

**Processo:** 1047648  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Vicente Pinto Ribeiro Neto  
**Representado:** Município de Bom Jesus do Amparo  
**Responsáveis:** Dário Ferreira Motta; Levy Rafael Fonseca Filho; Gabriela Kênia Santos Ferreira; Rômulo Henrique Bretas; Adilson José Duarte; Isaura Marilene Fonseca; Vanda Lúcia do Espírito Santo Nepomuceno; Ângela Maria dos Santos  
**Procuradora:** Rafaela Maia Pacheco, OAB/MG 192.078  
**MPTC:** Cristina Andrade Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

**PRIMEIRA CÂMARA – 13/6/2023**

REPRESENTAÇÃO. MUNICÍPIO. TRANSPORTE ESCOLAR. ESTUDANTES DE NÍVEL TÉCNICO E SUPERIOR. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SITUADAS EM MUNICÍPIOS VIZINHOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. SERVIÇO PRESTADO POR EMPRESA TERCEIRIZADA. POSSIBILIDADE. CONDICIONANTES.

1. O serviço de transporte intermunicipal de alunos universitários e de escolas técnicas não é competência do município (arts. 30, VI, e 211, § 2º, da Constituição Federal) cuja atuação prioritária é no ensino fundamental e na educação infantil.

2. Nada impede a atuação suplementar dos municípios nos níveis médio, técnico e superior de ensino, embora não seja a sua obrigação primeira, desde que atenda plenamente a área de sua atuação prioritária e aplique o percentual constitucional mínimo em educação, condicionado, ainda, à existência de recursos orçamentários próprios, à observância das normas legais para o processamento da despesa, ao não estabelecimento de restrições e à garantia de caráter isonômico a todos que necessitem do benefício (Consulta n. 1.040.694).

3. Nas contratações diretas com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei Federal n. 8.666/1993, a Administração Pública deve exigir do futuro contratado a comprovação de sua regularidade fiscal com as fazendas municipal, estadual e federal, em observância aos princípios da legalidade, da isonomia e da moralidade.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, que encampou o voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em:

- I) julgar parcialmente procedente a Representação formulada pelo Sr. Vicente Pinto Ribeiro Neto e os aditamentos propostos pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal;
- II) julgar procedentes os seguintes apontamentos de irregularidades:

- a) contratação direta sem a comprovação da situação emergencial referida no art. 24, IV, da Lei de Licitações;
  - b) ausência de projeto básico ou de documento similar capaz de caracterizar devidamente o serviço;
  - c) pesquisa de preços ineficaz e com indício de simulação;
  - d) ausência de cláusulas obrigatórias no contrato firmado, contrariando o disposto no art. 55 da Lei n. 8.666/93;
  - e) prorrogação irregular do contrato;
  - f) não comprovação da regularidade fiscal da empresa TMP Terraplanagem e Transportes Ltda. perante a Fazenda Estadual;
  - g) ausência de dotação orçamentária para a realização da despesa;
  - h) atuação do município em transporte de alunos que cursam nível técnico superior de ensino enquanto descumpra a meta 1 do plano nacional de educação, em violação ao art. 11, inciso V, da Lei Federal n. 9.394/96.
- III)** julgar improcedentes os apontamentos referentes à “irregularidade na fase de liquidação da despesa” e ao “cômputo indevido no cálculo relativo à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal)”;
- IV)** aplicar multa individual, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, pelas irregularidades apuradas, que constituem descumprimento expresso, seja por negligência e/ou imperícia, das normas atinentes às contratações públicas, às finanças públicas e/ou às diretrizes e bases da educação nacional, razão pela qual podem ser caracterizadas como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), sendo a multa no valor de:
- 1) R\$ 1.000,000 (mil reais) à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, secretária de educação, por requisitar a instauração de processo administrativo de dispensa de licitação sem que estivessem presentes os requisitos legais autorizadores, e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, secretário de administração e fazenda, por autorizar, homologar e adjudicar o certame sem a comprovação da situação emergencial referida no art. 24, IV, da Lei de Licitações;
  - 2) R\$ 500,000 (quinhentos reais) à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, secretária de educação, por requisitar a instauração de processo administrativo de dispensa de licitação sem projeto básico ou documento similar capaz de caracterizar devidamente o serviço pretendido, e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, secretário de administração e fazenda, por autorizar, homologar e adjudicar o certame, mesmo com a irregularidade apontada;
  - 3) R\$ 500,000 (quinhentos reais) ao Sr. Rômulo Henrique Bretas, chefe do setor de compras, unidade competente da Prefeitura para realização de pesquisa de preços, em razão da pesquisa de preços ineficaz e com indício de simulação;
  - 4) R\$ 500,000 (quinhentos reais) ao Sr. Adilson José Duarte, presidente da comissão permanente de licitação, e aos demais membros da equipe de apoio, Sra. Isaura Marilene Fonseca e Sra. Vanda Lúcia do Espírito Santo Nepomuceno, por não exigirem a comprovação de regularidade da empresa TMP Terraplanagem e Transportes Ltda. perante a Fazenda Estadual, e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho,

secretário de administração e fazenda, por homologar e adjudicar o certame, mesmo com a irregularidade apontada;

5) R\$ 500,000 (quinhentos reais) à Sra. Ângela Maria dos Santos, por indevidamente informar ser compatível com o objeto contratado a dotação orçamentária destinada às despesas com ensino fundamental;

6) R\$ 2.000,000 (dois mil reais) à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, Secretária de Educação, e ao Sr. Dario Ferreira Motta, Prefeito do Município, e multa no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais) ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, secretário de administração e fazenda, pela contratação do serviço de transporte para alunos de escolas técnicas e do ensino superior sem que estivessem presentes os requisitos legais autorizadores;

- V) recomendar ao Sr. Dario Ferreira Motta, Prefeito do Município e subscritor do contrato objeto da Representação, bem como àquele que o tenha sucedido, que adote providências para evitar a reincidência na ausência de cláusulas obrigatórias nos contratos firmados pelo município, em contrariedade ao disposto no art. 55 da Lei Federal n. 8.666/93, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução n.12/2008 (Regimento Interno do TCEMG);
- VI) recomendar aos responsáveis pelo setor de licitações e contratos e aos atuais gestores do município que, nas próximas contratações, se atentem para a imprescindível apresentação por escrito de justificativas para a prorrogação contratual pretendida, bem como para a necessidade de prévia autorização pela autoridade competente, sob pena de aplicação de multa no caso de reincidência;
- VII) determinar a intimação dos responsáveis pelo Diário Oficial de Contas, bem como do *Parquet*, nos termos regimentais.
- VIII) determinar o arquivamento dos autos, cumpridos os trâmites regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de junho de 2023.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**PRIMEIRA CÂMARA – 13/6/2023**

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Representação oferecida pelo Vereador do Município de Bom Jesus do Amparo, Sr. Vicente Pinto Ribeiro Neto, em que aponta supostas irregularidades no processo de Dispensa de Licitação n. 09/2017, realizado pela Prefeitura do Município de Bom Jesus do Amparo e cujo objeto era a “locação de ônibus rodoviário com capacidade acima de 44 passageiros”, o que incluía a locação de um ônibus rodoviário, motorista e combustível para transporte intermunicipal de universitários e cursistas de escolas técnicas da região no ano de 2017.

De acordo com o Representante, a administração municipal contratou diretamente o referido serviço sem que restasse caracterizada a situação emergencial que embasou a contratação (art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93). Apontou ainda outras possíveis irregularidades na formalização do processo de dispensa de licitação e na execução contratual.

Preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 310 c/c art. 311 do Regimento Interno, o então Presidente, Conselheiro Claudio Terrão recebeu a presente Representação e, nos termos do art. 305 do citado normativo, determinou sua autuação e distribuição (fl. 127).

Encaminhados os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise da documentação, a Unidade Técnica, preliminarmente, concluiu pela procedência parcial da Representação tendo analisado os seguintes apontamentos de irregularidade constantes na peça inicial:

- 1 - contratação direta sem a comprovação da situação emergencial referida no art.24, IV da Lei de Licitações;
- 2 - ausência de projeto básico ou de documento similar capaz de caracterizar devidamente o serviço;
- 3 - pesquisa de preços ineficaz e com indício de simulação;
- 4 - ausência de cláusulas obrigatórias no contrato firmado, contrariando o disposto no art. 55 da Lei nº. 8666/93;
- 5 - prorrogação irregular do contrato;
- 6 - irregularidade na fase de liquidação da despesa.

Ainda em sua análise preliminar, a Unidade Técnica acrescentou os seguintes apontamentos por entender tratarem de situações irregulares:

- 7 - não comprovação da regularidade fiscal da empresa TMP Terraplanagem e Transportes Ltda. perante a Fazenda Estadual;
- 8 - ausência de dotação orçamentária para a realização da despesa - Cômputo indevido no cálculo relativo à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

Na sequência, o Ministério Público junto ao Tribunal, na mesma linha do que fora apontado pela Unidade Técnica, propôs o seguinte aditamento: *atuação do município em transporte de alunos que cursam nível técnico superior de ensino enquanto descumpre a meta 1 do plano nacional de educação, em violação ao art.11, inciso V, da Lei Federal n. 9.394/96.*

Determinada a citação dos responsáveis para ciência e apresentação de defesa quanto aos apontamentos de irregularidades apresentados na Representação (fls. 01 a 124), no relatório inicial da Unidade Técnica (fls. 130 a 141) e no parecer ministerial (fls. 142 a 153), os responsáveis apresentaram defesa conjunta (fls. 174 a 195).

Após análise das razões apresentadas pelos responsáveis, a Unidade Técnica concluiu nos seguintes termos:

. Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos defendentes quanto aos seguintes apontamentos:

Contratação direta sem a comprovação da situação emergencial referida no art.24, IV da Lei de Licitações. Ausência de projeto básico ou de documento similar capaz de caracterizar devidamente o serviço. Pesquisa de preços ineficaz e com indício de simulação. Ausência de cláusulas obrigatórias no contrato firmado, contrariando o disposto no art. 55 da Lei nº.8666/93. Prorrogação irregular do contrato. Não comprovação da regularidade fiscal da empresa TMP Terraplanagem e Transportes Ltda. perante a Fazenda Estadual. Ausência de dotação orçamentária para a realização da despesa - Cômputo indevido no cálculo relativo à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

. Pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos defendentes quanto aos seguintes apontamentos:

Irregularidade na fase de liquidação da despesa (peça 7).

O Ministério Público junto ao Tribunal se manifestou pela procedência dos apontamentos de irregularidade em conformidade com a Unidade Técnica e, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08 e sem prejuízo das demais sanções cabíveis, pela aplicação de multa aos responsáveis.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Como relatado, o Representante apontou supostas irregularidades no processo de Dispensa de Licitação n. 009/2017, fundamentado no art. 24, IV da Lei Federal n. 8.666/93 (dispensa de licitação por situação emergencial), visando à contratação do serviço de transporte intermunicipal de alunos universitários e cursistas de escolas técnicas da região no ano de 2017.

A Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal aditaram apontamentos à Representação. Considerando então as análises e estudos elaborados e todos os apontamentos feitos pelo Representante, pela unidade técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, bem como a documentação apresentada pela defesa, passo à análise de cada apontamento.

### 1. Quanto a contratação direta sem a comprovação da situação emergencial constante no art. 24, IV da Lei Federal n. 8.666/93

O Representante apontou que não havia situação emergencial, especialmente que inexistia decreto de estado de emergência (art. 87, XXVIII da Lei Orgânica Municipal) que justificasse a contratação direta com fulcro no art. 24, IV da Lei Federal n. 8.666/93 e que ainda, da data do início da gestão até a data da contratação (02/01/2017 a 23/03/2017) decorreram 81 dias o que seria, em seu entendimento, tempo suficiente para a realização de processo licitatório.

Em análise preliminar, a Unidade Técnica concluiu que a situação autorizadora da dispensa de licitação não está devidamente caracterizada ou motivada no processo administrativo em referência, denotando falta de planejamento administrativo e fuga à realização do competente processo licitatório, especialmente porque:

(i) a atuação no ensino superior e, portanto, o transporte de estudantes universitários não figura entre as competências administrativas prioritárias dos Municípios em matéria

educacional, nos termos dos arts. 30, VI e 211, §2º da Constituição Federal;

(ii) o Município não dispunha de lei municipal autorizando o dispêndio de recursos nesta etapa de ensino (Consulta n.53163-4/92 e Consulta n.154612-1/94, ambas desta Corte);

(iii) não há evidência de que o serviço em questão já vinha sendo prestado em gestões anteriores por força de algum programa de governo em específico e que, portanto, a sua interrupção poderia causar prejuízos a quem dele necessitava.

Em sua defesa os responsáveis ressaltaram que os gestores ao assumirem a administração municipal, se depararam com diversos processos licitatórios revogados nos últimos dias de mandato do ex-Prefeito e que então, o ato administrativo dispensou por emergência o certame licitatório de acordo com os casos previstos no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, uma vez que restou caracterizada a urgência de atendimento de situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer política pública de interesse coletivo, ressaltou também que a contratação não durou mais do que 180 dias.

Alegaram ainda que “*é uma política antiga do município oferecer transporte gratuito para cidadãos que vão diariamente a Itabira para obter o ensino superior ou técnico, não disponível dentro do território do Município de Bom Jesus do Amparo*” e que o procedimento foi realizado a partir da comunicação do então gestor do setor de transporte através do Memorando n. 001/2017 (fls. 293/302 e fls.303/639), em que relata a situação precária da frota do município.

Em reexame, a Unidade Técnica manteve seu entendimento quanto à procedência do apontamento de irregularidade o que foi corroborado pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Com efeito, verifica-se que a referida contratação direta aconteceu no início do primeiro ano de governo, todavia não restou demonstrado nos autos nem a situação emergencial que decorreria da interrupção brusca de serviço à cargo do município, nem que houvesse autorização legal para que o município prestasse este tipo de serviço que não consta entre as competências municipais prioritárias.

Neste sentido o entendimento desta Corte exarado nas Consultas n. 53163-4/92 e n. 154612-1/94, citadas pela Unidade Técnica, de que a Prefeitura pode subsidiar o ensino superior, mediante transporte dos alunos, desde que tenha autorização legislativa para tal.

Ressalto que em 20/12/2019 foi publicada deliberação do Tribunal Pleno, na Consulta n. 1.040.694, sob relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, cuja ementa transcrevo e que trata da possibilidade de oferecimento de transporte escolar **intermunicipal** para estudantes de nível médio, técnico e superior **desde que atendidas algumas condições:**

CONSULTA. MUNICÍPIO. TRANSPORTE ESCOLAR. ESTUDANTES DE NÍVEL MÉDIO, TÉCNICO E SUPERIOR. INSTITUIÇÕES DE ENSINO PRIVADAS SITUADAS EM MUNICÍPIOS VIZINHOS. GRATUIDADE. UTILIZAÇÃO DOS VEÍCULOS DESTINADOS AO TRANSPORTE ESCOLAR. SERVIÇO PRESTADO PELA FROTA MUNICIPAL OU POR EMPRESA TERCEIRIZADA. PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA. POSSIBILIDADE. CONDICIONANTES.

1. **É possível que o município ofereça transporte gratuito aos estudantes de nível médio, técnico e superior de instituições de ensino privadas situadas em municípios vizinhos, desde que atenda plenamente a área de sua atuação prioritária e aplique o percentual constitucional mínimo em educação, condicionado, ainda, à existência de recursos orçamentários próprios, à observância das normas legais para o processamento da despesa, ao não estabelecimento de restrições e à garantia de caráter isonômico a todos que necessitem do benefício.**

2. **É possível que o município utilize os veículos destinados ao transporte escolar dos estudantes do ensino básico da rede pública para conduzir alunos de nível médio, técnico e**

superior de instituições de ensino privadas, inclusive situadas em municípios vizinhos, **seja o serviço prestado diretamente, pela frota municipal, ou por empresa terceirizada, sempre com a condição de individualização do serviço, com a contabilização das despesas nas rubricas orçamentárias próprias.**

3. Quando o serviço for disponibilizado a partir da utilização de frota adquirida no âmbito do Programa Caminho da Escola, é imprescindível, ainda, a existência de regulamento do poder executivo, a ausência de prejuízo dos estudantes da zona rural do ensino público básico e a observância das disposições gerais definidas na Resolução CD/FNDE n. 45/13.

Na documentação que acompanha a defesa não há qualquer documento que comprove a autorização legislativa para a prestação do serviço de transporte de alunos do ensino superior, nem o atendimento das condicionantes citadas na Consulta n. 1.040.694, como também não há comprovação de que tenha havido prestação anterior deste serviço, por meio de algum programa específico. Mais ainda, entre a data de início do ano letivo (06/02/2017) e a emissão da 1ª ordem de serviço (23/03/2017) decorreram 77 dias, tempo suficiente para a realização de procedimento licitatório.

Em sua defesa, os Responsáveis trouxeram aos autos o Memorando n. 001/2017 (fls.287/302), datado de 02/01/2017, no qual o Sr. Gustavo Motta Espírito Santo (Chefe dos Transportes) relata ao Secretário Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento, Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, entre outros aspectos, a necessidade de "*compra, terceirização e ou locação de veículos para complementação do transporte escolar, transporte de alunos de faculdades e de cursos técnicos realizados em Itabira MG e Barão de Cocais MG, [...]*".

Junto ao Memorando citado acima, trouxeram a Requisição de fl.288, subscrita em 30/01/2017, mediante a qual o mesmo Chefe de Transportes Sr. Gustavo Motta Espírito Santo, solicita autorização para "*contratação e ou locação de veículos para complementação do transporte escolar, transportes de alunos da faculdade e de cursos técnicos para Itabira MG, transporte de idosos e circular municipal*".

Como destacado pela Unidade Técnica, em exame inicial, a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação (Requisição de fl. 25, subscrita em 27/01/2017 pela Secretária de Educação, Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira) é de que a emergência decorre da data próxima de início das aulas dos estudantes universitários ou de escola técnica:

a Secretaria de Educação justifica que a administração não dispunha de ônibus rodoviário para o transporte intermunicipal desses alunos e que, portanto, havia emergência na contratação do serviço, uma vez que "as aulas terão início em 06/02/17, podendo ocorrer prejuízo aos universitários e cursantes (sic) de escola técnica, no comparecimento das aulas letivas na cidade de Itabira/MG, caso o transporte não seja oferecido".

O art. 24, IV da Lei nº. 8666/93 autoriza o administrador a proceder à realização de dispensa de licitação por emergência **quando presente o pressuposto da urgência no atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo** ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. (Grifei.)

Entendo que os argumentos da defesa e os documentos juntados não foram suficientes para justificar a existência de situação emergencial a amparar a contratação direta nos termos do art. 24, IV da Lei Federal n. 8.666/93. Reitero que o serviço de transporte intermunicipal de alunos universitários e de escolas técnicas não é competência do município (arts. 30, VI e 211, §2º da Constituição Federal) cuja atuação prioritária é no ensino fundamental e na educação infantil. Lado outro, nada impede a atuação suplementar dos municípios nos níveis médio, técnico e superior de ensino, embora não seja a sua obrigação primeira, desde que plenamente atendidas as áreas de sua competência.

Dito isso, não há nos autos comprovação de que existisse lei municipal autorizando a prestação do serviço nestas etapas de ensino (Consulta n.53163-4/92 e Consulta n.154612-1/94) e o atendimento das condicionantes constantes na Consulta n. 1.040.694, o que pelo contrário, o órgão ministerial, em seu parecer conclusivo, comprovou não estarem atendidas:

18. Ocorre que no caso em análise o ente público comprovadamente utilizou-se de recursos destinados à educação básica fundamental para custear transporte universitário. É possível aferir nas notas de empenho acostadas aos autos que o pagamento da prestação de serviço em exame foi contabilizado na função 12, educação, subfunção 361, ensino fundamental e projeto/atividade 2035, manutenção das atividades de transporte escolar do ensino fundamental (fls. 102v, 104, 113, 116, 119 e 122).

19. Não obstante estar atuando em outro nível de ensino, o Município descumpriu a meta 1-A estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) instituído pela Lei Federal n. 13.005/2014, conforme consta da plataforma “TC Educa” (Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação)<sup>1</sup>.

[...]

21. Como se observa, não é possível admitir que o Município esteja atendendo “plenamente as necessidades de sua área de competência” na educação infantil quando, passados quatro anos do prazo estipulado na meta 1-A, ainda não universalizou o acesso das crianças de 4 a 5 anos de idade na pré-escola.

22. Desta forma, **embora as necessidades de sua área de competência não estivessem “plenamente atendidas” (educação infantil), o Município de Bom Jesus do Amparo vem atuando em outro nível de ensino (superior/técnico).** (Grifei.)

Assim, não tendo os responsáveis efetivamente demonstrado no processo administrativo a devida caracterização da situação emergencial que justificasse a contratação direta concluo pela procedência do apontamento de irregularidade e aplico multa individual, no valor de R\$ 1000,000 (um mil reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, Secretária de Educação, por requisitar a instauração de Processo Administrativo de Dispensa de Licitação sem que estivessem presentes os requisitos legais autorizadores e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, Secretário de Administração e Fazenda, por autorizar, homologar e adjudicar o certame, com os vícios apontados.

## **2 Ausência de projeto básico ou documento similar capaz de caracterizar devidamente o serviço**

O Representante alega que a documentação que subsidiou o processo de dispensa de licitação não definiu com clareza e a necessária especificidade o objeto da contratação, tendo exemplificado *que o referido procedimento administrativo não tratou de descrever o ônibus necessário à prestação do serviço (modelo, ano, quantidade, itens obrigatórios de segurança, vigência de seguro etc.) e tampouco estabeleceu os prazos de início e término dos serviços, percurso a ser realizado, quantitativos e custos estimados.*

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://pne.tce.mg.gov.br>. A plataforma foi desenvolvida pelo TCE/MG com dados já existentes, extraídos do Censo Escolar, do INEP/MEC e estimativa populacional, elaborada pelo DATASUS, com base no Censo Populacional 2010 do IBGE. O Sistema de Monitoramento e Expedição de Alertas foi concebido pelo Grupo de Trabalho Atricon -IRB para o acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE. Através de indicadores numéricos classificados por cor, tem-se um panorama da evolução dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios brasileiros no atingimento das metas do PNE, com destaque para situações ou risco de descumprimento. Nesses casos, alertas são emitidos aos administradores responsáveis.

Em análise preliminar, a Unidade Técnica destacou que *existe imprecisão na descrição do objeto do certame, pois muito embora este se refira a uma suposta locação de veículo, tem-se que a contratação cuida, na verdade, da prestação do serviço de transporte universitário intermunicipal* colacionando as cláusulas do contrato (fls. 57/62) e a descrição constante na requisição de serviço elaborada pela Secretaria de Educação (fl. 25), em que consta exclusivamente a solicitação de autorização para "*locação de 01 (um) ônibus rodoviário, com capacidade de 44 (quarenta e quatro) passageiros*", sem apresentar qualquer projeto básico ou qualquer outro documento similar com as devidas características e condições gerais da contratação almejada:

CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO E PREÇO Constitui objeto do presente contrato a prestação do serviço de transporte escolar intermunicipal, a ser executado em regime emergencial pelo menor preço do Km/diário, conforme especificações e técnicas constantes neste contrato, por requisição da secretária de Educação. [...]

CLÁUSULA TERCEIRA - DA EXECUÇÃO A execução do presente contrato abrange o transporte de estudantes do Município para Faculdade e Cursos Técnicos na cidade de Itabira/MG, das localidades elencadas na Cláusula Primeira até suas escolas e retorno, diariamente, da segunda a sexta-feira, e eventualmente aos sábados, de acordo com o calendário escolar, pela CONTRATADA ou por terceiros por ela indicados, desde que haja concordância do CONTRATANTE.

Quanto a esse apontamento os próprios responsáveis, em sua defesa (fls.174/195), confirmam a ausência de projeto básico, mas alegam que tal fato não interferiu na execução e cotação do serviço:

[...] em que pese a ausência de projeto básico os elementos presentes no procedimento licitatório são suficientes para delinear de forma clara o objeto, preço, forma de execução.

[...]

a Administração contratou proposta vantajosa dentro da realidade do mercado local, não ocasionando nenhum dano ao erário e ao interesse público.

A Unidade Técnica ressaltou a importância do projeto básico a ponto de se considerarem nulos os atos ou contratos realizados sem o mesmo:

O projeto básico, previsto no art. 6º, IX da Lei nº.8666/93 se constitui do "conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares".

Trata-se de um **documento imprescindível à contratação de obras e serviços, pois é por meio dele que a Administração Pública define e caracteriza objeto da licitação**, demonstrando a viabilidade e a conveniência de sua realização e abordando questões de ordem técnica, ambiental, financeira e de todas as outras que se mostrem indispensáveis para a concepção da futura contratação.

**Para os licitantes, por sua vez, o projeto básico lhes possibilita a apresentação de uma proposta financeira adequada e compatível** ao que está sendo demandado administrativamente.

Dada a relevância do tema, a Lei nº.8666/93 estabeleceu no art. 7º, I e §2º, I, que "**as obras e serviços somente poderão ser licitados se houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório**", sendo a sua elaboração a primeira etapa desse tipo de contratação.

Destaca-se que **mesmo no caso das contratações diretas (dispensas e inexigibilidade de licitação), o projeto básico se constitui de documento obrigatório**, em razão do que

dispõe o art. 7º, §9º da Lei nº.8666/93, inclusive quando caracterizada situação emergencial [...] (Grifei.)

O projeto Básico é instrumento obrigatório para toda contratação (seja ela por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade ou adesão à ata de registro de preços), sendo elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e devendo reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação.

Conforme preleciona Marçal Justen Filho, mesmo nas contratações diretas, é exigido “*um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível (...). Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação*”.

A obrigatoriedade legal que não permite ao gestor dispensar a elaboração do projeto básico está fundamentada na necessária precisão do objeto a ser contratado, cuja falta de clareza e de especificidade prejudicará tanto a elaboração das propostas e sua seleção, quanto o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato. No caso dos autos isso fica evidente e cito como exemplo as medições efetuadas sem qualquer parâmetro pré-estabelecido formalmente e que dificultam a fiscalização.

Assim, *in casu*, o referido apontamento deve ser julgado procedente, em razão do descumprimento das disposições contidas no artigo 7º, § 2º, I, c/c artigo 7º, §6º e com o art. 26, parágrafo único, todos da Lei Federal n. 8.666/93.

Pela irregularidade determino a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, Secretária de Educação, por requisitar a instauração de Processo Administrativo de Dispensa de Licitação sem projeto básico ou documento similar capaz de caracterizar devidamente o serviço pretendido e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, Secretário de Administração e Fazenda, por autorizar, homologar e adjudicar o certame, mesmo com a irregularidade apontada.

### **3. Pesquisa de preços ineficaz e com indício de simulação**

Na exordial, o Representante aduziu, quanto à pesquisa de preços constante às fls. 29/36, a existência de *uma verdadeira simulação na pesquisa de preço, pois as informações acerca da mesma são controvertidas e os documentos juntados são inidôneos*. Para provar sua suposição, informou omissões de assinaturas e de datas nas cotações de preço juntadas, além de divergências nos documentos produzidos pela própria Administração no tocante à quantidade de preços que teriam sido cotados para fins de aferição do valor prévio de mercado.

Nas justificativas conjuntamente apresentadas às fls. 174/195, os responsáveis argumentaram que *"as cotações fornecidas sem papel timbrado ou datadas devem ser aceitas pela Administração Pública em respeito ao princípio do formalismo moderado"*.

Afirmaram também que os licitantes ficam vinculados às propostas apresentadas até 60 (sessenta) dias contados da data de entrega, mesmo que elas não estejam datadas, não havendo possibilidade de retratação. Alegam ainda que a divergência apontada entre o Parecer da Comissão Permanente de Licitação - CPL, a Declaração do Chefe de Compras e o Parecer do Controle Interno quanto ao número de cotações efetuadas não passa de um erro meramente material e, portanto, seria incapaz de macular a lisura do procedimento. Ressaltam, finalmente, que *"a ampla pesquisa de preços"* demonstraria que não houve ofensa a qualquer princípio da administração pública.

A Unidade Técnica em reexame, ratificou sua análise inicial em que concluiu pela inidoneidade da pesquisa de preços que instruiu a Dispensa de Licitação n. 009/2017 por não ser possível aferir o atendimento do princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 3º da Lei Federal n. 8.666/1993), pelas seguintes razões:

- a) propostas comerciais sem data e/ou assinatura, carecendo, portanto, de validade jurídica;
- b) divergência de informações entre os documentos produzidos pela Administração (Parecer da CPL, Declaração do Chefe de Compras e Parecer do Controle Interno);
- c) propostas de preços com especificações insuficientes a respeito das condições gerais dos serviços ofertados.

Destaco, do estudo técnico inicial a seguinte manifestação que reforça a inidoneidade, alegada pelo Representante, da pesquisa de preços realizada:

Fora esses aspectos, os próprios documentos produzidos pela Administração contêm divergência quanto ao número de fornecedores dos quais se obtiveram propostas para fins de composição do valor de mercado (o Parecer da Comissão de Licitação indica que 4 fornecedores cotaram preços, enquanto a Declaração do Chefe de Compras e o Parecer do Controle Interno indicam a existência de 4 e 5 propostas de preços, respectivamente).

Registre-se, inclusive, o fato de o parecer jurídico de fls.49/52, datado de 30/01/2017, referir-se à certidão de pesquisa de preços (fl.29) que, por sua vez, somente foi elaborada em 03/02/2017.

Esse conjunto de evidências prejudica a idoneidade da pesquisa de preços realizada e, por conseguinte, a aferição da compatibilidade do preço contratado com aquele praticado no mercado, cuja comprovação também deve ser demonstrada no caso de dispensas e inexigibilidade de licitação, por força do art. 26, parágrafo único da Lei nº.8666/93, transcrito anteriormente (vide o item 2.3.4).

Com efeito, a situação emergencial constatada não exime o Poder Público da adoção dos procedimentos formais determinados em lei, determinações estas que não se confundem com mero formalismo pois tais procedimentos asseguram a contratação mais vantajosa para a Administração.

Com relação a ineficácia da pesquisa de preços realizada, verifiquei que, de fato, nenhuma proposta de preço apresentada discrimina adequadamente o serviço contratado, inclusive, faltam em algumas delas, datas de validade e assinaturas (fls. 30 a 36), o que as tornam juridicamente inválidas e por esta razão e em conformidade com os fundamentos adotados pela Unidade Técnica, entendo irregular a pesquisa de preços efetuada, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único e inc. III da Lei n. 8.666/93.

Entendo, como defendido pelo Ministério Público junto ao Tribunal ao citar decisão do TCU<sup>2</sup> que “não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisa de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto”.

Pela irregularidade determino a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, ao Sr.

---

<sup>2</sup> TCU, Acórdão n. 594/2020, Plenário, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Vital do Rêgo. Acórdão n. 3.213/2019, 1º Câmara, Representação, Relator Benjamin Zymler, Acórdão n.4.848, 1º Câmara, Representação, Relator Augusto Nardes.

Rômulo Henrique Bretas, Chefe do Setor de Compras, unidade competente da Prefeitura para realização de pesquisa de preços.

#### **4. Ausência de cláusulas obrigatórias no contrato firmado, contrariando o disposto no art. 55 da Lei de Licitações**

Na inicial, aponta o Representante que o contrato administrativo (fls. 57/62) é omissivo quanto ao valor global da contratação, quanto à indicação do crédito que fará frente à despesa e quanto ao prazo e a forma de entrega da prestação dos serviços. Acrescenta também que o contrato autoriza a subcontratação parcial ou total do objeto do contrato.

Em sua análise preliminar, a Unidade Técnica entendeu que:

No caso em apreço, verificou-se que o contrato de fls. 57/62 estabeleceu uma vigência contratual de 90 (noventa) dias (cláusula quinta), discriminou as responsabilidades e obrigações da contratada (cláusula sexta) e, além disso, destacou as condições necessárias para que se realizasse o pagamento da despesa (cláusula quarta).

Assim, esta Unidade Técnica não constatou irregularidade no tocante a esses pontos específicos, citados na Representação.

Noutro giro, confirma-se a omissão quanto à indicação da dotação orçamentária pela qual iria correr a despesa. Com efeito, muito embora a Cláusula Segunda do referido contrato disponha que "a dotação orçamentária destinada ao pagamento dos objetos está prevista e indicada no processo", essa singela remissão não atende ao art. 55, V da Lei nº. 8666/93, segundo o qual tal informação deve constar de forma discriminada no termo contratual.

De igual modo, quanto ao preço contratado, a cláusula primeira apenas estabeleceu o valor a ser despendido por cada Km a ser percorrido (R\$4,90) e a quantidade estimada de km a ser percorrido em 1 dia (110km), não havendo, todavia, indicação do valor global da contratação, ou seja, o máximo de Km que poderia ser percorrido (e pago, consequentemente) com base nesse contrato, o que contraria o disposto no art. 55, III da Lei nº.8666/93.

Destaca-se, ainda, que o Portal da Transparência do Município de Bom Jesus do Amparo (fl. 75), inexplicavelmente, atribuiu ao contrato em referência o valor de R\$127.400,00 (cento e vinte e sete mil e quatrocentos reais), sendo que não consta do citado processo licitatório qualquer memória de cálculo que embase referido valor.

Para finalizar, observa-se que as cláusulas terceira e sexta do contrato sugerem que a contratada poderia subcontratar o serviço, inclusive de forma total, o que indica o desrespeito ao disposto no art. 72 da Lei nº. 8666/93, segundo o qual a subcontratação somente é admitida para "partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração".

Por todo o exposto, conclui-se pela procedência da Representação quanto às cláusulas 1ª, 2ª e 6ª e pela improcedência das acusações lançadas para as cláusulas 4ª e 5ª, do aludido contrato.

Em sua defesa, os responsáveis alegaram que "o contrato administrativo em questão, possui em seu arcabouço todos os aspectos necessários para a efetiva fiscalização do contrato", que a dotação orçamentária se encontra no processo administrativo, que o valor global é aferido por operação aritmética simples e que, embora tenha previsão de subcontratação, a modalidade não foi utilizada durante a vigência contratual.

Não obstante as razões de defesa apresentadas, em reexame, a Unidade Técnica ratificou as falhas apontadas no Relatório Técnico inicial e frisou que:

- (i) não basta que a dotação orçamentária tenha sido ventilada em algum momento do procedimento administrativo; para o atendimento ao disposto no art. 55, V da Lei n. 8666/93, o contrato também deve conter disposição expressa nesse sentido;
- (ii) a operação aritmética aludida na Defesa somente poderia ser realizada no caso em concreto se o procedimento administrativo estivesse instruído com uma estimativa da quilometragem a ser percorrida durante a execução contratual (o que não existiu na espécie), razão por que permanece o descumprimento ao art. 55, V da Lei n.8666/93;
- (iii) ainda que não tenha ocorrido situação de subcontratação durante a execução do serviço em questão, é relevante destacar, inclusive para fins pedagógicos, que a subcontratação total (estipulada no contrato de fls.57/62) é vedada pela Lei de Licitações (art. 72), de modo que os contratos administrativos devem evitar cláusulas com igual teor.

Acolhendo os argumentos da Unidade Técnica, entendo pela irregularidade das cláusulas contratuais indicadas e determino a expedição de recomendação ao Sr. Dario Ferreira Motta, Prefeito do Município e subscritor do Contrato em referência, bem como àquele que o tenha sucedido, para que adote providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução n.12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

#### **5. Prorrogação irregular do contrato**

Alega o Representante que houve prorrogação irregular do contrato administrativo pois não houve justificativa para a não ocorrência do processo licitatório e principalmente porque é vedada a prorrogação de contrato administrativo decorrente de dispensa por emergência.

O contrato pactuado (fls. 57/62) decorrente do processo de Dispensa de Licitação n. 09/2017 possuía vigência de 90 (noventa) dias. Iniciado o prazo na data de assinatura do contrato (10/02/2017), tinha previsão de término em 11/05/2017.

Contudo, em 04/05/2017, a Administração formalizou o contrato aditivo de fls.66/67 prorrogando a vigência contratual para 09/06/2017, sem indicação de motivação que justificasse a prorrogação em afronta ao art. 57, §2º da Lei Federal n. 8.666/93 que determina que *toda prorrogação de prazo deve ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato*.

A Lei Federal n. 8.666/93 prevê ainda que os contratos administrativos decorrentes de dispensa de licitação fundamentada no art. 24, IV (emergência/calamidade) devem ter vigência de, no máximo, 180 dias vedada a prorrogação.

O responsável, em sua defesa alega que a prorrogação do contrato, “é indesejável, mas não pode ser proibida e que, no caso dos autos, no prazo de 90 dias não foi possível regularizar a situação administrativa do município, o que justifica a prorrogação do contrato, em razão da inviabilidade de paralização da política pública em questão”.

A Unidade Técnica, em reexame, afirma que não questiona a duração total da contratação em si, cujo somatório foi de 119 dias, não superando o limite de 180 (cento e oitenta) dias estabelecido pelo art. 24, inciso IV da Lei Federal n. 8.666/93, todavia ressalta que o aditivo contratual de fls. 66/67 não contém uma justificativa sequer para a prorrogação da vigência da contratação, contrariando a exigência do art. 57, §2º da Lei Federal n. 8.666/93. O responsável não justificou/demonstrou por que não adotou todas as providências necessárias para tanto, dentro do prazo inicialmente previsto, e que tal fato além de representar medida de transparência e publicidade dos atos da administração, assume especial relevância no caso da contratação direta por emergência (art. 24, IV da Lei Federal n. 8.666/93).

No caso, deve-se ressaltar que o prazo total do contrato emergencial, com a prorrogação se encontra dentro do prazo legal de 180 dias autorizados por lei (art. 24, IV da Lei n. 8.666/93), mas efetivamente a prorrogação contratual deve ser devidamente justificada (art. 57, §2º da Lei Federal n. 8.666/1993), o que não se verifica no presente caso.

Por essas razões entendo irregular a prorrogação contratual realizada mas, estando a vigência total dentro do prazo estabelecido pelo art. 24, inciso IV da Lei Federal n. 8.666/93, considero que a falta da exposição dos fatos que motivaram a prorrogação contratual, deve ensejar a expedição de recomendação aos responsáveis e aos atuais gestores do município para que nas próximas licitações atentem para a imprescindível apresentação por escrito de justificativas para a prorrogação contratual pretendida, bem como para a necessidade de prévia autorização pela autoridade competente, sob pena de aplicação de multa no caso de reincidência.

## 6. Irregularidade na fase de liquidação da despesa

Segundo o Representante, as notas fiscais (fls. 113/124) fornecidas pela contratada, empresa T.M.P. Terraplanagem e Transportes Ltda., não teriam sido atestadas pelo setor competente pelo recebimento dos serviços, nem estariam acompanhadas de planilhas de medição, o que contraria a cláusula quarta do contrato (fls. 57/62) e o § 2º, inciso III do art. 63 da Lei n. 4.320/64. Acrescenta também que nos documentos não há a descrição da quilometragem percorrida e o período a que se refere a prestação dos serviços.

Os defendentes juntaram aos autos (fls. 212/238) as notas de empenho e respectivas notas fiscais, cópia das medições dos serviços prestados pela empresa T.M.P. Terraplanagem e Transportes Ltda. assinadas pelo controlador de medições, pelo diretor da empresa e pelo Prefeito Municipal, na qualidade de contratante dos serviços.

A Lei n. 4.320/64 estabelece, nos arts. 62 e 63, que o pagamento da despesa somente será efetuado após sua regular liquidação, a qual, por sua vez, deve cumprir o seguinte procedimento:

**Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.**

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (Grifei.)

A Cláusula Quarta do Contrato celebrado (fls. 57/62), procedimentalizou a exigência legal, ao exigir como condição de pagamento, que até o 5º dia útil após o vencimento do mês a empresa Contratada apresentasse *o documento fiscal [...] acompanhado da planilha de medição e recebimento dos serviços respectivos pela Secretária de Educação, a quem cabe o acompanhamento dos mesmos.*

Da documentação pode-se verificar que foram percorridos 10.245 quilômetros durante a execução contratual acarretando o pagamento do valor de R\$ 50.200,50 (cinquenta mil,

duzentos reais e cinquenta centavos) para a empresa Contratada, o que é o equivalente à multiplicação da quilometragem pelo valor unitário do Km contratado (R\$ 4,90).

Em reexame, a Unidade Técnica entendeu que a documentação supre a omissão apontada:

Todavia, registra-se que a análise técnica ficou prejudicada quanto à aferição da legitimidade dos dados constantes nas referidas medições, considerando que a Dispensa de Licitação em questão não está instruída com projeto básico detalhando devidamente o serviço (notadamente no que diz respeito à quilometragem a ser percorrida).

Nada obstante, **considerando que esse fato (ausência de projeto básico) já está sendo objeto de análise em item específico do presente Relatório, esta Unidade Técnica entende plausível a descaracterização do presente apontamento, em sua integralidade.** (Grifei.)

Efetivamente, após análise da documentação juntada pela defesa, entendo que a contraprestação realizada em favor da empresa T.M.P Terraplanagem e Transporte Ltda. ocorreu após apresentação das planilhas de medição e recebimento dos serviços respectivos por parte da Contratante, atendendo assim as formalidades legais necessárias para a liquidação da despesa pública. Dito isso julgo improcedente esse apontamento da Representação.

#### **7. Não comprovação da regularidade fiscal da Empresa TMP terraplanagem e transportes Ltda.**

Em sua análise inicial, a Unidade Técnica verificou a ausência de comprovação da regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual, tendo sido constatada a existência de certidão apenas no tocante às esferas federal e municipal.

De acordo com o seu aditamento à Representação, a falta da referida certidão contraria o art. 28 da Lei Federal n. 8.666/93 que exige, para fins de habilitação em processo licitatório, que o licitante demonstre a sua regularidade fiscal para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante. Aduziu ainda que, não se aplica às dispensas de licitação, por ausência de previsão legal, a possibilidade de dispensa, no todo ou em parte, da apresentação da documentação inserta nos arts. 28 a 31 da Lei (§1º do art. 32 da Lei Federal n. 8.666/1993).

Em apertada síntese, os responsáveis alegam (fls. 192/193) que, exigir toda a documentação prevista nos arts. 28 a 31 para esses tipos de contratações seria verdadeira afronta aos princípios da eficiência e da proporcionalidade.

Os responsáveis argumentam que o art. 29 da Lei n. 8.666/93 deve se compatibilizar com a ideia preconizada no inciso XXI, art. 37, da Constituição Federal, que limita os requisitos de habilitação às exigências indispensáveis para a garantia do cumprimento das obrigações e que a exigência de regularidade fiscal estaria limitada à Fazenda interessada e à atividade a ser contratada. Além disso, argumentam que o art. 32, parágrafo único da Lei n. 8.666/93 faculta à Administração dispensar no todo ou em parte a documentação exigida para contratação.

A Unidade Técnica entendeu que as justificativas apresentadas não enfrentaram o mérito do apontamento em questão, e que ao contrário do que os Responsáveis alegam, a exigência reclamada nos presentes autos não está limitada à Fazenda interessada e à atividade a ser contratada. Em verdade, tal peculiaridade somente se aplica no caso da exigência de "prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal".

Quanto à matéria, o art. 27, IV, da Lei Federal n. 8.666/93 estabelece como condição de habilitação que, nas licitações, seja exigida dos interessados a documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista sendo que o art. 29 descreve que a documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em prova de regularidade para com

a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei.

O exame da unidade técnica e os documentos trazidos aos autos demonstra que procede o apontamento aditado pela Unidade Técnica acerca da irregularidade cometida pela Prefeitura de Bom Jesus do Amparo, que deixou de exigir a comprovação da regularidade fiscal da Contratada. Assim, a Comissão de Licitação procedeu de forma irregular ao habilitar a empresa **TMP Terraplanagem e Transportes Ltda.**, uma vez que a empresa não apresentou todas as certidões, em descumprimento ao art. 27, IV c/c o art. 29, III, ambos da Lei Federal n. 8.666/93.

Marçal Justen Filho assim leciona sobre a matéria:

(...) a contratação direta não importa, de modo mecânico, a dispensa de comprovação dos requisitos de habilitação. Ou seja, os mesmos fundamentos que impõem a verificação da idoneidade daquele que participa de uma licitação também se aplicam no caso de contratação direta.

Tendo em vista que os argumentos apresentados pela Defesa não foram capazes de comprovar a regularidade fiscal da empresa junto à Fazenda Estadual, considero procedente a irregularidade apontada pela Unidade Técnica.

Pela irregularidade determino a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, ao Sr. Adilson José Duarte, presidente da Comissão Permanente de Licitação e demais membros da equipe de apoio, Sra. Isaura Marilene Fonseca e Sra. Vanda Lúcia do Espírito Santo Nepomuceno, por não exigirem a comprovação de regularidade da empresa TMP Terraplanagem e Transportes Ltda. perante a Fazenda Estadual e; ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, secretário de administração e fazenda, por homologar e adjudicar o certame, mesmo com a irregularidade apontada.

#### **8. Ausência de dotação orçamentária para a realização da despesa e câmputo indevido no cálculo relativo à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal)**

Em análise técnica preliminar, a Unidade Técnica, apontou que a dotação orçamentária n. 02.03.01.12.361.0025.2035.3.3.90.39, indicada no parecer contábil de fls. 27 e utilizada para a realização das despesas decorrentes do contrato em análise, trata-se de dotação destinada à "Manutenção das Atividades do Transporte Escolar do Ensino Fundamental", o que não é compatível com o objeto da contratação que se refere ao transporte de alunos vinculados ao nível superior do ensino.

Neste sentido, apontou como irregularidade a utilização indevida da referida dotação orçamentária, e também a contabilização das despesas decorrentes do contrato emergencial no câmputo de 25% de despesas com MDE (art. 212 da Constituição Federal), sendo que nesse cálculo somente devem ser levados em conta os dispêndios relacionados à área de atuação prioritária do Ente Federado envolvido (infantil e fundamental, no caso dos municípios). Fundamentou as irregularidades encontradas nos seguintes termos:

Com efeito, a Constituição Federal enfatiza, no 211, §2º, que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”, já que é exatamente essa esfera da federação que dispõe de competência para “manter [...] programas de educação infantil e de ensino fundamental” (art. 30, VI).

Muito embora tais dispositivos não impliquem proibição para os Municípios eventualmente atuar em outros níveis educacionais, esta Corte de Contas já se manifestou sobre o tema nas Consultas nº 53163 —4/92, nº 154612 —1/94.

Em ambos os casos ficou definido que “a Prefeitura poderá subsidiar o ensino superior, mediante concessão de bolsas de estudo e de transporte, se julgar necessário aos interesses maiores da coletividade local, desde que não inclua as despesas no percentual de 25% e que tenha a dotação orçamentária adequada e autorização legislativa para tal”.

No entanto, em sua manifestação preliminar, o Ministério Público junto ao Tribunal esclareceu que:

19. A empresa contratada (T.M.P. Terraplanagem e Transportes Ltda) recebeu R\$50.200,50 pelos serviços prestados no período de fevereiro a junho de 2017 em decorrência do Contrato n. 10/2017 e seu aditivo (fls. 57/62 e 66/67), como se observa das notas de empenho n. 405, 416, 553 e 586 acostadas aos autos (fls. 102v, 104, 113, 116, 119 e 122).

20. Verifica-se que o pagamento da prestação de serviço em exame, qual seja, “transporte intermunicipal de universitários e cursistas de escolas técnicas da região”, **foi contabilizado na função 12, Educação, subfunção 361, Ensino Fundamental, e projeto/atividade 2.035, Manutenção das Atividades de Transporte Escolar do Ensino Fundamental.**

21. **Em consulta ao SICOM, é possível ratificar as informações que constam nos autos, isto é, foram empenhadas e pagas as despesas no montante de R\$50.200,50 com recursos vinculados à educação e recursos próprios, fontes 101 e 100.**

22. **Contudo, ao contrário do afirmado no relatório técnico (fls. 137), a mencionada não foi contabilizada no cômputo das despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino (25%), pois, à época da análise da prestação de contas de governo – exercício 2017 do Município de Bom Jesus do Amparo, o próprio órgão técnico glosou as despesas com os empenhos 405, 416, 553 e 586, conforme comprova o relatório “Glosa Pagamentos” extraído do SICOM (doc. anexo). (Grifei.)**

Em sua Defesa, os responsáveis alegam que a Sra. Ângela Maria dos Santos não é contadora, nem exercia essa função junto a (sic) Prefeitura de Bom Jesus do Amparo/MG.

No entanto, foi a Sra. Ângela que assinou o parecer contábil de fls. 27 em que diz tratar-se de competente avaliação técnica e informar ter levado em conta a operação que se pretende realizar e o objeto do processo em referência para indicar a dotação orçamentária utilizada para os dispêndios do contrato.

Alegam ainda os responsáveis que não há indicação equivocada de rubrica orçamentária, tendo em vista que o serviço contratado visa garantir a efetivação de política pública voltada ao desenvolvimento da educação no município, atendendo à necessidade básica da população e acrescentam que é uma política pública antiga do Município oferecer transporte para cidadãos que vão diariamente a Itabira para obter o ensino superior ou técnico, não disponível dentro do território de Bom Jesus do Amparo.

Por fim, destacam, quanto ao cômputo das despesas do contrato para o cálculo de 25% de MDE que mesmo decotando-se o valor do procedimento licitatório em questão, houve o necessário emprego de 25% (vinte e cinco) por cento em educação, levando à conclusão de que o suposto equívoco não compromete a aplicação e recursos em educação, sendo, portanto, insignificante.

De fato, em Consulta ao Sicom e à documentação em referência foi possível confirmar que as referidas despesas decorrentes do contrato foram glosadas pela Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios e, portanto, embora tenha havido a tentativa do município em contabilizá-las como despesas de transporte do ensino fundamental para fins de aferição do percentual mínimo com manutenção e desenvolvimento de ensino, tal tentativa não se consumou.

Sendo assim, quanto à esta irregularidade apontada pela Unidade Técnica, a acolho em parte, pois não tendo havido o cômputo da despesa em questão nos 25% destinados à “Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino”, persiste a irregularidade de utilização indevida de dotação orçamentária destinada à Manutenção das Atividades de Transporte Escolar do Ensino Fundamental para custear o transporte de alunos do ensino superior.

Pela irregularidade determino a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Sra. Ângela Maria dos Santos, por indevidamente informar ser compatível com o objeto contratado a dotação orçamentária destinada às despesas com ensino fundamental.

**9. Atuação do município em transporte de alunos que cursam nível técnico superior de ensino enquanto descumpra a meta 1 do plano nacional de educação, em violação ao art. 11, inciso V, da Lei Federal n. 9.394/96**

Em sua manifestação preliminar, o Ministério Público junto ao Tribunal, ao manifestar-se sobre o apontamento de irregularidade referente à utilização indevida de dotação orçamentária destinada ao transporte do ensino fundamental, apresentou pela Unidade Técnica, aditou à Representação outro apontamento: atuação em outros níveis de ensino (ensino superior e técnico) quando não atendida plenamente às necessidades referentes à educação infantil, de acordo com a inteligência do art. 11, inciso V, da LDB, uma vez que existe um considerável percentual de crianças de 4 a 5 anos sem acesso à pré-escola, em franco descumprimento da meta 1 do PNE (Lei Federal n. 13.055/2014).

Conforme dispõe a Lei Federal n. 9.394/96 (LDB), em seu art. 11:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

**V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (Grifei.)**

Sendo assim, a permissão de atuação do município em outros níveis de ensino só é válida quando (1) estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e (2) com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O órgão ministerial pontuou que o Município de Bom Jesus do Amparo, até 2017, não cumpria<sup>3</sup> a meta 1-A do Plano Nacional de Educação (PNE) que prevê a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade indicando o descumprimento da primeira premissa para atuação em outras etapas de ensino, que é o atendimento pleno das necessidades de sua área de competência.

Como destaquei na análise do primeiro apontamento de irregularidade, em 20/12/2019 foi publicada deliberação do Tribunal Pleno, na Consulta n. 1.040.694, sob relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, que estabelece condições para o oferecimento de transporte escolar **intermunicipal** para estudantes de nível médio, técnico e superior. Entre estas condições estão:

---

<sup>3</sup> Disponível em <https://pne.tce.mg.gov.br>.

- 1 - que atenda plenamente a área de sua atuação prioritária;
- 2 – que aplique o percentual constitucional mínimo em educação;
- 3 – que existam recursos orçamentários próprios;
- 4 – que sejam observadas as normas legais para o processamento da despesa;
- 5 – que seja garantido o caráter isonômico a todos que necessitem do benefício.

Observa-se que entre as condicionantes citadas, está a exigência do art. 11 da LDB reforçando a irregularidade apontada pelo MPC e não refutada pela Defesa.

Assim, por restar comprovado o não atendimento pleno das necessidades referentes à educação infantil, em afronta ao art. 11, inciso V, da Lei Federal n. 9.394/96, uma vez que existe um considerável percentual de crianças de 4 a 5 anos sem acesso à pré-escola, em franco descumprimento da meta 1 do PNE (Lei Federal n. 13.055/2014) e também em desacordo com a tese vigente na Consulta n. 1.040.694 do Tribunal Pleno desta Casa concluo pela procedência do apontamento de irregularidade.

Pela irregularidade determino a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, Secretária de Educação, ao Sr. Dario Ferreira Motta, Prefeito do Município e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, Secretário de Administração e Fazenda, pela contratação do serviço de transporte para alunos de escolas técnicas e do ensino superior sem que estivessem presentes os requisitos legais autorizadores.

### III – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, julgo parcialmente procedente a Representação formulada pelo Sr. Vicente Pinto Ribeiro Neto e os aditamentos propostos pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Julgo procedentes os seguintes apontamentos de irregularidades:

- a - contratação direta sem a comprovação da situação emergencial referida no art. 24, IV da Lei de Licitações;
- b - ausência de projeto básico ou de documento similar capaz de caracterizar devidamente o serviço;
- c - pesquisa de preços ineficaz e com indício de simulação;
- d - ausência de cláusulas obrigatórias no contrato firmado, contrariando o disposto no art. 55 da Lei n. 8.666/93;
- e - prorrogação irregular do contrato;
- f - não comprovação da regularidade fiscal da empresa TMP Terraplanagem e Transportes Ltda. perante a Fazenda Estadual;
- g - ausência de dotação orçamentária para a realização da despesa;
- h - atuação do município em transporte de alunos que cursam nível técnico superior de ensino enquanto descumpra a meta 1 do plano nacional de educação, em violação ao art. 11, inciso V, da Lei Federal n. 9.394/96.

Quanto aos apontamentos referentes à “irregularidade na fase de liquidação da despesa” e ao “cômputo indevido no cálculo relativo à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal)” julgo improcedentes nos termos da fundamentação.

As irregularidades apuradas constituem descumprimento expresse, seja por negligência e/ou imperícia, das normas atinentes às contratações públicas, às finanças públicas e/ou às diretrizes e bases da educação nacional razão pela qual podem ser caracterizadas como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que prevê que *o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*.

Pelas irregularidades encontradas e conforme fundamentação exposta, determino:

- 1) a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 1.000,000 (um mil reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, secretária de educação, por requisitar a instauração de processo administrativo de Dispensa de Licitação sem que estivessem presentes os requisitos legais autorizadores e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, secretário de administração e fazenda, por autorizar, homologar e adjudicar o certame sem a comprovação da situação emergencial referida no art. 24, IV da Lei de Licitações;
- 2) a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, secretária de educação, por requisitar a instauração de processo administrativo de Dispensa de Licitação sem projeto básico ou documento similar capaz de caracterizar devidamente o serviço pretendido e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, secretário de administração e fazenda, por autorizar, homologar e adjudicar o certame, mesmo com a irregularidade apontada;
- 3) a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, ao Sr. Rômulo Henrique Bretas, Chefe do Setor de Compras, unidade competente da Prefeitura para realização de pesquisa de preços em razão da pesquisa de preços ineficaz e com indício de simulação;
- 4) a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, ao Sr. Adilson José Duarte, presidente da comissão permanente de licitação e demais membros da equipe de apoio, Sra. Isaura Marilene Fonseca e Sra. Vanda Lúcia do Espírito Santo Nepomuceno, por não exigirem a comprovação de regularidade da empresa TMP Terraplanagem e Transportes Ltda. perante a Fazenda Estadual e; ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, secretário de administração e fazenda, por homologar e adjudicar o certame, mesmo com a irregularidade apontada;
- 5) a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Sra. Ângela Maria dos Santos, por indevidamente informar ser compatível com o objeto contratado a dotação orçamentária destinada às despesas com ensino fundamental;
- 6) a aplicação de multa individual, no valor de R\$ 500,000 (quinhentos reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Sra. Gabriela Kênia Santos Ferreira, Secretária de Educação, ao Sr. Dario Ferreira Motta, Prefeito do Município e ao Sr. Levy Rafael Fonseca Filho, secretário de administração e fazenda, pela contratação do serviço de transporte para alunos de escolas técnicas e do ensino superior sem que estivessem presentes os requisitos legais autorizadores;
- 7) a expedição de recomendação ao Sr. Dario Ferreira Motta, Prefeito do Município e subscritor do Contrato objeto da Representação, bem como àquele que o tenha sucedido, para que adote providências para evitar a reincidência na ausência de cláusulas obrigatórias nos contratos firmados pelo município em contrariedade ao disposto no art. 55 da Lei Federal n. 8.666/93, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução n.12/2008 (Regimento Interno do TCEMG);

8) a expedição de recomendação aos responsáveis pelo setor de licitações e contratos e aos atuais gestores do município para que nas próximas contratações atentem para a imprescindível apresentação por escrito de justificativas para a prorrogação contratual pretendida, bem como para a necessidade de prévia autorização pela autoridade competente, sob pena de aplicação de multa no caso de reincidência.

Intimem-se os responsáveis pelo Diário Oficial de Contas, bem como o *Parquet* nos termos regimentais.

Cumpridos os trâmites regimentais, arquivem-se os autos.

#### CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, quanto ao apontamento analisado no item 9 da fundamentação, atinente à contratação de serviço de transporte de alunos que cursam nível técnico e superior de ensino pelo Município de Bom Jesus do Amparo, enquanto o município descumpra a Meta 1 do Plano Nacional de Educação, pedindo vênias a Vossa Excelência, entendo ser o caso de majorar as multas imputadas ao Prefeito municipal, Senhor Dário Ferreira Motta, e à secretária de Educação, Senhora Gabriela Kênia Santos Ferreira.

Estamos diante de irregularidade gravíssima, que representa expressa violação a direito fundamental social, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como direito subjetivo, que é o acesso universal à educação infantil pública.

É patente, portanto, o descumprimento pela municipalidade da Meta 1 disposta no Anexo da Lei Federal nº 13.005/14, a qual tem por objetivo “universalizar, até 2016 (portanto, uma meta já vencida), a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste Plano Nacional de Educação – PNE.”

Como se sabe, o cumprimento da Meta 1 do PNE, juntamente com a aplicação dos percentuais constitucionais mínimos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 212 da Constituição da República de 1988, deve ser compreendido como prioridade alocativa normativa, como requisito de cumprimento de política de Estado. E, nesse sentido, deve ser observada pelo Município como pressuposto para o exercício de outros gastos públicos, a serem priorizados em políticas de governo, a exemplo de investimentos em outros níveis de ensino, no caso dos autos, os gastos com ensino de nível técnico e superior.

Portanto, reiterando a devida vênias de Vossa Excelência, dirijo, especificamente, quanto ao Ponto 6 da sua conclusão, para votar pela aplicação de multa individual majorada no montante de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Prefeito municipal, Senhor Dário Ferreira Motta, e à secretária de Educação, Senhora Gabriela Kênia Santos Ferreira.

Em relação aos demais pontos, acompanho o voto de Vossa Excelência.

#### CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Eu acolho a proposta do Conselheiro Cláudio Terrão ao meu voto. Até vislumbro que é uma calibrada muito mais correta pela falta grave cometida.

Então acolho a proposta.

#### CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:  
FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

\* \* \*

sb/fg

