Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 2479/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/01771/2013
PROTOCOLO	**:** 1340041
TIPO DE PROCESSO	**:** CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE AQUIDAUANA
JURISDICIONADO	**:** FAUZI MUHAMAD ABDUL HAMID SULEIMAN
INTERESSADA	**:** LUCIMARA CORRÊA PRADO - ME
VALOR	**:** R$ 127.840,00
RELATOR	**:** CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – CONTRATO ADMINISTRATIVO – LOCAÇÃO DE VEÍCULO – FORMALIZAÇÃO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – MULTAS.

É irregular o procedimento licitatório realizado na modalidade Pregão Presencial, a formalização de contrato administrativo e a execução financeira da contratação com a locação de veículo antieconômica que viola princípios constitucionais gera prejuízo ao erário e a obrigação do ressarcimento ao erário e multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 6ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 11 de abril de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar irregular o procedimento licitatório realizado na modalidade Pregão Presencial nº 58/2012, a formalização do Contrato Administrativo nº 112/2012 e a execução financeira da contratação celebrada entre o Município de Aquidauana – MS e Lucimara Corrêa Prado – ME, em razão da violação aos princípios constitucionais da economicidade e eficiência, com impugnação do valor de R$ 92.082,40 responsabilizando o Sr. Fauzi Muhamad Abdul Hamid Suleiman pelo ressarcimento ao erário devidamente atualizado, e aplicação de multa no valor correspondente a 372(trezentas e setenta e duas) UFERMS, correspondente a 10% do prejuízo causado ao erário, e 30 (trinta) UFERMS, pela remessa dos documentos referentes à execução financeira fora do prazo legal.

Campo Grande, 11 de abril de 2017.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** - Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Em exame a 1ª, 2ª e 3ª fases da contratação pública realizada pelo Município de Aquidauana/MS tendo por objeto a locação de 01 (um) veículo automotor, cabine dupla, capacidade para 05 (cinco) passageiros, direção hidráulica, ar condicionado, freios ABS, traçado, motor de no mínimo 1.8, para ser utilizado pelas Gerências Municipais de Governo, Administração, Educação, Planejamento, Habitação, Urbanismo, Produção e Meio Ambiente, durante o ano de 2012.

A avença acima descrita - decorrente do procedimento licitatório deflagrado na modalidade *Pregão Presencial (n. 58/2012)* foi celebrada com a Microempresa Lucimara Corrêa Prado, conforme consta do *Termo de Contrato n. 112/2012*, em que se ajustou o valor global de R$ 127.840,00 (cento e vinte e sete mil e oitocentos e quarenta reais) para fornecimento do objeto descrito na cláusula primeira.

Após analisar a documentação encaminhada, a equipe técnica sugeriu a intimação do Ordenador de Despesas para encaminhar a cópia da proposta e dos documentos que as instruem; notas de empenho e/ou anulação de empenho, notas fiscais e ordens de pagamentos; termo aditivo, com a respectiva justificativa, parecer e publicação; e o termo de encerramento do contrato (Análise n. 1483/2013 - f. 105/108).

Em cumprimento ao Despacho n. 4753/2013 (f. 109) foi emitido o Ofício n. 2231/2013 (f. 110/111). Em resposta o Gestor encaminhou os documentos de folhas 117/195.

Após reexaminar os documentos que instruem os autos a 5ª ICE constatou a ausência das propostas apresentadas e os documentos que as instruem e sugeriu a expedição de nova intimação (Análise n. 8645/2013 f. 197/202).

Intimado por meio do Ofício nº 10623/2013, o Ex-Prefeito do Município, Fauzi Muhamad Abdul Hamid Suleiman não se manifestou nos autos, consoante teor do Despacho de revelia n. 7346/2014 (f. 212).

Após reanalisar os documentos referentes ao certame, à equipe técnica concluiu que as normas de Licitações e Contratações Públicas não foram observadas, em razão da ausência das cópias das propostas dos participantes do certame licitatório, infringindo o art. 38, IV, do diploma legal citado. Já a formalização e execução financeira do contrato se deram nos termos das Leis n. 8.666/1993 e 4.320/1964, *exceto pela remessa intempestiva dos documentos atinentes à 3ª fase* (Análise n. 20910/2016 - f. 310/315).

Instado a se manifestar, o i. Representante do Ministério Público de Contas emitiu parecer opinando pela ilegalidade e irregularidade da licitação, da formalização e execução financeira do contrato em epígrafe; e pela aplicação de multa ao Responsável em razão da remessa tardia dos documentos (Parecer nº 9401/2014 - f. 216/218).

É o que cabe relatar.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Trata-se do procedimento realizado pelo Município de Aquidauana/MS visando à *locação de veículo* automotor para atender às Gerencias Municipais de Governo, Administração, Educação, Planejamento, Habitação, Urbanismo, Produção e Meio Ambiente, *durante o período de 11/5/2012 a 31/12/2012.*

O objeto do certame (deflagrado na modalidade Pregão Presencial) foi adjudicado à Microempresa Lucimara Corrêa Prado.

A contratação pública decorrente procedimento acima foi formalizada por meio do Contrato de locação n. 112/2012, no *valor* global de *R$ 127.840,00 (cento e vinte e sete mil e oitocentos e quarenta reais).*

O procedimento licitatório (Pregão Presencial n. 58/2012) foi realizado nos moldes das Leis n^{os} 10.520/02 e 8.666/93, e neste momento afasto a irregularidade sugerida pela Equipe Técnica da 5ª ICE *(ausência das cópias das propostas dos participantes do certame licitatório - art. 38, IV, da Lei n. 8.666/93*), uma vez que no pregão, em razão da inversão de fases, apenas a documentação relativa ao licitante vencedor deve ser encaminhada a esta Corte de Contas.

A execução financeira da contratação foi comprovada no valor efetivo de R$ 92.082,40 (noventa e dois mil e oitenta e dois reais e quarenta centavos), que foi processada em conformidade com as disposições da Lei n. 4.320/64.

Há que se considerar, no entanto, que os custos acumulados durante a vigência do contrato do contrato de locação (sete meses) seriam suficientes para aquisição de uma unidade nova do veículo locado, indicando claramente que a aquisição seria muito mais vantajosa para o Município, contrariando os princípios básicos do processo licitatório, previstos na Constituição Federal e na Lei Nacional n. 8.666/93, que no art. 3º dispõe:

> *Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Considerando que as ações do administrador público devem ser pautadas, dentre outras, nos princípios da economicidade e eficiência, intimei o Gestor indagando a motivação para ter sido realizada a locação do veículo em vez de sua aquisição, pois o Município poderia ter efetuado a compra do bem pelo valor da locação de apenas 7 (sete) meses; entretanto o Gestor não se manifestou, conforme atesta o Despacho de revelia de folha 212.

O que se espera do gestor da *rés* pública é a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, eficaz, sempre em busca da qualidade, com aproveitamento ótimo e máximo dos recursos disponíveis para realização dos resultados desejados, extraindo-se do emprego de tais recursos a maior qualidade possível.

Não basta apenas exigir do Estado o alcance de resultados com os meios que lhe são colocados à disposição (eficácia), mas que os efetue o melhor possível (eficiência). Como bem esclarece Dinorá Adelaide Musetti Grotti "*a eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, de modo a satisfazer necessidades dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraindo-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação".* A eficiência do gasto público não se esgota na adoção pelo Poder Público de procedimentos formais corretos, pois exige que a atividade administrativa seja exercida com economicidade.

Os princípios da eficiência, eficácia e economicidade estão estabelecidos na Constituição Federal de 1988, que após a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, estabelece, de forma explícita, que a Administração Pública, em todos os níveis, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, no art. 70 prescreve também, entre os objetivos do controle financeiro (mediante o controle externo, aqui exercido pelo Tribunal de Contas), a observância dos princípios da legitimidade e economicidade, e ainda, segundo o art. 74, cumpre ao sistema controle interno, entre outras finalidades, a de comprovar a legalidade e avaliar a eficácia e eficiência dos resultados da gestão administrativa.

Além de princípio constitucional a economicidade está por todo ordenamento infraconstitucional, e aqui vale citar a Lei Orgânica desta Corte de Contas, especificamente o artigo 21, abaixo citado, que remete, também, a economicidade:

> Art. 21. Ao Tribunal compete à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, ***quanto à legalidade, legitimidade, economicidade***, aplicação de subvenções e renúncia de receitas... (grifo nosso).

Como já prevê a Lei Orgânica, os Tribunais de Contas analisam também a economicidade e a eficiência de seus jurisdicionados, como bem delineou Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

> No novo milênio, tal como já prevê a atual Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e de todas as esferas de governo, **os Tribunais de Contas analisam a eficiência dos órgãos jurisdicionados**. Por esse motivo, no mundo inteiro, as entidades de fiscalização externa caminham por abandonar o controle contábil e buscar o controle gerencial, que não se limita a dizer se a despesa foi realizada de acordo com os critérios de validade da contabilidade, mas define a contabilidade analítica de custos e busca de resultados efetivos. **Luz para o princípio da eficiência, colaborando com o processo decisório de políticas públicas,** como o controle tradicionalmente estabelece o *feedback* para o sistema administrativo, o redirecionamento das ações programadas. (grifo nosso)

A economicidade é princípio intrínseco à noção de eficiência, eficácia e efetividade na gestão de recursos e bens públicos, e se trata da busca do melhor resultado possível para uma determinada alocação de recursos financeiros.

Segundo Ricardo Lobo Torres o conceito de economicidade *"originário da linguagem dos economistas, corresponde, no discurso jurídico, ao de justiça [...] inspira-se no princípio custo/benefício, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços".* Já Marçal Justen Filho entende que "*a economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos".*

Toda atividade administrativa envolve um enfoque no custo/benefício, o que, aqui, resta evidente que não foi considerado, pois como demonstra o questionamento levado à consideração de Fauzi Muhamad Abdul Hamid Suleiman, Ordenador de Despesas, por meio do Ofício n. 10623/2013 (expedido em cumprimento ao Despacho n. 7663/2015 - f. 300/301), quanto aos motivos que o fizeram optar por empregar o valor exorbitante de R$ 127.840,00 (cento e vinte e sete mil e oitocentos e quarenta reais) para locar o veículo descrito na cláusula primeira do Contrato n. 112/2012, pelo período de 7 (sete) meses (vigência: 11/5/2012 a 31/12/2012), quando com esse valor poderia ter feito a aquisição do veículo, conforme cotação abaixo (que consta do Despacho n. 7663/2015 de folhas 300/301):

Fonte: sitio da uol/carros/ ano 2012
- Ranger 2.5, flex, Limited, 4x2, cabine dupla - R$ 87.500,00
- Ranger 3.2, diesel, XLS, 4x4, cabine dupla - R$ 106.900,00
- Toyota RAV4, 2.0, 4x2 - R$ 96.900,00
- Toyota RAV4, 2.0, 4x4 - R$ 109.900,00

Fonte: sitio do shopcar/ano 2012
- Amarok Highline, 2.0, TDi, 16V, 4x4, CD, A/T - R$ 94.900,00
- S10, LTZ, 2.4, CD - R$ 69.900,00

Fonte: sitio auto esporte / ano 2012
LS Chevrolet, 2.8, diesel, cabine supla, 4x4, cambio manual - R$ 85.400,00
LS Chevrolet, 2.8, diesel, cabine dupla, cambio automático - R$ 113.400,00

Ao escolher assumir um cargo ou função pública, com atribuição para utilizar, administrar, guardar, gerenciar e arrecadar dinheiros públicos, então essa pessoa passa a receber o encargo de *prestar contas e agir de acordo com o que os controladores compreendem como adequado com a economicidade*. *Deverá o gestor, além de agir de acordo com a lei, fundamentar muito bem sua escolha, motivando-a muito antes de efetivá-la,* cercando-se de pareceres técnicos coerentes, que reproduzam a legislação e o entendimento corrente dos Tribunais de Contas.

O *princípio da economicidade* é estritamente ligado à *motivação* da ação. Todos os procedimentos da ação podem ter sidos perfeitos sob o prisma financeiro e econômico - *que é o que ocorre no presente caso* - mas de nada valerá se a finalidade não estiver baseada no interesse público, pois se vê que o Ordenador de Despesas não buscou o melhor resultado e não adotou a decisão mais vantajosa para Administração Pública, que embora tenha sido menor que o valor inicialmente contratado, o montante de R$ 92.082,40 efetivamente empenhado/liquidado/pago, durante a vigência de apenas 7 (sete) meses, daria para adquirir o bem.

Diante do exposto, restou clara a violação do princípio da economicidade, que nas preciosas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello entende que:

> A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do artigo 37 da Constituição.

Considerando que o controle externo da economicidade, assim como da legitimidade, envolve questão de mérito, para verificar se o gestor procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, ponderando o custo benefício; que os recursos empregados durante a vigência do contrato foram suficientes para aquisição de uma unidade do respectivo bem novo, indicando que a aquisição do bem era mais vantajosa para o Município, violando, assim o princípio da economicidade; *entendo que*: a) o dispêndio com a contratação pública em exame deve ser ressarcido aos cofres do Município de Aquidauana, nos termos do art. 61, I, da LC n. 160/2012; b) a multa prevista no art. 170, II, do Regimento Interno seja aplicada ao Ordenador de Despesas, no valor correspondente a 10% do prejuízo ao erário; a multa prevista no art. 46, da LC n. 160/2012 seja aplicada ao Gestor em face da remessa dos documentos referentes à execução financeira fora do prazo estabelecido no Anexo I, Capítulo III, Seção I, item 1.3, subitem 1.3.1, letra "*a.1*", da IN/TCE/MS nº 35/2011.

DISPOSITIVO

Mediante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, voto:

I – Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório - Pregão Presencial n. 58/2012, da formalização e da execução financeira do Contrato n. 112/2012, em razão da violação aos princípios constitucionais da economicidade e eficiência, previstos no art. 37, 70 e 74 da Constituição Federal;

II – Pela **IMPUGNAÇÃO** do valor de R$ 92.082,40 (noventa e dois mil e oitenta e dois reais e quarenta centavos), responsabilizando o Ordenador de Despesas Ex-Prefeito *Fauzi Muhamad Abdul Hamid Suleiman*, inscrito no CPF sob o n. 436.271.881-87, pelo ressarcimento ao erário do Município de Aquidauana/MS, devidamente atualizado, acrescido dos juros legais, considerando como termo inicial a data de 1º/1/2013, nos termos do art. 61, I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012;

III – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Ex-Prefeito Fauzi Muhamad Abdul Hamid Suleiman, no valor correspondente a **402 (quatrocentas e duas) UFERMS**, assim distribuída:

a) 372 (trezentas e setenta e duas) UFERMS, correspondente a 10% do prejuízo causado ao erário, nos termos do art. 170, II, do Regimento Interno;

b) 30 (trinta) UFERMS, pela remessa dos documentos referentes à execução financeira do Contrato n. 112/2012 fora do prazo estabelecido no Anexo I, Capítulo III, Seção I, item 1.3, subitem 1.3.1, letra "*a.1*", da Instrução Normativa n. 35/2011 (vigente à época), nos termos do art. 170, § 1º, I, "*a*", do Regimento Interno, na forma do Provimento n. 2/2014 da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul;

IV – Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de *60 (sessenta) dias para*:

a) comprovação do ressarcimento atualizado do valor impugnado de R$ 92.082,40 (noventa e dois mil e oitenta e dois reais e quarenta centavos) aos cofres públicos do Município de Aquidauana/MS;

b) comprovação do pagamento da multa aplicada no item III sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 77, § 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Conselheiro Relator, em declarar irregular o procedimento licitatório realizado na modalidade Pregão Presencial, a formalização do contrato administrativo e a execução financeira da contratação, com impugnação do valor e aplicação de multas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral e Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador de Contas.

Campo Grande, 11 de abril de 2017.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB. ASP
SETAC. VAB/ARP