



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. FLÁVIO ESGAIB KAYATT

DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 9305/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/8102/2014
PROTOCOLO	: 1495542
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ALVORADA DO SUL
JURISDICIONADO (A)	: JUVENAL DE ASSUNÇÃO NETO
CARGO	: PREFEITO MUNICIPAL (À ÉPOCA)
INTERESSADO (A)	: NADIR DE BESSA RIBEIRO
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 6/2014
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

RELATÓRIO

A matéria dos autos trata da prestação de contas referente ao Contrato Administrativo n. 6/2014, relativo à locação de um imóvel, na qual o Município de Nova Alvorada do Sul figura como locatário e a senhora Nadir de Bessa Ribeiro, como locadora. Neste momento, examina-se a regularidade:

- da dispensa da licitação para a contratação;
- do contrato;
- do primeiro termo aditivo ao contrato.

Ao realizar uma primeira análise dos autos, a 1ª Inspeção de Controle Externo (1ª ICE) solicitou que se intimasse o jurisdicionado (Solicitação de Providências n. 661/2014, peça n. 10, fls. 27-29) a apresentar os seguintes documentos e justificativas, imprescindíveis ao exame da matéria:

“[DA DISPENSA]

1. *Justificativa para a Dispensa / Inexigibilidade de Licitação;*
2. *Pesquisa de Mercado;*
3. *Justificativa do Preço;*
4. *Proposta do Fornecedor (técnica, preço, prazo e outros).*
5. *Certidão Negativa de Débito (CND) com o FGTS.*
6. *Certidão Negativa de Débito (CND) com o INSS.*
7. *Certidão Negativa de Débito de Regularidade Fiscal e Trabalhista.*
8. *Laudo de Avaliação do Imóvel.”* (peça n. 10, fl. 28)

“DO CONTRATO

1. *Cláusula que Determine os Direitos e Responsabilidade das Partes, as penalidades Cabíveis e os Valores das Multas.*
2. *Cláusula que vincule o edital de Licitação à proposta do licitante vencedor.*
3. *Cláusula que Determine o Reajustamento de Preços.”* (peça n. 10, fl. 29)

O senhor Juvenal de Assunção Neto, Prefeito Municipal na época dos fatos, foi então intimado a encaminhar os documentos e justificativas supramencionados (Termo de Intimação n. 17057/2014, peça n. 11, fl. 30), tendo sua resposta à intimação sido juntada às fls. 40-48 (peça n. 18).

Em seguida, a 1ª ICE procedeu à Análise n. 4683/2015 (peça n. 19, fls. 49-54), na qual verificou que a resposta do jurisdicionado contemplou apenas parte das



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. FLÁVIO ESGAIB KAYATT

justificativas e documentos solicitados, permanecendo as falhas decorrentes do não encaminhamento a este Tribunal:

- A – da pesquisa de mercado e laudo de avaliação do imóvel;
- C – da justificativa para a celebração do primeiro termo aditivo ao contrato;
- D – do parecer jurídico para a celebração do primeiro termo aditivo ao contrato;
- E – da autorização para a celebração do primeiro termo aditivo ao contrato.

Dessa forma, consideradas as falhas supracitadas, a 1ª ICE concluiu pela irregularidade da dispensa de licitação, pela irregularidade do primeiro termo aditivo ao contrato e pela regularidade do contrato, conforme se observa na Análise n. 4683/2015 (peça n. 19, fl. 53).

O Procurador do Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, manifestou-se sobre a matéria por meio do Parecer n. 16521/2015 (peça n. 22, fls. 72-73), no qual assinalou que:

“A contratação direta por dispensa tem previsão legal, entretanto, exige um procedimento prévio, em que observância de etapas e formalidades é imprescindível. Compulsando os autos, verifica-se que NÃO foram observadas essas etapas, conforme determina a Lei 8.666/93 e alterações (...)

“Após análise dos documentos que instruem a formalização do contrato nº 06/2014, constatamos que os mesmos Não atendem as disposições estabelecidas na Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, tendo em vista que a indicação no preâmbulo está incorreta.

“Foi encaminhado Termo Aditivo nº 01 de retificação por erro, entretanto, não está devidamente instruído, em virtude de ausência de documento essencial, nos moldes de peças obrigatórias, decorrente da ausência da justificativa, do parecer jurídico e da autorização do aditamento, bem como, infringindo na irregularidade do artigo 38, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93.” (peça n. 22, fls. 72-73)

Feitas essas considerações, o representante do MPC, ao final de sua manifestação, opinou que se adote o seguinte julgamento:

I – pela ilegalidade e irregularidade do procedimento licitatório e da formalização do contrato e do 1º termo aditivo, nos termos do artigo 120, I, II e § 4º, III (1ª e 2ª fase) da Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013, em decorrência da inobservância do artigo 37, Caput, da Constituição Federal, bem como artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal 8.666/93 e artigo art. 42, IX da LC n. 160/12;

II – Pela imposição de multa, nos termos do artigo 44, incisos II da Lei Complementar nº 160/2012, por infração a norma legal supracitada;

(...)

É o relatório.

DECISÃO

Examinando a matéria, verifico que é necessário fazer algumas considerações sobre as falhas apontadas pela equipe da 1ª Inspeção de Controle Externo e pelo representante do Ministério Público de Contas.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. FLÁVIO ESGAIB KAYATT

No que se refere à irregularidade apontada na letra **A** do relatório desta decisão, verifico que, de fato, assiste razão à 1ª ICE e ao Procurador do MPC, uma vez que, ao não encaminhar os documentos referentes à pesquisa de mercado e ao laudo de avaliação do imóvel, o jurisdicionado não comprovou o cumprimento das etapas e formalidades previstas na Lei n. 8.666/1993, que exige expressamente a necessidade de pesquisa de mercado, conforme se observa nos artigos transcritos a seguir:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

(...)

Art. 26. (...)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

(...)

III - justificativa do preço. (grifos meus)

É de tal forma clara a inteligência desses dispositivos legais, que o jurisdicionado, na resposta ao Termo de Intimação n. 17057/2014, assim se manifesta (peça n. 18, fl. 43):

(...) para que ocorra a locação direta, a Administração deverá observar os requisitos antes de realizar a locação direta, Primeiramente que o imóvel a ser alugado seja indispensável à Administração (justificativa em anexo)

Para demonstrar que o preço do aluguel está dentro do preço de mercado, a Administração deve proceder a uma avaliação prévia do imóvel, com o objetivo de comprovar que aquele imóvel é o mais adequado ao serviço que a Administração quer executar. E que o mesmo atende às necessidades de instalação e de localização, tendo em vista a disponibilidade física e a localização espacial.

*Outro fator relevante na utilização deste dispositivo é a **verificação prévia da compatibilidade do preço exigido com o praticado no mercado, constatado através de avaliação prévia (cópia em anexo), como condição de legalidade da compra ou locação, vez que, a avaliação prévia é determinação legal, sendo condição para a efetivação do negócio.***

Efetivamente, o procedimento de dispensa de licitação não exige as formalidades presentes na licitação, entretanto, os processos administrativos de locação, necessitam ser bem instruídos consoante o dispositivo referido, proceder-se-á à avaliação prévia, a fim de comprovar a compatibilidade do preço a ser contratado com o preço praticado no mercado. Provando vantagem da escolha e do preço, dispensa-se a licitação para compra ou locação de imóvel pela Administração, para seu uso.

Diante de tudo que foi exposto, destacamos que todas as precauções foram tomadas para a formalização desta dispensa de licitação para a locação do imóvel para funcionar a Vigilância Sanitária do Município de Nova Alvorada do Sul. (grifos meus)

Ocorre que o anexo mencionado pelo jurisdicionado (peça n. 18, fl. 46) faz referência apenas à avaliação quanto às necessidades de instalação e localização do imóvel, não fazendo qualquer referência à pesquisa de preço. Embora não haja dúvida quanto à necessidade de avaliação prévia para verificar a compatibilidade



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. FLÁVIO ESGAIB KAYATT

com o preço de mercado, transcrevo abaixo, como elemento de reforço às minhas razões de decidir, as lições de Marçal Justen Filho sobre o tema, bem como jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“Deverá verificar-se a compatibilidade do preço exigido com aquele de mercado. A Administração não poderá pagar preço ou aluguel superior ao praticado para imóveis similares.

“A contratação depende, portanto, da evidenciação de três requisitos, a saber: (a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; (b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais; (c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. rev., atual. e ampl. 2.ª tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016)

“9. (...) nos termos do inciso X do art. 24 da Lei 8.666/1993, para que se possa adquirir imóvel mediante dispensa de licitação, faz-se necessária a conjugação de três requisitos: a comprovação de que o imóvel se destina ao atendimento das finalidades precípua da administração; a escolha condicionada a necessidades de instalação e de localização; e a compatibilidade do preço com o valor de mercado, aferida em avaliação prévia.” (Acórdão n. 2.025/2010. 2ª Câmara. Relator: Min. André Luís de Carvalho)

Verifico nos autos que o valor de locação foi proposto pela proprietária do imóvel, conforme consta na CI n. 0080/2014/SMS (peça n. 4, fl. 17), na qual a senhora Adeliza Maria Santos Abrami, Secretária Municipal de Saúde na época dos fatos, solicita ao Prefeito Municipal:

“(...) a locação de um imóvel, situado na Rua Marcelino Riden n. 856 – Centro, equina com a Rua Joaquim Bento, nesta cidade, para funcionamento da Vigilância Sanitária, pelo período de 12 (doze) meses, com valor mensal de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais), conforme proposta apresentada pela proprietária” (grifo meu).

Considerado o exposto até o momento e analisando os elementos dos autos, constato que os documentos neles constantes não comprovam a realização da devida pesquisa para verificar a compatibilidade do preço de locação proposto com o preço praticado no mercado. Dessa forma, a dispensa de licitação deve ser declarada irregular, uma vez que não se demonstrou o cumprimento das disposições previstas no art. 24, X, da Lei n. 8.666, de 21 de junho 1993.

No que se refere ao contrato, o representante do MPC apontou que houve falha em sua formalização, em virtude de a cláusula II ter feito referência a fundamento legal estranho ao objeto do contrato. No entanto, a Administração corrigiu tal falha por meio do primeiro termo aditivo ao contrato, razão pela qual não vejo óbice para declarar a regularidade do Contrato Administrativo n. 6/2014.

Quanto ao primeiro termo aditivo, a 1ª ICE e o MPC apontaram que este foi formalizado sem o devido cumprimento ao procedimento previsto na Lei n. 8.666/1993, ocasionando sua irregularidade em virtude das falhas relatadas nas letras **C**, **D** e **E**. Não constato, contudo, a irregularidade do termo aditivo em razão do que se expõe a seguir

Embora não haja um documento intitulado *Justificativa para celebração do termo aditivo*, esta pode ser claramente depreendida dos elementos dos autos, qual



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. FLÁVIO ESGAIB KAYATT

seja: correção da cláusula II do Contrato Administrativo n. 6/2014. Transcrevo baixo a transcrição da cláusula II e a sua devida correção realizada por meio do termo aditivo:

CLÁUSULA II (CONFORME CONTRATO)

“II - DO FUNDAMENTO LEGAL: O presente Contrato tem fundamento legal no Inc. II do art. 24 da Lei n. 8.666/93 e alterações posteriores.” (peça n. 7, fl. 22)

CLÁUSULA II (CORRIGIDA POR MEIO DO PRIMEIRO TERMO ADITIVO)

“O item II passará a constar: FUNDAMENTO LEGAL: Inciso X do art. 24 da Lei n. 8.666/93, e alterações posteriores e justificativa anexa ao Processo n. 020/2014.” (peça n. 18, fl. 47)

O termo aditivo em análise trata unicamente da correção do fundamento legal do contrato. Esse fundamento foi corretamente indicado pela assessoria jurídica do Município, conforme se verifica neste trecho do parecer jurídico para a celebração do contrato:

Isso posto, essa Assessoria (sic) é de parecer favorável à locação do imóvel, nos termos do Inciso X do Artigo 24 da Lei Federal n. 8.666/93. (peça n. 6, fl. 19)

Sendo assim, parece-me excesso de rigor declarar a irregularidade do termo aditivo por ausência de parecer jurídico, tendo em vista que o referido termo aditivo teve como escopo única e exclusivamente corrigir fundamento legal do contrato de forma a constar o fundamento indicado pela assessoria jurídica do Município.

Por fim, em relação à falha apontada na letra **E** do relatório, verifico que, no presente caso, foi o próprio Prefeito Municipal quem firmou o termo aditivo (peça n. 21, fl. 87). Em virtude disso, exigir que a administração municipal formalizasse um termo de autorização a ser assinado pelo Prefeito quando é este quem firma o instrumento de aditamento configuraria, ao meu ver, um formalismo excessivo e desnecessário.

Tudo considerado, acolho parcialmente o parecer do MPC e decido nos sentidos de:

I – **declarar**, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a **irregularidade** da dispensa de licitação com vistas à contratação instrumentalizada no Contrato Administrativo n. 6/2014 (celebrado entre o Município de Nova Alvorada do Sul e a senhora Nadir de Bessa Ribeiro), em virtude de não ter sido comprovada nos autos a realização da avaliação prévia do imóvel, conforme determina o art. 24, X, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993;

II – **declarar**, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, a **regularidade**:

- a) do Contrato Administrativo n. 6/2014, celebrado entre Município de Nova Alvorada do Sul e a senhora Nadir de Bessa Ribeiro;
- b) do primeiro termo aditivo ao Contrato Administrativo n. 6/2014;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. FLÁVIO ESGAIB KAYATT

III – **aplicar multa** no valor equivalente a 30 (trinta) UFERMS ao senhor **Juvenal de Assunção Neto**, CPF 830.904.951-04, Prefeito Municipal de Nova Alvorada do Sul na época dos fatos, pela infração decorrente da irregularidade descrita no inciso I desta Decisão, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012;

IV – **fixar o prazo** de 60 (sessenta) dias, contados da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial (eletrônico) deste Tribunal (DOTCE/MS), para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme as disposições do art. 50, I, e do art. 83, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, e do art. 172, §1º, I e II, do Regimento Interno.

É a decisão.

Campo Grande/MS, 01 de outubro de 2018.

FLÁVIO KAYATT
Conselheiro relator

RT