

ROCESSO Nº	: 19798/2014
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE JUINA
ASSUNTO	: RECURSO ORDINÁRIO
INTERESSADO	: HERMES LOURENÇO BERGAMIN
RELATOR ORIGINÁRIO	: Conselheiro SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA
RELATOR DO RECURSO	: <b>Conselheira Interina JAQUELINE MARIA JACOBSEN MARQUES</b>
EQUIPE	: Auditor Público Externo MÁRIO NEY MARTINS DE OLIVEIRA

## 1 INTRODUÇÃO

Senhor Secretário

Aportou nesta Secretaria de Controle Externo, o processo nº 19798/2014, referente a Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Hermes Lourenço Bergamim, Prefeito Municipal, contra o Acórdão nº 2955/2015-TP, que julgou as Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Juina, exercício de 2014.

As Contas Anuais de Gestão, exercício de 2014, da Prefeitura Municipal de Juina foram julgadas regulares, com recomendações e determinações legais, multas e glosas. Foi aplicada ao Sr. Hermes Lourenço Bergamim multa de 11 UPFs/MT (subitem 18.1 – EB05) e determinação de restituição aos cofres públicos municipais, com recursos próprios, os valores de R\$ 10.188,00 ( subitem 3.2 –HB 10) e 11.718,84 (subitem 3.2 – JB 01). Foi justamente contra essas duas irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria e mantidas no julgamento, que o Recorrente se insurge.



## 2 DO FATOS

Quando da elaboração do Relatório Técnico de Auditoria, dentre outras irregularidades, a equipe técnica apontou a existência de duas, que teriam gerado dano ao erário. Essas irregularidades foram assim classificadas no relatório:

**Responsável:**

**SR. HERMES LOURENÇO BERGAMIM – Prefeito Municipal – Período: 01/01/2014 a 31/12/2014.**

**3. JB 01. Despesa. Grave.** Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º da Lei nº 4.320/1964).

(...)

**3.2.** Verificou-se a contratação de duas empresas especializadas em instalação e manutenção de equipamentos de segurança/vigilância para prestação de serviços no mesmo local (Subitem 3.2.1.2 do Relatório Técnico Preliminar).

**12. HB 10. Contrato. Grave.** Ocorrência de irregularidades nas atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei 8.666/1993).

**12.1.** O segundo aditivo ao Contrato nº 50/2013 reajustou o valor da locação do imóvel em 30%, o que representa um índice bem superior aos índices de reajuste oficiais (item 3.4.5 do Relatório Técnico Preliminar).

A primeira irregularidade de acordo com que consta no Relatório Preliminar, foi em virtude de dois contratos celebrados pela prefeitura, com a empresa Inviolável Juina Manutenção e Comércio de Eletrônicos Ltda. O contrato nº 52/2013, foi assinado no dia 28 de fevereiro de 2013, com vigência no período de 01 de março de 2013 a 31 de dezembro de 2013. Esse contrato foi aditivado por duas vezes onde o primeiro estendeu o prazo até 31 de março de 2014 e o segundo até 30 de abril de 2014.

O objeto desse contrato era a **“Instalação e manutenção de sistema de segurança na prestação de serviços de prevenção e segurança por meio de equipamento de monitoramento à distância, com equipamento Monicel com sistema GRPS que acompanha módulo celular e equipamento Monitus com sistema telefone convencional sem módulo celular”** (lista 34 unidades a serem monitoradas).

Além do contrato nº 52/2013, foi firmado outro de nº 170/2013 com a mesma empresa cujo objeto era: **“Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de instalação de equipamentos de vigilância e monitoramento 24 horas, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, deste município de Juina-MT, nos locais descritos na cláusula quarta”**. Esse contrato foi assinado no dia 15 de outubro de 2013, com vigência por um ano a partir dessa data.

O problema segundo a equipe técnica está no fato de que os dois contratos vigoraram simultaneamente nos meses de 1º de janeiro de 2014 a 30 de abril desse ano e ainda que os objetos contratados seriam os mesmos. Afirma ainda a equipe elaboradora do relatório preliminar, que dez das unidades atendidas pelos serviços contratados, constam nos dois contratos, ou seja, a prefeitura estaria pagando duas vezes pelo mesmo serviço. Desse modo o gestor deveria ressarcir ao erário do município, o valor de R\$ 11.718,84.

A segunda irregularidade com determinação de restituição de valores, foi em virtude do contrato nº 50/2013 com a empresa Queiroz Agroindústria Ltda., pela locação do imóvel onde funciona a Secretaria Municipal de Infraestrutura. Esse contrato foi assinado no dia 18 de fevereiro de 2013, com vigência a partir dessa data, até 31 de dezembro de 2013. Em 30 de dezembro de 2013, esse contrato foi aditivado prorrogando seu prazo por três meses, ou seja, até 31 de março de 2014.

O valor original do contrato era equivalente a parcelas mensais de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). No aditivo firmado no final de 2013, foi mantido esse valor. No

dia 28 de março de 2014, foi assinado o segundo termo aditivo prorrogando o contrato para 31 de dezembro de 2014. Dessa vez foi aditivado também o valor, cujas parcelas mensais passaram a ser de R\$ 6.500,00 ( seis mil e quinhentos reais).

A equipe técnica elaboradora do Relatório Preliminar de Auditoria, considerou que o reajuste do valor de R\$ 5.000,00 para R\$ 6.500,00, foi ilegal, pois deveria ser reajustado somente pelo índice oficial estipulado no próprio contrato. De acordo com a equipe, o maior índice encontrado de reajuste seria de 7,36% (IGP-DI da FGV). Como o reajuste foi de 30%, foi elaborado cálculo de onde se obteve a diferença de R\$ 10.188,00, que teria sido pago a mais, devendo portanto ser restituído aos cofres do município.

### **3 DOS FUNDAMENTOS DO RECURSO E DA ANÁLISE DAS RAZÕES DO RECORRENTE**

Em ambos os casos narrados no item anterior, tanto o Ministério Público de Contas como o Conselheiro Relator, corroboraram com o entendimento da equipe técnica, e no julgamento das Contas Anuais, foi determinada a restituição aos cofres do municípios dos valores de R\$ 11.718,84, pelo pagamento dos serviços de segurança eletrônica e R\$ 10.188,00, pelo locação de imóvel.

O Recorrente se insurgiu contra essas determinações, apresentando suas razões que serão analisadas na sequência, após a transcrição de cada irregularidade que deu origem às determinações.

**3. JB 01. Despesa. Grave.** Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º da Lei nº 4.320/1964).

(...)

**3.2.** Verificou-se a contratação de duas empresas especializadas em instalação e manutenção de equipamentos de segurança/vigilância para prestação de serviços no

mesmo local (Subitem 3.2.1.2 do Relatório Técnico Preliminar).

### **Alegações apresentadas**

Neste item, o Recorrente alega que seu inconformismo reside no fato de que os contratos são distintos em seus objetos, para isso apresenta cópia dos termos, destacando a natureza dos serviços contratados. Sobre o contrato nº 52 destaca o texto da cláusula terceira, onde se estipula que “a contratada se obriga a prestar monitoramento à distância, 24 horas por dia no imóvel coberto pelo alarme, deslocando atendente ao local, imediatamente após o disparo do sistema, para a averiguação do ocorrido, e confirmada a interferência de terceiros no imóvel ou qualquer fato suspeito, avisará a Polícia do ocorrido, guarnecendo o local até a chegada da autoridade competente”.

Sobre o contrato nº 170/2013, argumenta que em virtude da necessidade de oferecer seguranças nas dependências das Unidades de Ensino, bem como coibir a indisciplina e o acesso de pessoas estranhas aos pátios das escolas, a Secretaria de Educação e Cultura solicitou a instalação de câmeras com monitoramento via TV/Computador com sistema de gravação digital, cujas imagens ficam armazenadas. Assim, além de inibir a prática de delitos, essas imagens serviriam como suportes para decisões futuras.

Que as câmeras ficam atreladas com o sistema de alarme e caso seja disparado, o sistema automaticamente acessa a imagem da câmera correspondente ao setor, cujo sensor foi ativado. Que a central de monitoramento está capacitada para atuar em tempo real a partir da ocorrência do evento.

Por último, aduz que da simples análise dos contratos é possível verificar que os serviços postos à disposição são diferentes e que foram observados todos os requisitos indispensáveis à contratação de ambos os serviços, não havendo que se falar em duplicidade de contratos de prestação de serviços, pois os serviços são distintos.

Assim requer a desconsideração da decisão de aplicação de multa e determinação de restituição de valores.

### **Análise do recurso apresentado**

Ao se analisar os dois contratos e os termos aditivos, constata-se que, de fato, os dois vigoraram concomitantemente no período de janeiro a abril de 2014, conforme relatado pela equipe que elaborou o relatório de contas anuais. Ao se analisar os objetos de cada contrato, percebe-se claramente que o contrato nº 52/2013, refere-se a serviço de monitoramento a distância, com acionamento de alarme e comunicação à central para encaminhamento de equipe de averiguação. Isso está bem claro na Cláusula primeira e na terceira do contrato.

Quanto ao contrato nº 170/2013, a descrição do objeto peca pela falta de clareza, mas o Recorrente afirma se tratar de serviço de monitoramento por câmeras instaladas nos locais com monitoramento por TV ou computador e sistema de gravação das imagens.

Como esse contrato se originou da licitação Pregão Presencial nº 87/2013, foram consultados os documentos dessa licitação de onde se constatou que tanto no edital como no termo de referência, consta que o serviço se refere à instalação de circuito fechado de TV (CFTV), ou seja, não é monitoramento a distância como no primeiro contrato.

Também no sistema Aplic, estão todos os empenhos dos pagamentos à empresa Inviolável Juina. Nas descrições dos empenhos constam a informação do que está sendo pago, tendo os empenhos do sistema CFTV e os empenhos dos serviços de vigilância a distância. Pelo que se constatou, pode-se concluir que os serviços prestados pelo contrato nº 52/2013 e aditivos, são distintos dos prestados pelos serviços do contrato nº 170/2013.

A irregularidade apontada foi em virtude de coincidir a vigência dos dois contratos no período de janeiro a abril de 2014 e pelo fato de dez das unidades atendidas pelo contrato nº 52/2013, também estarem relacionadas no contrato nº 170/2013, ou seja, se os serviços são os mesmos em ambos os contratos, segundo entendimento da equipe convalidado no julgamento, a prefeitura teria pago duas vezes pelo mesmo serviço.

Com base na análise feita nos argumentos do Recorrente e nos dados do Relatório Técnico e do sistema Aplic, pode se concluir que os contratos se referem a objetos diferentes. Como o que se questiona não é a necessidade dos dois serviços concomitante, mas se são serviços distintos ou idênticos, conclui-se que os serviços são distintos, não havendo motivo para determinação ao gestor de restituição ao erário. Isso posto, opina-se pelo provimento do recurso sobre este item, afastando a determinação de restituição do valor de R\$ 11.569,00.

**12. HB 10. Contrato. Grave.** Ocorrência de irregularidades nas atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei 8.666/1993).

**12.1** O segundo aditivo ao Contrato nº 50/2013 reajustou o valor da locação do imóvel em 30%, o que representa um índice bem superior aos índices de reajuste oficiais (item 3.4.5 do Relatório Técnico Preliminar).

### **Alegações apresentadas**

O Recorrente alega que embora não tenham sido acatadas as alegações apresentadas na defesa preliminar nem nas alegações finais, assiste razão ao seu inconformismo, por que conforme asseveram os documentos comprobatórios, o valor do aluguel foi vantajoso para o município, atendendo aos princípios da eficiência e da economicidade.

Alega que conforme laudo que ora se junta aos autos, os valores praticados no mercado, estão muito superiores ao que a prefeitura vem pagando, tanto pelo primeiro quanto pelo segundo contrato já aditivado.

Que o imóvel está sendo efetivamente utilizado pela Administração e que houve procedimento legal carreado ao laudo que ora se junta, dando conta do efetivo valor de locação do imóvel, sendo injusta a condenação do gestor à devolução de valores.

Por último, alega que contextualizada a vantagem para a Administração Pública, tendo a contratação obedecido as diretrizes da lei das licitações, inclusive com seu posterior aditamento, há que se levar em consideração a enorme vantagem auferida pelo erário, não devendo condenar o gestor à restituição de valores.

### **Análise do recurso apresentado**

Antes de se adentrar ao mérito da questão que ora se discute, embora o Recorrente não tenha apresentado em suas alegações, é importante tecer algumas considerações sobre a o regramento jurídico que rege a relação contratual quando uma das partes é um ente público.

As relações contratuais com a administração pública, são regidas pela Lei 8.666/93. Porém em se tratando de contrato de locação de imóveis, nem todos os artigos são aplicáveis. Isso fica evidente nas prescrições impostas pelo artigo 57, que trata dos prazos contratuais. O Tribunal de Contas da União, ao se manifestar em consulta feita pela Advocacia Geral da União (Processo TC nº 002.210/2009-0), assim se pronunciou:

### **ACÓRDÃO Nº 1127/2009 - TCU – Plenário**

É fato que a locação de imóvel pela Administração, necessária à instalação de uma repartição pública, se caracteriza como serviço de natureza continuada, pois a necessidade de contratação geralmente se estende por mais de um exercício e uma interrupção poderia comprometer a continuidade de suas atividades, trazendo prejuízo ao Interesse Público .

Também é fato que o contrato de locação de imóvel, mesmo celebrado pela Administração Pública, tem características essenciais de direito privado. No dizer da Administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro: Grifamos

*‘...quando a Administração celebra contrato cujo objeto apenas indiretamente ou acessoriamente diz respeito ao interesse geral (na medida em que tem repercussão orçamentária, quer do lado da despesa, quer do lado da receita), ela se submete ou pode submeter-se ao direito privado; por exemplo, para comprar materiais necessários a uma obra ou serviço público, para colocar no seguro os veículos oficiais, **para alugar um imóvel necessário à instalação de repartição pública**, enfim, para se equipar dos instrumentos necessários à realização da atividade principal, esta sim regida pelo direito público. (grifos nossos)’*

Além disso, é certo que o art. 62, § 3º, inciso I, particularizou alguns dispositivos, sem olvidar as demais normas gerais, obrigando sua incidência sobre os contratos cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado, inclusos aí os contratos de locação em que o poder público seja locatário.

Isso objetivando que na participação de entidade administrativa em relação contratual caracteristicamente privada houvesse sujeição do particular a algumas normas de direito público com vistas a assegurar a observância da legalidade e o respeito ao interesse público. Sujeição essa parcial, sob pena de supressão do regime de mercado ou do desequilíbrio econômico que ofenderia a livre concorrência e inviabilizaria a empresa privada. Grifamos

Ocorre que o art. 57 que trata da duração e prorrogação dos contratos administrativos não foi mencionado entre as regras aplicáveis, no que couber (arts. 55 e 58 a 61 e demais normas gerais), aos contratos sob comento. Desse modo, entende-se plausível a argumentação de que o referido artigo possa não ser aplicável a esses contratos.

Grifamos

Nesse caso, a norma que disciplina a matéria recairia sobre a Lei nº 8.245/1991 (Lei do Inquilinato), a qual prevê para o imóvel urbano a livre convenção no ajuste do prazo no tocante à duração do contrato, com exceção aos que tiverem prazo estipulado igual ou superior a dez anos, por depender de vênica conjugal.

Como se vê, em algumas espécies de contratos firmados com a Administração Pública, como no caso do contrato de locação de imóvel, a sujeição à lei 8.666/93 é parcial, sendo aplicada de forma concomitante a Lei nº 8.245/91 (Lei no Inquilinato). O Acórdão do TCU, tratou mais da questão do prazo, onde o Artigo 57 da Lei não se aplicaria na íntegra.

O mesmo tratamento também é dado quando se trata do reajustamento dos valores do aluguel, tendo a Administração Pública como locatária. A Lei 8.245/91 em seu artigo 18 assim prescreve:

Art. 18. É lícito às partes fixar, de comum acordo, novo valor para o aluguel, bem como inserir ou modificar cláusula de reajuste.

No caso em análise, a prefeitura firmou o contrato nº 50/2013, no dia 18 de fevereiro de 2013 com validade até 31 de dezembro. Após, assinou o primeiro termo aditivo por 90 dias, pelo mesmo valor, para que se completasse um ano com o preço atual. O preço só foi reajustado quando da assinatura do segundo termo aditivo.

Quando se finda um contrato e o termo aditivo é assinado, esse termo equivale a um novo contrato, só que com o mesmo fornecedor. Então esse novo contrato pode ser ajustado ao valor de mercado, desde que fique comprovado ser vantajoso para a Administração Pública. Foi nesse sentido que se pronunciou a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, ao ser consultada sobre a renovação do contrato de locação do prédio onde funciona a Receita Federal do Brasil, no Distrito Federal (Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 17/2013).

As considerações aduzidas pela RFB possuem pertinência. A renovação do contrato produz o efeito de ampliação do objeto ou elevação do montante a ser pago por uma parte à outra. É como se novo contrato estivesse sendo firmado. Com isso, pode ser avençado novo valor do aluguel, desde que esteja em consonância com o praticado no mercado. Grifos nossos.

A RFB procurou demonstrar a manutenção da vantajosidade derivada da contratação, ao afirmar que o imóvel escolhido para a locação permanece como o único apto às necessidades da Administração (cf. item 13 do documento de fls. 1114/1115, e versos, retrotranscrito). É certo que nos casos em que há inviabilidade de competição, a aferição da vantajosidade em face do menor preço, a princípio, fica prejudicada. Ocorre que, no caso de locação de imóvel, é importante que se demonstre que o valor a ser despendido pela Administração é coerente com o praticado pelo mercado, além de outras características, que o tornam peculiar à utilização pelo Poder Público. Assim, no caso em análise, o preço praticado pelo mercado também deve ser levado em consideração pelos

gestores quando da decisão de prorrogar a avença, utilizando-se de seus conhecimentos técnicos específicos sobre o mercado em questão, verificando, inclusive, a exata correspondência entre o preço contratado e os pesquisados junto ao mercado, com o fito de conferir real eficácia à pesquisa de preços realizada. Grifos nossos.

O Recorrente encaminhou duas avaliações feitas por profissionais diferentes, ambos com registro no Conselho Regional de Corretores de Imóveis. Na primeira avaliação, o avaliador sugeriu o valor venal do imóvel, como sendo de R\$ 1.250.000,00 ( um milhão duzentos e cinquenta mil reais). Quanto à locação, atribui valor mensal de R\$ 12.500,00 ( doze mil e quinhentos reais). O segundo avaliador, propôs valor venal de R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais) para o imóvel, e aluguel de no mínimo R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais.

Considerando que os laudos apresentados pelo recorrente gozam de presunção de veracidade, tem-se que o novo valor contratado (R\$ 6.500,00 mensais) restaria vantajoso para o município, por estar abaixo do valor considerado como de mercado.

Vale ressaltar que o contrato da Receita Federal do Brasil com o locador, foi firmado por cinco anos, com correção anual pela inflação, e revisão pelo valor de mercado no fim do contrato. O da prefeitura de Juina foi feito para vigorar dentro do exercício financeiro, sendo renovado anualmente.

Não há nenhum impedimento legal para que o contrato seja feito de forma anual, contudo, considerando que o imóvel foi locado para instalação da Secretaria de Infraestrutura, com todo seu parque de máquinas, contando inclusive com tanque e bomba de combustível, há de se supor que a prefeitura irá permanecer no imóvel por tempo muito superior a um ano.

A contratação com prazo anual ainda abre brecha para que o locador, a cada renovação, possa pretender revisar o valor além da inflação, então o modelo da Receita Federal do Brasil, parece mais adequado, uma vez que se corrige o valor

anualmente pelos índices oficiais, e, ao final do contrato, é feita a revisão pelo valor de mercado.

A despeito dessas considerações, com base na análise dos fatos que culminaram com a determinação de ressarcimento ao erário do valor que teria sido pago indevidamente pela prefeitura ao locador, e, com base nas exposições que fizemos nessa análise, nosso entendimento é de que não houve irregularidade na renovação do contrato nº 50/2013, segundo termo aditivo. Isso posto opina-se pelo provimento do recurso no que se refere a essa irregularidade, com consequente extinção da determinação de ressarcimento do valor de R\$ 10.188,00.

#### 4 CONCLUSÃO

Ao examinar os argumentos apresentados no presente Recurso Ordinário, bem como os documentos anexados pelo Recorrente e após realizar consulta às legislações e aos documentos da Prefeitura constantes no processo de Contas Anuais e no Sistema Aplic, conclui-se que o pagamento de R\$ 11.569,00, pelo contrato nº 52/2013, não foi irregular, uma vez que o objeto contratado é distinto do objeto do contrato nº 170/2013.

Sobre o pagamento de R\$ 10.188,00, pelo contrato nº 50/2013, referente a locação de imóvel, conclui-se que o reajuste pelo valor de mercado é possível, uma vez que novo contrato seria iniciado. Considerando ainda que o Recorrente demonstrou mediante laudo técnico, que o preço contratado seria vantajoso para a Administração Pública, entende-se não ter havido irregularidade no reajuste concedido.

Ressalta-se que, ainda que o Recorrente tenha em seu pedido solicitado a exclusão de multa, nas duas únicas irregularidades recorridas não houve aplicação de multa, mas somente a determinação de restituição. A única multa aplicada foi em relação a irregularidade 8.1, que não está em discussão no presente recurso.

Isso posto, opina-se pela reforma parcial do Acórdão TCE-MT nº 2955/2015-TP, com afastamento das determinações de ressarcimento dos valores de R\$ 11.569,00 e R\$ 10.188,00 e manutenção dos demais termos desse Acórdão.

É o relatório.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA SEXTA RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO em Cuiabá, 04 de setembro de 2015.

---

MÁRIO NEY MARTINS DE OLIVEIRA

Auditor Público Externo

