



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo nº: 1058533

Natureza: Denúncia

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Berizal

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Data da Autuação: 13/12/2018

I - RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pelo Senhor Higo Oliveira Nunes, na qual noticiou a ocorrência de possíveis irregularidades administrativas na contratação da locação de veículos e máquinas junto à Cooperativa de Serviços de Transporte do Brasil (CSTB), realizada por meio dos processos de Adesão a Atas de Registros de Preços n. 026 e 058/2017, praticadas pelo Executivo do Município de Berizal na gestão 2017/2020, Prefeito Senhor João Carlos Lucas Lopes.

A Presidência desta Corte determinou a autuação dos documentos como Denúncia e a distribuição do processo, conforme despacho contido nas páginas 70 e 71 da Peça 15.

Em seguida, o Conselheiro Relator encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas, despacho página 73 da Peça 15.

O Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar, páginas 74 a 76 da Peça 15.

O Conselheiro Relator encaminhou os autos a Unidade Técnica para análise conclusiva, página 77 da Peça 15, oportunidade em que foi realizada diligência para instrução complementar do processo, páginas 85 a 89 da Peça 15.

Em seguida, o Conselheiro Relator encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas, que reiterou o pedido de diligência, tendo, em seguida, determinado a realização de diligência, conforme despacho de páginas 96 e 97 da Peça 15.

Em cumprimento à diligência, a Procuradora Geral do Município encaminhou os documentos solicitados, conforme Termo de Juntada de Documentos, página 181 da Peça 19 e página 113 da Peça 23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em seguida, o Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Coordenadoria para análise, página 116 da Peça 23.

A Unidade Técnica apresentou a análise inicial, Peça 29, indicando apontamentos na formalização do Processo n. 026/2017 - Adesão ao processo CIMAMS n. 007/2017 - Pregão n. 005/2017 - formalizado pela Prefeitura de Berizal.

Em seguida, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela citação do responsável, Peça 33, tendo o Conselheiro Relator, Peça 34, determinado a citação do Sr. João Carlos Lucas Lopes, Prefeito Municipal de Berizal, para que, querendo, apresente defesa acerca dos fatos relatados nesta Denúncia, no prazo de 15 (quinze) dias, especialmente, quanto às manifestações técnicas e do parecer elaborado pelo Ministério Público de Contas

Regularmente citado, o Sr. João Carlos Lucas Lopes apresentou defesa, Peça 44.

Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise da defesa apresentada.

II – ANÁLISE DE DEFESA

De acordo com o relatório técnico foram apuradas as seguintes irregularidades:

1) Os comprovantes das despesas realizadas pela Prefeitura de Berizal junto à CSTB, decorrentes do processo de Adesão à Ata de Registro de Preços, licitada pelo CIMAMS, contém a descrição de termos genéricos, sem indicar os veículos e máquinas locadas, com a descrição de marcas, modelos ou tipos, evidenciando a inobservância ao disposto no art. 61 da Lei Nacional n. 4.320/1964.

O defendente sob o título “DA REGULARIDADE DAS INFORMAÇÕES LANÇADAS NAS NOTAS DE EMPENHO –OBSERVÂNCIA AO ARTIGO 61 DA LEI 4.320/64 – DA AUSÊNCIA DA IRREGULARIDADE APONTADA”, argumenta que o referido artigo exige que “para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a REPRESENTAÇÃO e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.”

E que nos termos do artigo pode se verificar que os documentos questionados constam as informações lançadas nas respectivas notas de empenho, pois indicam a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

representação das despesas despendidas pelo Município de Berizal no tocante à locação de veículo realizada por meio dos processos de Adesão às Atas de Registros de Preços nº 26 e 58/2017.

O defendente conclui que o artigo 61 da Lei 4.320/64, não faz qualquer referência quanto a necessidades de especificação dos veículos eventualmente vinculados ao contrato de locação firmado com a Cooperativa de Serviços de Transporte do Brasil – CSTB nas respectivas notas de empenho expedidas pelo município de Berizal. E ainda, argumenta que a suposta irregularidade apontada, não adveio qualquer dano ao erário, bem como não resultou em qualquer prejuízo à execução do serviço contratado, na ensejando irregularidade grave que permita a aplicação de penalidade.

Análise

A despesa pública, conforme Capítulo III do Título VI da Lei n. 4.320/64, possui três fases: empenho, liquidação e pagamento e o empenho influencia diretamente nas fases posteriores, daí necessário que as informações inseridas no documento Nota de Empenho sejam suficientemente claras, de modo a viabilizar e validar as demais fases.

A Nota de Empenho, indicará o nome do credor, a especificação da despesa, a importância da despesa, a dedução desta do saldo da dotação orçamentária própria e demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e o acompanhamento da programação financeira (art. 61 da Lei nº 4.320/64).

O empenho tem por finalidade:

- ✓ firmar compromisso de aquisição e pagamento futuro;
- ✓ justificar a necessidade do gasto;
- ✓ demonstrar o responsável pela aprovação da despesa;
- ✓ garantir que os recursos de determinada classificação orçamentária serão apropriados às despesas;
- ✓ assegurar que o crédito disponível seja suficiente para cobrir a despesa;
- ✓ servir de referência à liquidação da despesa;
- ✓ contribuir para assegurar a validade dos contratos, convênios e outros ajustes financeiros, mediante sua indicação obrigatória nesses termos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

No caso dos autos não se está diante de despesa que se executa com uma única prestação, pois os serviços decorrentes da contratação de locação de veículos e máquinas junto à Cooperativa de Serviços de Transporte do Brasil, envolvem a emissão de diversas notas de empenho e para cada pagamento, deve ser observada a liquidação da respectiva despesa, em conforme com a descrição contida na nota de empenho.

Registre-se que a liquidação da despesa está atrelada a documentos que comprovem o direito do crédito do favorecido e neste caso a Ata é válida para constituir a obrigação, mas não é suficiente para conferir liquidez à despesa, devendo o empenho descrever o serviço prestado de modo a poder confrontá-lo com o valor devido.

No caso dos autos, **a irregularidade deve ser mantida**, pois o empenho não é suficiente para esclarecer o direito do credor, o empenho traz descrição genérica e apesar de não haver qualquer comprovação de dano ao erário, não exclui a irregularidade, pois ficou demonstrado a violação ao art. 61 da Lei 4.320/64.

2) Inobservância às regras licitatórias para formalização do processo de Adesão. A Adesão à Ata de Registro de Preços não foi instruída com justificativa demonstrando a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem, conforme exigências dispostas no § 2º do art. 3º do Decreto Municipal n. 029/2013, as quais constam das orientações jurisprudenciais exaradas por este Tribunal na Consulta n. 757.978/2008.

O defendente sob o título “DA ADESÃO ÀS ATAS DE REGISTROS DE PREÇOS Nº 26 E 58/2017 – DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA – DA AUSÊNCIA DA IRREGULARIDADE”, alega que a Adesão às Atas de Registros de Preços nº 26 e 58/2017, se deram com respaldo nos princípios da economicidade e eficiência buscando atender ao interesse da municipalidade com o menor custo possível, de forma célere e com resultados efetivos.

Para o defendente o “o encadeamento excessivo burocrático nos procedimentos administrativos em geral e, especialmente em sede de procedimento licitatório, como regra, representa uma insegurança do agente público no tocante às normas legais incidentes. Na dúvida criam-se formalidades dispensáveis as quais postergam ou mesmo afastam a efetividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

na administração pública”. E ainda, argumenta que o excesso de formalismo revela excesso de zelo e leva a falta de razoabilidade e proporcionalidade do ato administrativo.

O defendente destaca que a “eficiência constitui-se, seguramente, em um dos princípios de grande escala valorativa, pois não paralisa a atuação estatal somente quanto aos aspectos de legalidade, mas, inteligentemente, lança aquela a uma atuação específica, com caráter progressista, não engessando os atos do Estado a um modelo meramente burocrático de gestão administrativa, valendo-se da máxima que, o verdadeiro ato administrativo, deve ser eficaz, pleno, visando algum resultado útil em sua realização”. E cita doutrina nesse sentido.

O defendente conclui que não há irregularidade na Adesão às Atas de Registros de Preços nº 26 e 58/2017 pelo Município de Berizal, pois a economia e a eficiência atingidas com a contratação justificam a mitigação do formalismo disposto nas normas eventualmente aplicáveis.

O defendente realça que a irregularidade apontada não causou dano ao erário, bem como não resultou em qualquer prejuízo à execução do serviço contratado, de modo que não se reveste de gravidade suficiente a ensejar a penalidade sugerida ao presente caso.

Análise

As alegações do defendente isoladamente são incontestes, pois de fato a Administração Pública deve caminhar para desburocratização, por primar pelo princípio da eficiência. E é tão verdadeiro que a figura do “carona” surge da interpretação do art. 112 da Lei 8.666/93, largamente aceita pela doutrina e jurisprudência, buscando otimizar os esforços da Administração Pública, praticar a economicidade e prestigiar o princípio da eficiência inscrito no art. 37 da Constituição Federal.

Assim, a legalidade e a constitucionalidade da adesão ao registro de preços, hoje é uma boa prática administrativa, como observa a autora Bruna Carombarolli:

“Demonstrou-se, portanto, por meio desse pequeno artigo, que a figura do carona encontra respaldo no texto constitucional brasileiro, uma vez que contribui para a implementação da noção de federalismo por cooperação e do princípio da eficiência administrativa. Com base em tal conclusão, constatou-se também que as adesões do carona à Ata de Registro de Preços encerram ou aproximam-se da natureza de convênios públicos, amparadas, portanto, pelo texto constitucional”. (COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. Carona: federalismo por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

cooperação e eficiência administrativa. *Registro de preços: análise da Lei 8.666/93, do Decreto Federal n. 7.892/13 e de outros atos normativos atualizado conforme o Decreto n. 8.250/14*, pp. 155-167).

O fato do ordenamento jurídico acolher a adesão a ata de registro e preços, não retira do órgão não participante (carona) a necessidade de adotar todos os cuidados observados pelo órgão gerenciador na clara definição do objeto a ser contratado.

Nesse sentido, o órgão não participante ao fazer a adesão à ata de registro de preços deve assegurar que no instrumento conste as mesmas condições estabelecidas no edital, na ata de registro de proposta oferecida no certame, pois um dos pressupostos que autoriza a adesão às atas de registro de preços é a comprovação da vantajosidade da medida, com a adequação da necessidade do órgão e a solução registrada.

Veja ementa de decisão do TCU, Acórdão 1233/2012:

(...)

“9.3.2. em atenção ao disposto no Decreto 1.094/1994, art. 2º, inciso I, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1): [...] 9.3.3. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que: 9.3.3.1. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX); 9.3.3.2. devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º; 9.3.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea ‘d’, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);” (TCU, Acórdão nº 1.233/2012, Plenário.)

Sobre o tema, importante trazer à baila a Lei 14.133/2021, que, embora não vigente à época dos fatos, pode ser invocada a título interpretativo de institutos já previamente existentes.

Nesse sentido, o art. 86, §2º, da novel legislação permite a adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades “caronas”, cumprindo os seguintes requisitos:

Art. 86. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

Desse modo, entende-se que a Adesão às Atas de Registros de Preços nº 26 e 58/2017 não foi regularmente instruída, deixando de demonstrar a vantajosidade que as condições registradas eram as que melhor atendiam à necessidade do Município.

DA DESPROPORCIONALIDADE DA PENA

O defendente por fim, cita o art. 2º da Lei que Regulamenta o Processo Administrativo - Lei nº 9.784/1999, que estabelece que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. E que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios a adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

O defendente traz três circunstâncias que devem ser consideradas: das supostas irregularidades apontadas não sobreveio qualquer dano ao erário; o defendente dispõe de histórico exemplar; a boa intencionalidade do agente fica perfeitamente demonstrada, alinhada à boa fé e presunção de inocência, para concluir que demonstrada a “boa-fé do Agente, não há que se cogitar uma penalidade tão gravosa, devendo existir a ponderação dos princípios aplicáveis ao processo administrativo, de modo que, na remota e improvável hipótese de rejeição das teses acima ventiladas, o que se admite apenas por amor ao debate, o defendente espera e requer a conversão de multa em advertência”.

Análise

Os argumentos do defendente estão atrelados a uma possível penalidade que seja condizente com os aspectos do caso concreto e a condição pessoal do responsável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Ora, a aplicação de penalidade e a dosimetria da multa é ato do julgador, conforme o seu convencimento, que ao fixar multa ao responsável considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor ou do responsável e sua qualificação funcional, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na forma estabelecida no art. 320 do RITCEMG.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se que as alegações de defesa foram devidamente examinadas e são insuficientes para sanar as irregularidades apuradas no estudo inicial. Devendo ser mantidas as irregularidades de responsabilidade do Sr. João Carlos Lucas Lopes, Prefeito Municipal de Berizal.

1ª CFM, 07 de fevereiro de 2022.

Maria Helena Pires
Analista de Controle Externo
TC 2172-2