, que ela fora suspensa antes do início de sua atuação no município e que a competência para autorizar a abertura de novo processo ou para homologar, revogar ou anular o certame eram do Núcleo de Licitações e Compras do Município (fls. 633/636).

Já o Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira, prefeito municipal entre 2013 e 2016, sustentou que a licitação do serviço de transporte coletivo alternativo não seria possível antes da aprovação do projeto básico do serviço de transporte convencional, o que só foi concluído em 2016 (fls. 672/674). Acrescentou, ainda, que as sucessivas prorrogações das permissões tiveram por base ordem judicial proferida no Processo nº 0672.12.030365-2.

Ao analisar as defesas, em relatório de fls. 679/681v, a Unidade Técnica entendeu que as razões apresentadas não procedem, pois a decisão de suspender a Concorrência Pública nº 06/16, proferida no Processo nº 1.0000.16.078422-9/001, não impediria que Administração Pública Municipal anulasse o certame para corrigi-lo. Esclarece também que não houve uma justificativa técnica para a alegada necessidade de licitar o serviço de transporte alternativo após a aprovação do projeto básico do serviço de transporte convencional.

O MPC, em parecer conclusivo de fls. 683/689v, aderiu à conclusão do relatório técnico e opinou pela procedência do apontamento.

Sobre a vigência dos contratos relativos a serviços públicos, conforme lecionado pela doutrina³, a Lei nº 8.789/95 não fixa prazo para as concessões ou permissões dessa natureza, de forma que “caberá à lei própria que estabeleça a disciplina específica de cada um, editada pelo ente federado constitucionalmente competente, dispor acerca do prazo de duração das respectivas concessões e permissões”.

Ainda assim, a Lei de Geral de Concessões de Serviço Público dispõe, em seu art. 23, I e XII, que os prazos e as condições para sua prorrogação são cláusulas essenciais dessa espécie de contrato. Tal previsão evidencia que, mesmo não havendo uniformidade na duração dos contratos de serviços públicos, pois sua estipulação depende da modelagem da concessão e do período estimado para amortização do investimento do particular, é inadmissível uma

³ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 873.

delegação sem um prazo determinado, sob pena de infringir princípios como os da isonomia e da moralidade administrativa.

No caso do Município de Sete Lagoas, o art. 11, § 1º, do Decreto Municipal nº 2.726/02 (fls. 141/161), que regulamentou a Lei nº 6.595/01, estabeleceu 5 (anos) de limite para essas delegações:

Art. 11 – A PMSL executará a organização e gerenciamento da prestação e exploração do STPA/SL que se dará através da transferência da operação a terceiros.

§ 1º - A transferência feita através de permissão, após regular processo de licitação, sempre em caráter precário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.⁴

Analisando, por sua vez, exemplos das permissões concedidas em 2002, por meio da Concorrência Pública nº 01/02, colacionadas pelo MPC às fls. 451/472, afere-se que permitiam, em sua Cláusula Terceira, a prorrogação unilateral dos contratos, nos termos da Lei nº 8.987/95, por conveniência ou oportunidade administrativa.

Assim, infere-se que as permissões de serviço de transporte alternativo atualmente vigentes no Município de Sete Lagoas possuíam prazo inicial de 5 (cinco) anos e que há autorização para prorrogação unilateral.

Em análise dos respectivos termos aditivos (fls. 456/472), nota-se que a permissão foi prorrogada, inicialmente, por um mês, do dia 25/09/07 a 24/10/07 (fls. 456), por 1 (um) ano, do dia 25/10/07 a 24/10/08 (fls. 457) e por 4 (quatro) anos, do dia 21/08/08 até 24/09/12 (fls. 458).

Posteriormente, os termos aditivos passaram a dispor que as permissões seriam prorrogadas por determinado prazo ou até que fosse realizada a nova licitação, prevalecendo o que ocorresse primeiro. Nesses aditivos, houve extensão dos prazos para: 25/03/13 (fls. 459); 31/12/13 (fls. 460); 30/06/14 (fls. 461); 31/12/14 (fls. 462); 30/06/15 (fls. 463); 31/12/15 (fls. 464); 31/03/16 (fls. 465); 30/06/16 (fls. 466); 31/08/16 (fls. 467); 31/10/16 (fls. 468); 31/12/16 (fls. 469); 30/06/17 (fls. 470); 31/12/17 (fls. 471); 31/06/18 (fls. 472).

Observa-se, assim, que os contratos foram prorrogados, ao menos, 17 (dezesete) vezes, embora tenha havido tentativas de realizar nova licitação do serviço de transporte alternativo.

Essa situação, de fato, caracteriza irregularidade, porquanto, ainda que as normas mencionadas não limitem a quantidade de extensões de prazos possíveis, a edição de sucessivos termos aditivos descaracteriza o limite temporal da permissão, em desvio de finalidade do instituto da prorrogação contratual.

Constatada a irregularidade da situação, cumpre analisar os eventos que interferiram na conclusão das licitações para averiguar se, como sustentado pela Unidade Técnica, a morosidade dos administradores em buscar uma solução foi a razão preponderante para as prorrogações.

Em 2012, a Administração Municipal tentou renovar a licitação do serviço pela primeira vez, mas o certame foi judicializado e suspenso por liminar nos seguintes termos (fls. 676/677):

(...) O perigo de demora, por sua vez, se consubstancia na iminência de se admitir o prosseguimento de um processo de licitação que, ao menos à primeira vista, aparenta

⁴ Em 10 de setembro de 2012, o prazo previsto nesse artigo foi alterado para 10 (dez) anos pela Decreto Municipal nº 4.560/12.

estar eivado de nulidades. **Ademais, se revela muito mais conveniente aos interesses públicos permitir que o transporte público continue a ser operado por meio de aditivos do que admitir a contratação por um instrumento convocatório irregular.** (...) (Grifo nosso)

Em 2016, com a abertura da Concorrência Pública nº 06/16, o Município, por requerimento do secretário municipal de segurança, trânsito e transporte, suspendeu o procedimento licitatório administrativamente, em função das irregularidades identificadas pelo MPC na presente denúncia.

Por fim, tendo em vista essas irregularidades, o certame foi anulado em 28/08/19, conforme Edição de nº 1.545 do DOEM, publicada em 28/08/19.

Diante de todo exposto, percebe-se que as primeiras tentativas de promover nova licitação para a delegação ocorreram após as permissões serem prorrogadas por período igual ao inicialmente previsto, 5 (cinco) anos, conforme fixado no Decreto Municipal nº 2.726/02.

A decisão judicial que suspendeu o primeiro certame sustentou, em *ratio decidendi*, que seria preferível aditar as atuais permissões a admitir a contratação por um instrumento convocatório irregular. Seria temerário, por parte do gestor, inferir dessa ponderação uma autorização judicial para estender indeterminadamente os prazos das delegações. Contudo, a decisão criou, ao menos, uma legítima expectativa de que, enquanto não sanadas as irregularidades na licitação, o aditamento seria um procedimento razoável.

Outrossim, é relevante considerar que a maioria das irregularidades constatadas na Concorrência Pública nº 01/12 e que remanesceram na Concorrência Pública nº 06/16 foram de natureza procedimental, ou seja, eram pertinentes a atuação ordinária dos servidores que conduziam o procedimento licitatório, no caso, a presidente da Comissão de Licitação.

Nesse cenário, considero que, além de não ser adequada a imputação de responsabilidade aos prefeitos e aos secretários atuantes à época pelas cláusulas irregulares no edital seguinte, da Concorrência Pública nº 06/16, também não seria razoável supor sua consciência do desvio de finalidade das prorrogações, sob a presunção de que a inviabilidade desses editais lhes fosse evidente.

O mais plausível, em vista dos elementos nos autos, é que esses gestores tenham optado por seguir a orientação da decisão judicial e evitar a descontinuidade do serviço público, enquanto não conseguiam concluir as concorrências públicas iniciadas.

Portanto, considerando que não há indícios de que os responsáveis tivessem ciência da inviabilidade dos editais mencionados e que a decisão judicial criou expectativa de que as prorrogações fossem regulares, entendo que não é razoável responsabilizá-los pelas sucessivas prorrogações observadas, de modo que decido pela improcedência do presente apontamento.

Ainda assim, considerando os apontamentos apresentados pela Unidade Técnica e pelo Órgão Ministerial, bem como o fato de o município ter instaurado Comissão Especial para acompanhar o procedimento licitatório de delegação da operação do serviço público alternativo de transporte, por intermédio da Portaria nº 12.607 de 12/09/19, é o caso de reiterar a necessidade de emissão de recomendação para que os apontamentos apresentados nestes autos sejam considerados na confecção do novo edital.

Isso porque, embora o procurador do Município de Sete Lagoas tenha informado em sustentação, na sessão de 14/12/20, que nova minuta de edital já fora encaminhada para esta Corte, em julho de 2020, em nova consulta ao Portal da Transparência do Município de Sete Lagoas, não foi encontrada licitação em andamento para a concessão do serviço de transporte alternativo nem publicação de aviso de abertura de concorrência pública com esse objeto.

Entendo necessário, assim, recomendar ao atual prefeito municipal de Sete Lagoas que, antes da publicação da minuta apresentada, observe os apontamentos feitos pela Unidade Técnica e pelo Órgão Ministerial na presente denúncia e, ainda, determinar sua intimação para que encaminhe cópia do novo edital de licitação a este Tribunal, após a publicação do aviso de licitação, no prazo de até 05 (cinco) dias, sob pena de multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica, devendo constar do ofício de encaminhamento referência à presente denúncia.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo irregular o não envio ao Tribunal do edital da Concorrência Pública nº 06/16, razão pela qual aplico multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte, ao Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira pelo descumprimento da determinação expedida pelo Tribunal na Denúncia nº 885.907.

Recomendo ao atual gestor do Município de Sete Lagoas e à Comissão Especial, instituída pela Portaria nº 12.607 de 12/09/19, que considerem as análises elaboradas pelo Órgão Técnico e pelo *Parquet* de Contas antes da publicação do novo edital de licitação para a delegação da operação do serviço público alternativo de transporte.

Por fim, determino a intimação do atual Prefeito Municipal de Sete Lagoas para que encaminhe cópia do novo edital de licitação a este Tribunal, após a publicação do aviso de licitação, no prazo de até 05 (cinco) dias, sob pena de multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica, devendo constar do ofício de encaminhamento referência à presente denúncia.

Intimem-se os responsáveis acerca do teor desta decisão, nos termos do art. 166, §1º, II, do Regimento Interno.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *