

Processo: 1066826
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrentes: Fábio Vasconcelos e Kíssia Kene Salatiel
Interessados: Fernanda Monteiro de Castro Rezende e José Dantas de Miranda Filho
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Jeceaba
Processo referente: 1024547, Auditoria
Procuradores: Luiz Antônio Rodrigues Fontes, OAB/MG 114.955 e Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende, OAB/MG 141.946
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO – 17/11/2021

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE PREENCHIDOS. SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS. MANTIDA A MULTA COMINADA À SECRETÁRIA MUNICIPAL. AFASTADA A MULTA APLICADA AO PREFEITO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 335 do RITCEMG, deve ser conhecido o Recurso Ordinário.
2. Não há incoerência na aplicação de multa com a natureza da auditoria de conformidade, que se presta, justamente, a fiscalizar a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos com as normas atinentes.
3. A jurisprudência deste Tribunal aponta que, tratando-se de licitações na modalidade de pregão, não há exigência legal em constituir anexo do edital o orçamento estimado da contratação em planilha de quantitativos e custos unitários, da forma exigida no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, devendo, no entanto, constar dos autos do processo licitatório, nos termos da legislação específica para a modalidade de pregão, art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/02.
4. A negligência por parte da Administração Pública na fiscalização da prestação do serviço de transporte escolar, que acarreta a inobservância a disposições da Lei Nacional nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e coloca em risco a integridade física dos alunos e de outros indivíduos que utilizam do serviço do referido transporte, enseja a responsabilidade do gestor.
5. Não havendo nos autos elementos suficientes para a responsabilização do prefeito municipal, o qual foi multado em razão de ofensas às disposições do Código de Trânsito Brasileiro, dá-se provimento parcial ao Recurso Ordinário para afastar a multa aplicada ao prefeito. Isso porque, além de não ser atividade típica do mandatário o gerenciamento e a fiscalização da frota de transporte escolar, o relatório de auditoria apresentado pela Unidade Técnica em nenhum momento aponta o gestor como responsável pelas irregularidades identificadas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) conhecer, preliminarmente, por unanimidade, do Recurso Ordinário, porquanto próprio, tempestivo e interposto por partes legítimas, diante das razões expendidas no voto do Relator;
- II) dar provimento parcial ao recurso ordinário, no mérito, por maioria de votos, para afastar a multa aplicada na decisão recorrida ao prefeito do Município de Jeceaba, Senhor Fábio Vasconcelos, mantendo a multa cominada à Senhora Kíssia Kene Salatiel, secretária municipal de Educação, nos termos do voto divergente proferido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão;
- III) determinar a intimação dos Recorrentes e de seus Procuradores, nos termos do disposto nos incisos I e II do § 1º do art. 166 da Resolução nº 12/2008, devendo, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, a Senhora Kíssia Kene Salatiel efetuar e comprovar o recolhimento dos valores devidos, na forma prevista no *caput* do art. 365 do RITCEMG;
- IV) determinar, tomadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos moldes do art.176, inciso I, do RITCEMG.

Votaram o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e, apenas no mérito, para desempate, o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencidos, no mérito, o Conselheiro Relator, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro José Alves Viana.

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

Plenário Governador Milton Campos, 17 de novembro de 2021.

MAURI TORRES
Presidente

WANDERLEY ÁVILA
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator de voto vencedor

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 17/11/2021

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Fábio Vasconcelos, Prefeito do Município de Jeceaba, à época, e Kíssia Kene Salatiel, então Secretária de Educação do Município, contra a decisão exarada pela Primeira Câmara, em Sessão do dia 19/02/2019, nos autos da Auditoria nº 1.024.547 (peça 24 do SGAP), disponibilizada no Diário Oficial de Contas do dia 17/04/2019, *ipsis litteris*:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I**) julgar irregulares, por unanimidade, os procedimentos analisados no subitem II.2, tendo em vista o descumprimento do disposto no inciso II do art. 6º do Decreto Municipal n. 685/2007, bem como no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93, em face da ausência de orçamentos estimados em planilhas dos serviços licitados, inclusive na fase preparatória dos pregões analisados; **II**) aplicar multa aos responsáveis, por maioria de votos, com amparo no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, sendo: **a**) R\$1.000,00 (mil reais) à Sra. Fernanda Monteiro de Castro Rezende, Secretária Municipal de Educação à época das realizações dos Pregões n. 012/2013, 031/2013, 047/2013 e 010/2015; **b**) R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) à Sra. Kíssia Kene Salatiel, Secretária Municipal de Educação à época da realização do Pregão n. 09/2014; **c**) R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) ao Sr. José Dantas de Miranda Filho, Chefe do Departamento de Transportes à época da realização do Pregão n. 030/2014. Vencido o Conselheiro Sebastião Helvecio; **III**) aplicar multa, individualmente, por maioria de votos, no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), ao Prefeito Fábio Vasconcelos e à Sra. Kíssia Kene Salatiel, Secretária Municipal de Educação, em face de diversas ofensas graves a disposições da Lei Nacional n. 9.503/97 (CTB), incluindo a utilização de veículos não identificados, em más condições de conservação e conduzidos por motoristas inabilitados para o transporte escolar. Vencido o Conselheiro Sebastião Helvecio; **IV**) determinar, nos termos dos incisos II e III do art. 275 do Regimento Interno: **1**) ao Prefeito Fábio Vasconcelos e à Secretária de Educação Kíssia Kene Salatiel, responsáveis pelo sistema de transporte escolar do Município de Jeceaba, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, comprovem, sob pena de aplicação das multas previstas nos incisos II e III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/08: **1.1**) as providências tomadas para a regularização dos documentos dos condutores dos transportes escolares, em consonância com o disposto na Lei n. 9.503/97 – CTB; **1.2**) a existência das autorizações emitidas pela entidade executiva de trânsito para que os veículos destinados à condução coletiva de escolares circulem nas vias, como determinado nos arts. 136 e 137 do Código de Trânsito Brasileiro; **1.3**) a determinação ao Chefe do Departamento de Transporte para implantar mapas de controle de manutenção para os veículos utilizados no transporte escolar; **2**) à Secretária de Educação Kíssia Kene Salatiel, que adote as providências necessárias para coibir a repetição das irregularidades detectadas, definindo, nos termos de referência, bem como nos editais e nos contratos relativos aos próximos procedimentos licitatórios: **2.1**) os orçamentos detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os custos dos bens ou serviços a serem licitados; **2.2**) o objeto do certame de forma precisa, suficiente e clara, contendo dados essenciais das rotas e do serviço a ser prestado como: mapas (com imagens de satélite) das estradas a serem utilizadas; pontos de partida, pontos de embarque e desembarque intermediários e ponto final; quilometragens dos pontos de partida, de embarque e desembarque intermediários e final, em consonância com a quilometragem diária total; número de alunos para cada rota ou trecho de rota; horários de partida e

chegada; **2.3)** as obrigações acessórias das empresas a serem contratadas, incluindo exigências para alterações de rotas, substituição dos veículos e motoristas, e socorro por parte de veículos da Prefeitura Municipal; e **2.4)** o tempo máximo de fabricação dos veículos a serem contratados; **V)** determinar à unidade técnica, nos termos do exame técnico e do parecer ministerial, rigoroso monitoramento quanto às irregularidades detectadas e recomendações formuladas pela equipe de auditoria, em especial aquelas listadas no inteiro teor desta decisão, requisitando-se, periodicamente, informações e relatórios sobre o andamento de sua correção, consoante art. 291, parágrafo único, do Regimento Interno; **VI)** determinar a intimação dos responsáveis, inclusive por via postal; **VII)** determinar, findos os procedimentos pertinentes à espécie, o arquivamento dos autos, com amparo nas disposições do inciso I do art. 176, regimental.

Insatisfeitos com a referida decisão, os Recorrentes interpuseram o presente Recurso Ordinário, por meio da petição de fls. 01/10, insurgindo contra as sanções pecuniárias que lhes foram impostas. Requerem, ainda, a extensão dos efeitos do recurso aos demais responsáveis.

Distribuído o recurso à minha relatoria (fl. 12, peça 01 do SGAP), em 20/05/2019, após admiti-lo, encaminhei os autos para manifestação da 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, para análise, conforme despacho às fls. 14/14-v (peça 02 do SGAP).

A Unidade Técnica se manifestou pela rejeição das razões recursais (fls. 15/16, peça 03 do SGAP).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em sede de parecer conclusivo (fls. 18/20, peça 05 do SGAP), opinou que o presente Recurso Ordinário seja conhecido e não provido, mantendo-se irretocável a decisão prolatada pela Primeira Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 – Da admissibilidade

Conforme Certidão Recursal de fl. 13 e verificação por mim realizada, a contagem do prazo recursal iniciou-se em 25/07/2019, uma vez que a decisão recorrida foi disponibilizada no DOC do dia 17/04/2019, e a juntada do último comprovante de intimação da decisão recorrida ocorreu dia 24/07/2019, conforme fl. 104 do processo principal. Assim, tendo o presente Recurso Ordinário dado entrada nesta Corte em 17/05/2019, foi observado o prazo regimental.

Face ao exposto, uma vez que constatei estarem presentes todos os requisitos previstos nos arts. 328 e 335 do Regimento Interno desta Corte, conheci o recurso e, agora, ratifico o teor do meu despacho nesse sentido (fls. 14/14-v, peça 02 do SGAP).

Considerando a petição recursal, as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, bem como os autos principais, passo à apreciação do mérito.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Admito.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o Relator pelo conhecimento do recurso.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II. 2 – Do mérito

A Auditoria de Conformidade realizada, conforme relatório às fls. 08/19 dos respectivos autos, apontou a ausência de orçamentos estimados em planilhas de serviços licitados, na formalização dos processos licitatórios na modalidade “Pregão”, em inobservância ao disposto no art. 6º, inciso II, do Decreto Municipal nº 685/2007 e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei Nacional nº 8.666/93. Ainda, na execução da prestação dos serviços de transporte escolar, oferecidos pela Prefeitura de Jeceaba, no período de janeiro a junho de 2017, foi constatada a contratação de condutores inabilitados, bem como a utilização de veículos, próprios e terceirizados, que não atendiam às exigências e especificações dispostas na Lei nº 9.503/97, Código Brasileiro de Trânsito. Em razão destas irregularidades, foram aplicadas multas aos Recorrentes e aos demais responsáveis.

Em suas razões recursais, os Recorrentes não enfrentaram o mérito quanto à ocorrência das irregularidades apuradas e julgadas irregulares no Acórdão do Processo de Auditoria nº 1.024.547, confrontando apenas a imposição das sanções pecuniárias em decorrência dos apontamentos da Auditoria de Conformidade, sob o fundamento de que extrapolam a própria finalidade intentada pela ação fiscalizatória.

Afirmam que a Auditoria teve por objetivo avaliar “o nível de cobertura do serviço de transporte escolar oferecido pelo Município aos alunos da rede pública de ensino e avaliar suas condições”, de modo que a aplicação de penalidade, em um primeiro momento, se mostra incompatível com a finalidade do procedimento administrativo instaurado por este Tribunal de Contas.

Destacam trechos do posicionamento adotado pelo Conselheiro Sebastião Helvécio que, na sessão da Primeira Câmara do dia 23/10/2018, pediu vista dos autos para melhor analisar a matéria, divergindo quanto à aplicação da penalidade imposta aos Recorrentes (processo principal, peça 23 do SGAP).

Mencionam jurisprudências desta Corte, que guardam similaridade em relação ao presente caso, nas quais não foram apenados os responsáveis, em face à prévia expedição de recomendações para correção dos apontamentos, citando decisões proferidas nos autos de nº 959.016, 969.361, 969.453 e 1.031.369.

Argumentam que a manutenção da decisão impugnada, no que tange à imputação de sanção pecuniária, afronta diversos princípios basilares da Constituição Federal, gerando especialmente insegurança jurídica e tratamento não isonômico.

Insurgem-se, também, contra a razoabilidade e proporcionalidade da responsabilização em desfavor do Prefeito do Município de Jeceaba, Fábio Vasconcelos, por atos ou omissões vinculadas aos seus subordinados ou delegados, sob o argumento de culpa *in vigilando* e *in elegendo*.

Por fim, proclamam pelo provimento integral ao presente Recurso, afastando as penalidades impostas aos Recorrentes, bem como aos interessados Sra. Fernanda Monteiro de Castro Rezende, Secretária Municipal de Educação, à época, e Sr. José Dantas de Miranda Filho, Chefe do Departamento de Transportes à época, adotando-se a mesma linha de entendimento das decisões proferidas por este Tribunal, qual seja, de aplicação de sanções pecuniárias somente na hipótese de não haver o cumprimento das recomendações expedidas pelo Tribunal.

A Unidade Técnica, em manifestação às fls. 15/16, à peça 03 do SGAP, entendeu pelo não provimento do presente Recurso, sob o fundamento de que a aplicação de multa decorrente de irregularidades constatadas em Auditoria de Conformidade abrange a competência do Tribunal de Contas, em conformidade com o art. 83 da Lei Complementar nº 102/2008.

Na mesma esteira, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em sede de parecer conclusivo (fls. 18/20, peça 5 do SGAP), opinou pela improcedência do presente Recurso, uma vez que constatadas as irregularidades nos processos licitatórios de contratação dos serviços de transporte público escolar e infrações ao Código de Trânsito Brasileiro – Lei Federal nº 9.503/1997.

Pois bem. Cabe consignar que as multas aplicadas aos Recorrentes se fundamentaram na constatação de ofensa ao princípio da legalidade.

Ab initio, quanto à alegação de que a imposição de penalidades extrapola a finalidade da Auditoria, em razão de seu caráter pedagógico, insta ressaltar que a Auditoria de Conformidade não se confunde com a Auditoria Operacional.

Nesse sentido, destaco trecho do entendimento esboçado no Recurso Ordinário nº 1.077.012, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana¹ que, em sessão do dia 09/12/2020, diferenciou os institutos, entendendo pela possibilidade de imposição de multa na Auditoria de Conformidade, *in verbis*:

Afigura-se também improcedente a alegação das insurgentes de que a multa é indevida, em razão do alegado caráter pedagógico da auditoria, tendo em vista que a “**auditoria de conformidade é a avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios. As auditorias de conformidade são realizadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada**”.

A auditoria de conformidade não se confunde, assim, com a **auditoria operacional**, consubstanciada no “**processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, cujo objetivo é aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública**”. (Grifos no original)

¹ RECURSO ORDINÁRIO n. 1077012. Rel. CONS. JOSÉ ALVES VIANA. Sessão do dia 09/12/2020. Disponibilizada no DOC do dia 09/02/2021.

Assim, entendo que a Auditoria de Conformidade possui como escopo avaliar a gestão pública, de modo que *“promove a transparência ao fornecer relatórios confiáveis sobre se os recursos foram administrados, a gestão exercida e os direitos dos cidadãos ao devido processo atendidos, conforme exigido pelas normas aplicáveis. Promove a accountability ao reportar desvios e violações a normas, de modo que ações corretivas possam ser tomadas e os responsáveis possam ser responsabilizados por suas ações”*².

Ademais, 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.

Assim, ainda que não tenha se configurado dano ao erário, as ilegalidades constatadas evidenciam a desídia do ordenador de despesas no cumprimento da lei. Devido à própria natureza dos recursos públicos, nas despesas realizadas pela Administração Pública, ganha especial relevo o princípio da legalidade e o da juridicidade, segundo o qual é dever do Administrador Público atuar nos limites que a lei e o Direito lhe traçaram.

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.

Posto isso, uma vez que inexistem justificativas por parte dos Recorrentes capazes de sanar as irregularidades apuradas na Auditoria de Conformidade, não vislumbro qualquer incoerência na aplicação de punição pecuniária com a natureza deste tipo de Auditoria, que se presta, justamente, a fiscalizar a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos, com as normas atinentes.

A Sra. Kíssia Kene Salatiel, Secretária Municipal de Educação à época da realização do Pregão nº 09/2014, foi multada em R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), pela ausência de pesquisa de preço e orçamento estimado em planilha de preços unitários, em afronta ao disposto no inciso II do art. 6º do Decreto Municipal nº 685/2007 c/c inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

Individualmente, foi aplicada multa de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) ao Sr. Fábio Vasconcelos, Prefeito Municipal à época, e à Sra. Kíssia Kene Salatiel, Secretária Municipal de Educação à época, em face de diversas ofensas graves às disposições da Lei Federal nº 9.503/97.

² ISSAI 400 – Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>

No que diz respeito à ausência do orçamento estimado em planilhas de serviços, o Relator do Acórdão atacado destacou a imprescindibilidade das planilhas para a adequada formulação e economicidade das propostas e contratos, suscitando o disposto no art. 3º da Lei nº 10.520/02, conforme transcrevo abaixo:

Os certames em tela, pregões, são regidos por lei específica (Lei n.º 10.520/02), não havendo consenso sobre a necessidade de se anexar pesquisa e planilhas de preços unitários ao instrumento convocatório. É pacífica, contudo, a obrigatoriedade de disponibilização de tais informações aos órgãos de controle para fins de apuração da economicidade das propostas e contratos.

As planilhas em questão são imprescindíveis para a adequada formulação das propostas, sendo obrigatória a sua elaboração na fase interna do procedimento, sob pena de restrição à competitividade do certame e ao efetivo controle sobre os gastos públicos. Dispõe-se no art. 3º da Lei n.º 10.520/02:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; [...]

III - **dos autos do procedimento constarão** a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, **bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.**” (Grifo no original)

A pesquisa de mercado é instrumento necessário para a lisura do procedimento licitatório. E, ainda, será por meio dessa cotação que se dará o embasamento da estimativa da contratação, principalmente para o julgamento da viabilidade dos valores ofertados pelos participantes, em respeito aos princípios da economicidade e eficiência. [...]

Compulsando os autos da Auditoria nº 1.024.547, observo que os auditados nos autos do processo administrativo, em sede de defesa (fls. 47/50), não refutaram o fato quanto à ausência de orçamentos estimados em planilhas nos serviços licitados, mas alegaram a inexistência de prejuízo à licitação e que os novos procedimentos de licitação, com o mesmo objeto, tiveram a inclusão de cotação de preços com elaboração de planilha de composição de custos.

Foram, portanto, aplicadas multas à Sr. Fernanda Monteiro de Castro Resende, Secretária Municipal de Educação à época da realização dos Pregões nº 012/2013, 031/2013, 047/2013 e 010/2015, à Sra. Kíssia Kene Salatiel, Secretária Municipal de Educação à época da realização do Pregão nº 09/2014, e ao Sr. José Dantas de Miranda Filho, Chefe do Departamento de Transportes à época da realização do Pregão nº 030/2014.

Esta Corte de Contas vem entendendo que, tratando-se de licitações na modalidade de pregão, não há exigência legal em constituir anexo do edital o orçamento estimado da contratação em planilha de quantitativos e custos unitários, da forma exigida no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (aplicável às modalidades licitatórias desse diploma legal), mas devendo constar dos autos do processo licitatório, nos termos da legislação específica para a modalidade de pregão, art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/02.

Assim, embora nessa modalidade licitatória o orçamento estimado com a composição dos custos unitários não deve ser, obrigatoriamente, anexo do edital, necessita, no entanto, ser juntado aos autos, conforme se depreende no voto da Auditoria nº 1.031.269, de minha relatoria, aprovado à unanimidade em sessão do dia 04/03/2021, nestes termos:

Assim, considerando o regulamento federal do pregão, disposto na Lei nº 10.520/2002, o art. 3º, III, de referido diploma menciona a necessidade de a autoridade responsável pelo

certame disponibilizar os elementos técnicos sobre os quais se apoiarem o objeto da aquisição e o orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotor da licitação.

Com base em referido dispositivo e a necessidade de disposição do objeto licitado em planilhas detalhadas, reporto-me ao julgamento da Denúncia nº 1.015.596, ocorrido em 15/03/2018 e de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, que teceu o seguinte entendimento, o qual foi acompanhado por mim e pelos demais pares desta Câmara:

1. Ausência de apresentação de preços em planilha de custos

O denunciante alegou ausência de orçamento detalhado em planilhas, contrariando o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993. À fl. 3, pontuou que deveria a Administração discriminar “(...) adequadamente os custos da contratação que foram orçados tanto quanto para implantação, treinamento, hora técnica e licenciamento mensal, a fim de se ter conhecimento da composição da estimativa praticada para avaliar o parâmetro de preços utilizado.” Acrescentou, à fl. 6, que a falta de informações sobre os dados da licitação, impediam a análise de aspectos relacionados ao pagamento de horas técnicas, na hipótese de suporte técnico presencial, a carga horária máxima, bem como a quantidade de usuários.

[...]

A respeito da ausência do orçamento estimado em planilhas de preços unitários, como anexo do ato convocatório, tenho manifestado o entendimento de que, nas licitações sob a modalidade pregão, a divulgação do orçamento, como anexo no edital, é faculdade da Administração, pois, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, o que se exige é a sua inserção nos autos do processo licitatório, bastando, assim, a sua inclusão na fase interna do certame. [...]

Assim sendo, em primeiro lugar tenho que basta a inclusão das planilhas na fase interna do certame, compondo faculdade da Administração apresentá-la na fase externa do certame.

Assim, como da análise dos documentos atinentes ao processo licitatório, fase interna dos Pregões nº 012/2013, 031/2013, 047/2013, 09/2014, 030/2014 e 010/2015, não houve a comprovação de que foram instruídos com os respectivos orçamentos detalhados em planilhas, entendo que restou configurada a irregularidade, de modo que não foi possível verificar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado, como bem destacado na decisão recorrida.

Por todo o exposto, verifico que a conduta dos agentes públicos, qual seja, a formalização dos processos licitatórios para a contratação de prestadores de serviço de transporte escolar, sem a observância ao disposto no art. 6º, inciso II, do Decreto Municipal nº 685/2007, c/c art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/02, resultou em despesas no valor de R\$ 249.052,92 (duzentos e quarenta e nove mil cinquenta e dois reais e noventa e dois centavos), realizadas no período de janeiro a junho de 2017, contrariando os princípios basilares da Licitação, pois ausentes elementos capazes de propiciar a avaliação de custo das contratações.

Em razão da natureza das irregularidades apontadas, que demonstram desídia na observância da legislação, tem-se, assim, por aplicável a regra do art. 28 da LINDB (Lei de Introdução ao Direito Brasileiro), em que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”.

Acresço, ainda, que a responsabilização dos agentes públicos quanto às irregularidades acima mencionadas, alinha-se à definição do Tribunal de Contas da União, consoante se depreende no Acórdão nº 2391/2018, conforme trecho abaixo colacionado:

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “*que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio*” (grifos

acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (Acórdão 2391/2018-Plenário, TC 007.416/2013-0, relator Ministro Benjamin Zymler, 17.10.2018)

Além disso, a Auditoria também constatou diversas ofensas a disposições da Lei Federal nº 9.503/97, Código de Trânsito Brasileiro, incluindo a utilização de veículos não identificados, em más condições de conservação e conduzidos por motoristas inabilitados para o transporte escolar, tendo sido aplicada multa individual ao Sr. Fábio Vasconcelos, Prefeito Municipal à época, e à Sra. Kíssia Kene Salatiel, Secretária Municipal de Educação à época, apontados como responsáveis pelo sistema de transporte escolar no Município de Jeceaba.

Compulsando os autos principais, verifico que os responsáveis, em sede de defesa (fls. 47/50), alegaram ter sido expedido o Decreto nº 779/2018, instituindo e aprovando novo Regulamento do Transporte Escolar do Município de Jeceaba, atendendo às normas legais (fls. 55/62).

Entretanto, na esteira da manifestação do Órgão Técnico deste Tribunal (fls. 64/65, peça 17 do SGAP, processo principal), *“não foram remetidas as autorizações emitidas pela entidade executiva de trânsito do Estado assim como o certificado do motorista de conclusão do curso de condução de escolares. Também não foi comprovada a adequação da identificação visual exigida para os veículos escolares e o conserto dos veículos em mau estado de conservação, conforme apontado no relatório de auditoria.”*

Nesse sentido, saliento a pertinência da manifestação de fls. 18/20 (peça 05 do SGAP, autos recursais) do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a qual acompanho, pelos seus fundamentos, nestes termos:

Registre-se que, neste feito, ficou comprovada irregularidades **não somente sob aspectos operacionais**, mas de graves infrações às leis de trânsito **que não foram sanadas na abertura de vistas**; face tal circunstância, essa Egrégia Corte de Contas não expediu recomendações, mas **determinou** que os responsáveis sanassem as ilegalidades e comprovassem no prazo de 60 dias, tratando-se a regularização da situação irregular do exaurimento do julgado em si, de natureza jurídica mandamental.

Nas Notas Taquigráficas do feito de Auditoria, verificou-se que a violação das normas do Código de Trânsito Brasileiro – Lei federal nº 9.503/1997 - detectada pela equipe da Auditoria, afeta a segurança das crianças, dos condutores, dos pedestres, tratando-se de hipótese de materialidade de ilicitude de perigo concreto.

Foram verificados veículos em mau estado de conservação, com pneus desgastados, bancos rasgados; motorista que não habilitado legalmente aos requisitos para a condução de veículos escolares e veículos sem autorização emitida pela entidade executiva de trânsito do Estado de Minas Gerais (fl. 80-v do Processo principal).

Assim, observou-se que os **achados relativos às condições dos veículos são de natureza grave**, vez que **evidenciam negligência**, seja da Administração Direta municipal que detém o dever de fiscalização na segurança do serviço prestado – culpa in vigilando, seja pelos contratados em si na prestação de serviços públicos essenciais de transporte diário de crianças e adolescentes (fl. 81 do Processo principal), motivação, por si só, suficientemente

capaz de ensinar na imputação de multas, ora vergastadas pelos Recorrentes. (Grifos no original).

Verifico que o Prefeito Municipal, à época, Fábio Vasconcelos, alegou não ser razoável e proporcional a responsabilização por atos ou omissões vinculadas aos seus subordinados ou delegados.

No entanto, as irregularidades apontadas na Auditoria demonstram a desídia no controle do Município em relação aos serviços de transporte escolar, sobretudo no que diz respeito às regras de segurança no trânsito.

Além de ser norma de observância necessária para o exercício da atividade em questão, observo que a regra denota cautela em relação à condução de crianças e adolescentes, sendo, por isso, ainda maior sua cogência, principalmente diante das preleções constitucionais (art. 227, *caput*, da Constituição Federal) e infraconstitucionais (art. 3º, *caput* e parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente) que garantem aos infanto-juvenis proteção integral à dignidade e ao desenvolvimento saudável.

Compulsando os autos da Auditoria nº 1.024.457, observo que os achados relativos às condições dos veículos, consoante ao disposto no Relatório de Auditoria de Conformidade (fls. 08/19), demonstram a negligência da Administração Municipal na fiscalização do serviço de transporte escolar prestado, ensejando, por si só, a imputação de multa, ora debatidas pelos Recorrentes.

Nessa esteira, destaco o posicionamento do Tribunal de Contas da União, no que tange a fiscalização deficiente dos atos delegados, conforme se depreende do Acórdão nº 6.934/2014, *in verbis*:

A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada a fiscalização deficiente dos atos delegados (culpa in vigilando), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa in eligendo). (Acórdão n. 6934/14-Segunda Câmara, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

Assim, ressalto que as condutas identificadas na decisão recorrida contrariam dispositivos expressos de lei, razão pela qual não se trata de uma escolha tomada pelo administrador julgada como irregular, mas, sim, de frontal descumprimento ao diploma legal e princípios basilares que regem a gestão pública.

A própria LINDB, em seu art. 3º, aduz que ninguém se escusa de cumprir a lei alegando que não a conhece, de modo que o erro do administrador ao promover um procedimento minuciosamente regulamentado sem observância da respectiva legislação não pode ser considerado de natureza branda.

Ademais, conforme ressaltado anteriormente, não demonstraram os gestores a correlação entre os julgados elencados e estes autos, limitando apenas ao requerimento de que fossem afastadas as sanções impostas, prevalecendo, portanto, os apontamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de que a argumentação empreendida, sem a demonstração do cumprimento normativo, não é suficiente para elidir as razões do voto de origem.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto por **conhecer** do recurso, em preliminar, e, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo a íntegra da decisão proferida pela Primeira Câmara, em sessão do dia

19/02/2019, nos autos da Auditoria nº 1.024.547, tendo em vista que não foram apresentadas razões suficientes a fim de desconstituir as sanções aplicadas pela decisão recorrida.

Intimem-se os Recorrentes e seus Procuradores, nos termos do disposto nos incisos I e II do § 1º do art. 166 da Resolução n. 12/2008, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, efetuem e comprovem o recolhimento dos valores devidos, na forma prevista no *caput* do art. 365 do RITCEMG.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, conforme disposto no art. 176, inciso I, do RITCEMG.

É como voto.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, eu voto com o Relator que mantém a sanção aplicada no processo originário, uma vez que constato, nessa oportunidade, tratar-se de auditoria realizada na modalidade conformidade.

Portanto, voto com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente,

A decisão recorrida, prolatada pela Primeira Câmara deste Tribunal, aplicou multas ao prefeito, às secretárias de Educação e ao chefe do Departamento de Transportes do Município de Jeceaba em razão da constatação de irregularidades no serviço municipal de transporte escolar.

O relator, em seu voto, afirma que os argumentos apresentados pelos recorrentes não são suficientes para afastar as irregularidades identificadas na auditoria de conformidade, razão pela qual nega provimento ao recurso ordinário.

Em que pese estar de acordo o relator quanto à existência das irregularidades, entendo que não há nos autos elementos suficientes para a responsabilização do prefeito municipal, o qual foi multado em razão de ofensas às disposições do Código de Trânsito Brasileiro. Isso porque, além de não ser atividade típica do mandatário o gerenciamento e a fiscalização da frota de transporte escolar, o relatório de auditoria apresentado pela Unidade Técnica em nenhum momento aponta o gestor como responsável pelas irregularidades identificadas.

Destaca-se que na proposta de encaminhamento, contida na parte final do referido relatório, a Unidade Técnica indica apenas a Senhora Kíssia Kene Salatiel, secretária municipal de Educação, como responsável pelos apontamentos que embasaram a sanção culminada ao prefeito. Por essa razão, entendo que deverá ser mantida apenas a multa aplicada à referida gestora, pois não há nexos de causalidade entre a conduta do prefeito e as referidas irregularidades.

Portanto, peço vênias para divergir do relator e dar parcial provimento ao recurso ordinário para afastar a multa aplicada na decisão recorrida ao prefeito do Município de Jeceaba, Senhor Fábio Vasconcelos. Acompanho o relator quanto aos demais pontos de seu voto.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Vou ficar com a divergência, senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com a divergência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Então, como nós tivemos um empate, vou votar.

Vou acompanhar a divergência também.

ENTÃO, FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO TERRÃO.
VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO RELATOR WANDERLEY ÁVILA, O
CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO E O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

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

sb/rp/fg

