ACÓRDÃO DA 1ª CAMARA	**:**	**AC01-G.RC-409/2015**
PROCESSO TC/MS	**:**	TC/11296/2013
PROTOCOLO	**:**	1427236
ÓRGÃO	**:**	PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA
RESPONSÁVEL	**:**	JOSÉ HENRIQUE TRINDADE
CARGO DO RESPONSÁVEL	**:**	PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	**:**	CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 78/2013
RELATOR	**:**	CONS. RONALDO CHADID

I – EMENTA:

CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PREGÃO PRESENCIAL E FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL – IRREGULARIDADE – DETERMINAÇÃO DE ABERTURA DE LICITAÇÃO - SUSTAÇÃO CONTRATUAL E MULTA.

1. Irregularidade do Pregão Presencial n. 31/2013, bem como do Contrato n. 78/2013, nos termos do artigo 59, inc. III da Lei Complementar n. 160/2012, por incumprimento aos princípios elencados no art. 37 e ainda ao preceito da economicidade, previsto no art. 70, ambos da Constituição Federal;
2. Determinação de abertura de procedimento licitatório;
3. Ofício à Câmara Municipal para que suste o Contrato.
4. Aplicação de multa ao Ordenador de Despesas com concessão de prazo para as providências.

II - RELATÓRIO:

O presente processo se refere ao Pregão Presencial n. 31/2013, realizado pelo Município de Aquidauana-MS, representado pelo Senhor José Henrique Trindade, Prefeito Municipal, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para a locação de um veículo de transporte com 15 lugares, com ar condicionado, para substituir o veículo Van placas HSH 0641m ano 2008, quanto apresentar problemas mecânicos, com objetivo de atender a pacientes que necessitam ir para Campo Grande-MS, agendados pela Central de Regulação de Vagas. Do mencionado procedimento licitatório, firmou-se o

Contrato n. 078/2.013, com a empresa Domingos Rodrigues Martins – ME, no valor de R$ 357.200,00 (trezentos e cinquenta e sete mil e duzentos reais) – cláusula terceira, pelo prazo inicial de 12 meses – cláusula quarta.

Os documentos foram encaminhados a esta Corte de Contas e foram analisados pela 5ª Inspetoria de Controle Externo (Análise Processual n. 6110/2013), que destacou a regularidade quanto ao procedimento licitatório e a formalização do contrato, e em seguida passou a tecer considerações quanto aos termos da contratação, em especial quanto ao objeto, onde destaca tratar-se de condição superveniente, ou seja, a empresa contratada deverá disponibilizar seu veículo somente em casos de "quebra" mecânica do veículo de propriedade do município. Caso de substituição pontual. Destacou igualmente que foi prefixada uma quilometragem de 190 mil KM, como parâmetro contratual, sem que se tenha nos autos qualquer informação no tocante a forma utilizada pela municipalidade para chegar a esse número, e ressalta que o valor atribuído ao contrato para um período de 12 (doze) meses chama a atenção uma vez que um veículo novo como o que está sendo objeto de contratação, teria um custo infinitamente menor que todo o dispêndio que se está pretendendo realizar.

Finaliza opinando que o Gestor poderia ter aberto procedimento licitatório para aquisição de um veículo por um valor bem menor, o que representaria um custo-benefício extremamente salutar para a municipalidade, e pontua no sentido de que não foram observados os princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal por parte do Ordenador de Despesas, sugerindo sua intimação para prestar maiores esclarecimentos quanto aos pontos abordados.

Entendi de acolher dita sugestão e determinei a intimação que se processou nos termos dos documentos de f. 157/158, e o Gestor retornou aos autos com informações às f. 161/164, e acostou documentos às f. 165/305, e houve nova manifestação da 5ª Inspetoria, consoante se pode ver às f. 305/309, cujo relato demonstra o não acolhimento das justificativas apresentadas pelo Prefeito Municipal, destacando que o valor total do bloqueio orçamentário visando dar suporte à contratação – R$ 447.773,00 (quatrocentos e quarenta e sete mil, setecentos e setenta e três reais), seria mais que suficiente para a aquisição de um novo veículo, com maiores benefícios do que a locação realizada, e que nesse sentido, houve o desrespeito aos já mencionados princípios constitucionais, concluindo *que o processo licitatório e a*

formalização contratual se encontram em consonância com as normas de licitações e contratações públicas, (...).

Em seguida houve a juntada aos autos dos documentos dando conta da elaboração do Primeiro Termo Aditivo ao mencionado contrato – f. 317/330, e foi apresentada a manifestação do Ministério Público de Contas, que se deu através do Parecer n. 11698/2014, no qual corrobora com o entendimento esposado pela Equipe Técnica quanto à possibilidade de aquisição de um veículo diante do valor contratado, mas destaca que não vislumbra óbice legal à contratação, ressaltando, no entretanto, que a execução financeira haveria de ser realizada *de maneira* ***indubitavelmente clara.*** Faz citações doutrinárias quanto a discricionariedade do gestor no momento de decidir a forma da contratação, realçando que a economicidade deve caminhar junto nestes momentos, fundamentando.

Em sua conclusão, o Ministério Público recomenda ***muito rigor na comprovação das despesas***, e opina *pela* ***legalidade e regularidade da licitação e da formalização do contrato.*** É o relatório.

III – VOTO:

Do conteúdo processual apresentado em relatório é possível vislumbrar que o Prefeito Municipal de Aquidauana, no momento em que optou pela contratação que se analisa, não se preocupou com o princípio constitucional da economicidade, como lembrado e apontado pelo Ministério Público de Contas, e assim afirmo diante dos documentos que foram encaminhados, inclusive o próprio contrato firmado, de onde exsurge com meridiana clareza que, a bem da verdade, o objeto apontado na cláusula primeira não foi perseguido, ao contrário, os relatórios acostados pelo Gestor dão conta de que o veículo locado foi e está sendo utilizado quase que diuturnamente, tendo como justificativa não a "quebra mecânica" do veículo próprio da municipalidade, mas o volume de pessoas que necessitam do transporte entre Aquidauana e Campo Grande para atendimento médico.

Nesse sentido o claro desvirtuamento da contratação e o desrespeito contratual e legal, e o que aqui afirmo tem arrimo na manifestação do próprio

Gestor, quanto, às f. 163, primeiro parágrafo, informa *verbis: Esclarecemos que o veículo contratado* ***só será utilizado*** *diante da necessidade de substituir o veículo do patrimônio público municipal* ***quando por motivo de "quebra"*** *o veículo ficar indisponível* ***ou a demanda for superior a capacidade de atendimento da Administração Municipal***, (grifei).

Ora, Se o Senhor Prefeito Municipal tem conhecimento de que um único veículo de propriedade do município é insuficiente para o serviço necessário, a todo evidente que o mais correto seria proceder a um certame licitatório para a aquisição de mais veículos e não a locação como proposta, que, sem sombra de dúvidas, afrontou o princípio da economicidade previsto no art. 70[1] da Carta Constitucional Brasileira, cuja responsabilidade de fiscalização é atribuída a esta Corte de Contas, nos termos do art. 75[2], e não se diga que essa afirmação milita em desfavor da saúde dos munícipes de Aquidauana como pretendeu aduzir o Gestor – f. 163, porque um administrador público deve ter o discernimento quanto ao todo da administração e não de modo fracionado como demonstrou neste processo.

Sem que dúvidas possam pairar, a considerar o valor do contrato – R$ 357.200,00 -, e o valor do bloqueio orçamentário – R$ 447.773,00 -, evidente que não se houve bem o Prefeito Municipal em sua decisão quanto a locar um veículo, ao invés de adquirir um ou mais para que o município, de forma direta, pudesse prestar esse importante e indispensável serviço à comunidade, e esta Corte de Contas tem o dever de questionar esse tipo de contrato que, como já dito, fere princípios constitucionais, especialmente o da economicidade, e nesse sentido é de se trazer à colação alguns comentários a fundamentar o que ora ponderamos.

[1] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[2] Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

A administrativista Maria Sylvia Z. Di Pietro[3], ao tratar sobre "Controle Financeiro", informa que a Constituição Federal disciplina, nos artigos 70 a 75 a questão da fiscalização que deve ser exercida pelos Tribunais de Contas, e destaca:

> "quanto aos aspectos controlados, compreende o "***Controle da Economicidade,*** *que envolve também a questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública,* ***de modo mais econômico****, atendendo, por exemplo, uma adequada relação* ***custo-benefício".*** (grifei)

Igualmente comentando dito princípio, o Subprocurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Paulo Soares Bugarin[4], afirma:

> "É notório que a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o universo de competências e atribuições do Sistema Federal de Controle Externo (arts. 70 a 75). Nesse novo cenário, a atuação do Tribunal de Contas da União — TCU, como órgão de controle externo, em íntima cooperação com o Congresso Nacional, engendra uma avaliação cada vez mais criteriosa dos gastos públicos. A propósito, o texto constitucional inseriu no ordenamento jurídico parâmetro de natureza essencialmente gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e eficiência, eficácia e efetividade, impondo como um dos vetores da regular gestão de recursos e bens públicos o respeito ao princípio da economicidade, ao lado do basilar princípio da legalidade e do, também recém-integrado, princípio da legitimidade (CF, art. 70, "caput")."

E concluiu:

[3] Direito Administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro – 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007 – p. 687.
[4] www.raul.pro.br/artigos/economic.doc

> "Ante todo o exposto, infere-se que **o princípio constitucional da economicidade** da gestão de recursos e bens públicos autoriza o ente político-administrativo encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional — o TCU —, ao exame, ''pari passu'', dos elementos de fato informadores dos diversos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos ''vis-à-vis'' o conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, **evitando-se, desse modo, a despesa pública antieconômica** e a consequente perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social."

Ainda nesse sentido e buscando aclarar o tema em decorrência do voto que proferirei, colaciono também manifestação posta pelo Juiz Federal Eugênio Rosa de Araújo, titular da 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro[5], em artigo publicado na internet, que pontua o assunto quanto às contratações, como o caso dos autos, *verbis:*

> "Tomando como exemplo as contratações, **podemos dizer que antes de encaminhar a solicitação de contratação, deve ser conduzida análise da economicidade**, que é a verificação da capacidade da contratação em resolver problemas e necessidades reais do contratante, da capacidade dos benefícios futuros decorrentes da contratação compensarem os seus custos e a demonstração de ser a alternativa escolhida a que traz o melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário sócio-econômico. **Essa análise é bastante conhecida como análise custo/benefício**." (grifei)

E sentencia:

> "Logo, ainda que tais dispositivos sejam voltados para uma visão de controle, **vê-se que não é**

[5] http://jus.com.br/artigos/12878/planejamento-das-licitacoes#ixzz3HY1KIROD

> **aceitável que se realize um procedimento de contratação que tenha o seu custo aproximado ao preço do bem ou serviço pretendido**. Aliás, o próprio bom senso já levaria, por si só, a essa conclusão." (grifei)

Importante igualmente trazer a baila o que dispõe o Decreto Federal n. 2.271/97, em seu artigo 2º:

> Art. 2º) A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:
> I - justificativa da necessidade dos serviços;
> II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
> III - **demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis**. (grifei)

Assim, a todo evidente que o caso dos autos nos remete a uma ausência de cuidado quanto aos princípios constitucionais do art. 37, que devem nortear o administrador público, bem como o princípio da economicidade, da análise do custo-benefício, uma vez que restou demonstrado que a contratação efetivada tem custo muito superior ao preço do veículo locado, e as razões elencadas pelo Prefeito Municipal de Aquidauana às f. 161; 163/164, não são suficientes para afastar dita disparidade, e mais ainda, no momento em que o mesmo já firmou um Termo Aditivo dando prosseguimento ao contrato, o que representará maior dispêndio ainda e alçará dita diferença – preço do veículo com custo de locação - a patamares ainda mais inaceitáveis.

De outro vértice, como já pontuado pela 5ª Inspetoria, e ainda pelo Ministério Público de Contas, não é possível dizer que o procedimento licitatório e a contratação, como realizados, feriram as normas processuais previstas na Lei Federal n. 8.666/93, mas deixaram de atentar para o *princípio da economicidade* previsto não só na Constituição Federal, como já mencionado, mas igualmente no art. 21 da Lei Complementar n. 160/2012, que atribui a esta Corte de Contas à competência para fiscalizar, além da legalidade

como antes posto, também quanto à *economicidade*, situação igualmente prevista no art. 59, inc. I da norma citada, quando, inverso do que entendo estar ocorrendo nestes autos, é possível aferir que houve o atendimento ao mencionado princípio, e é nesse sentido que não se houve bem o Jurisdicionado quanto à contratação em tela, deixando transparecer evidências de *potencial dano financeiro ao erário*, uma das figuras prevista no artigo 42, inc. I, da mesma norma orgânica já referida.

Importa também destacar a junção existente entre o princípio da *discricionariedade* e o da *economicidade*, como pontuado pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer de f. 330/333, cujas citações doutrinárias me filio e aqui transcrevo para que passem a fazer parte integrante desta decisão, *verbis:*

> *"Ainda que seja considerada a discricionariedade do gestor, que no presente caso optou por contratar locação de veículo, considerando como sendo mais vantajoso para Administração Pública, eis o que nos ensina a doutrina sobre o tema:*
> "Por isso, a lei remete a escolha ao administrador, atribuindo-lhe margem de liberdade que permita a satisfação do Princípio da Economicidade. Sob este ângulo, a discricionariedade resulta (também) do Princípio da Economicidade. Ainda que outros fundamentos condicionem a instituição da discricionariedade, é impossível considerar a liberdade do agente administrativo de modo dissociado da economicidade. Concede-se liberdade ao agente administrativo precisamente para assegurar que opte pela melhor solução possível, em face do caso concreto." (JUSTEN FI-LHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos) (grifo nosso)
> "Assim, impõe-se afirmar expressamente a tese fundamental de que o Princípio da Economicidade alcança o conteúdo de mérito da despesa pública, permitindo que se verifique se o juízo de conveniência e oportunidade do gestor público assegurou a melhor relação custo-benefício para a consecução dos fins almejados" (BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio da Economicidade na

> Jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte, 2004) (grifo nosso)" (sic)

Estas ponderações do Ministério Público têm a mesma dicção que ora apresento, por isso, importante sua agregação expressa.

Entendo necessário ainda adicionar a estas razões uma pesquisa de preço via internet, do veículo Van Boxer que é semelhante ao que está sendo locado no contrato ora questionado – f. 165, para que dúvidas não pairem quanto á possibilidade real e material de que o município de Aquidauana, com o valor que está dispendendo anualmente, e o que tem sob bloqueio, poderá adquirir até 03 veículos iguais para atender ao objeto contratual de modo direto:

> Boxer **2014/2014escolar** 15 Lugares
> **R$ 94.800 Concessionária - São Paulo Tel: (11) 41370139 / 41373407**
>
> **Peugeot Boxer 2.3 Minibus 16L TB Diesel R$ 88.000 – 2014 – 0 km**
> São Paulo - Guarulhos - Picanço
>
> **Peugeot Boxer 15 Lug T. Baixo Escolar 2014 -** R$ 86.800 – 0 km
> São Paulo - Grande São Paulo - Taboão da Serra

Destaco, por derradeiro, que o aditamento juntado aos autos demonstra que a execução financeira do contrato prossegue, e essa matéria haverá de ser razão de análise em momento processual próprio, quanto se aferirá se é caso ou não de impugnar valores.

Pelo exposto, e acolhendo em parte o Parecer do Ministério Público de Contas, voto pela IRREGULARIDADE do Pregão Presencial n. 31/2013, bem como do Contrato n. 78/2013, nos termos do artigo 59, inc. III da Lei Complementar n. 160/2012, por incumprimento aos princípios elencados no art. 37 e ainda ao preceito da economicidade, previsto no art. 70, ambos da Constituição Federal; Pela DETERMINAÇÃO a que o Prefeito Municipal de Aquidauana, num prazo máximo de 60 (sessenta) dias, inicie procedimento

licitatório visando à aquisição de veículo ou veículos visando atender ao objeto do Contrato n. 78/2013 de forma direta, sob pena de incumprimento de decisão, nos termos do art. 21, inc. VIII da Lei Complementar n. 160/2012; Que seja OFICIADO à CÂMARA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA, para que, no prazo de 90 (noventa) dias após o prazo concedido no item anterior, SUSTE O CONTRATO N. 78/2013, comunicando a decisão ao Poder Executivo para que adote as medidas cabíveis de cumprimento, nos termos do art. 21, inc. IX, § 1º da Lei Complementar n. 160/2012, sob pena de incidência do disposto no § 2º do mesmo artigo e norma; Pela APLICAÇÃO DE MULTA em valor correspondente a 100 (cem) UFERMS ao Senhor José Henrique Gonçalves Trindade, CPF n. 202.142.781-15, residente à Rua Manoel Antônio Paes de Barros, n. 168, em Aquidauana, Prefeito Municipal do mencionado município, por infringência a preceito constitucional e legal, nos termos do art. 42, inc. I, c/c o art. 45, inc. I, da Lei Complementar n. 160/2012; Pela CONCESSÃO DO PRAZO de 60 (sessenta) dias para que Ordenador de Despesas identificado no item anterior efetue o pagamento da multa ao FUNTC, nos termos do artigo 172, § 1º, inciso II do Regimento Interno desta Corte de Contas, devendo, no mesmo prazo, comprovar nos autos, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 77, §4º da Constituição Estadual;

Conselheiro Jerson Domingos

Com o relator.

Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira

Com o relator.

IV – DECISÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Conselheiros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, sob a Presidência do Senhor Jerson Domingos, na 002ª Sessão Ordinária de 10 de março de 2015, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos, VOTOU nos seguintes termos: I) pela irregularidade do pregão presencial nº 031/2013, bem como do contrato nº 078/2013, nos termos do artigo 59, inciso III da Lei

Complementar Estadual nº 160/2012, por incumprimento dos princípios elencados no artigo 37 e ainda ao preceito da economicidade, previsto no artigo 70, ambos da Constituição Federal; II) pela solicitação à Câmara Municipal de Aquidauana, para que suste o contrato nº 078/2013, comunicando a decisão ao Poder Executivo, para que adote as medidas cabíveis de cumprimento, nos termos do artigo 21, inciso IX, § 1º da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, comunicando-se esta Corte de Contas no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de o Tribunal decidir a respeito, nos termos do disposto no § 2º do mesmo diploma legal; III) pela aplicação de multa em valor correspondente a 100 (cem) UFERMS ao Senhor José Henrique Gonçalves Trindade, CPF nº 202.142.781-15, residente à Rua Manoel Antônio Paes de Barros, nº 168, em Aquidauana, Prefeito Municipal do mencionado Município, por infringência a preceito constitucional e legal, nos termos do artigo 42, inciso I, combinado com o artigo 45, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012; IV) pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, para que Ordenador de Despesas identificado no item anterior efetue o pagamento da multa ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul - FUNTC, nos termos do artigo 172, § 1º, inciso II do Regimento Interno desta Corte de Contas, devendo, no mesmo prazo, comprovar nos autos, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 77, § 4º da Constituição Estadual; V) pela recomendação ao Prefeito Municipal de Aquidauana, para que adote as providências para a aquisição de veículo(s) necessário(s) para atender às necessidades do Município; DISCUSSÃO: Nesta oportunidade ninguém fez uso da palavra; DECISÃO: Aprovado, por unanimidade, o relatório e voto do Conselheiro Relator. Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Jerson Domingos, Ronaldo Chadid, Célio Lima de Oliveira – Substituto -, bem como o Representante do Ministério Público de Contas, Procurador de Contas, Dr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Intime-se.
Campo Grande-MS, 10 de março de 2015.

Ronaldo Chadid
Cons. Relator

twa