



PROCESSO Nº : 21.856-1/2016
ASSUNTO : DENÚNCIA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA
INTERESSADA : REYNALDO FONSECA DINIZ
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS AZEVEDO COSTA PEREIRA

PARECER Nº 5.553/2017

EMENTA: DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA. OFÍCIO ASSINADO POR DOIS VEREADORES. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA COMO REPRESENTAÇÃO EXTERNA. PACTUAÇÃO DE CONTRATO DE LOCAÇÃO COM DOAÇÃO AO FINAL. OPÇÃO DE GESTÃO. IRREGULARIDADE AFASTADA. PARECER MINISTERIAL PELO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA COMO REPRESENTAÇÃO EXTERNA, CONHECIMENTO DESSA E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de denúncia (Doc. nº 210690/16) protocolada pelo Presidente da Câmara de Vereadores da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, em conjunto com vereador, a respeito de irregularidade em contrato de locação com doação ao final pactuado entre o município de Ribeirão Cascalheira e a MT Locadora de Veículos e Maquinários LTDA.

2. Emitido juízo de admissibilidade positivo pelo relator (Doc. nº 210935/16), a Secex elaborou relatório técnico (Doc. nº 194850/17) e apontou a seguinte irregularidade:

**MT LOCADORA DE MAQUINARIOS E VEICULOS LTDA -
CONTRATADO / Período: 01/01/2015 a 31/12/2017**



REYNALDO FONSECA DINIZ - ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2015 a 31/12/2017

1) GB99 LICITAÇÃO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1) Dissimulação do negócio jurídico de fato na realização do Pregão nº 22/2015 e posterior celebração do Contrato nº 061/2015, firmado entre a Prefeitura de Ribeirão Cascalheira/MT e a empresa MT Locadora de Veículos e Maquinários Ltda, pois ocorreu a locação com doação ao final do contrato, sendo que, trata-se de fato de um contrato de compra e venda. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS.

DATA DO FATOR GERADOR	VALOR	RESPONSÁVEL
24/09/2015	R\$ 1.181.328,00	REYNALDO FONSECA DINIZ, MT LOCADORA DE MAQUINARIOS E VEICULOS LTDA.
Total:	R\$ 1.181.328,00	

3. Notificados, a MT Locadora de Veículos e Maquinários LTDA (Doc. nº 242238/17) e o Sr. Reynaldo Fonseca Diniz (Docs. N°s 218561/16 e 239695/17) apresentaram defesa.

4. Devolvidos os autos à Secex, a irregularidade foi sanada (Doc. nº 289741/17).

5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminarmente

6. A denúncia já foi admitida por meio de decisão singular (Doc. nº 210935/16), com a qual o Ministério Público de Contas concorda com ressalvas.

7. Isso porque, por tratarem-se de autoridades públicas – Presidente da Câmara dos Vereadores e vereador – a peça deveria ter sido recebida como representação externa, art. 46, II, da LO/TCE-MT, e art. 224, I, a, do RI/TCE-MT.



8. No entanto, o referido equívoco não gera prejuízos ao controle externo, pois são comuns os demais requisitos de admissibilidade das denúncias e representações, art. 219, do RI/TCE-MT, os quais foram integralmente preenchidos.

9. **Assim, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo recebimento da denúncia como representação externa e admissibilidade dessa.**

2.2 Mérito

10. Conforme relatado no documento externo, a Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira e a empresa MT Locadora de Veículos e Maquinários LTDA firmaram contrato de locação com doação ao final de veículos – caminhão caçamba, caminhão pipa e uma hilux - com valores superiores ao de mercado e em desacordo com o autorizado por lei.

11. Em análise, a Secex observou que trata-se do Contrato nº 061/2015 (Pregão nº 22/2015), no valor de R\$ 2.774.880,00 (dois milhões, setecentos e setenta e quatro mil e oitocentos e oitenta reais), e que, conforme entendimento publicado no Boletim de Jurisprudência Consolidado, a locação com doação ao final equipara-se a uma operação de crédito e representa uma dissimulação de contrato de compra e venda, devendo ser considerado nulo.

12. Em seguida, a equipe de auditoria calculou a diferença entre o valor pago e o montante que seria dispendido caso a compra tivesse sido realizada a vista, o que totalizou R\$ 36.485,32 (trinta e seis mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e trinta e dois centavos). Esclareceu ainda que o Contrato nº 061/2015 não obrigava a transferência dos veículos, correndo o risco de que todo o valor pago fosse utilizado apenas à título de locação.

13. Por fim, a Secex observou que a empresa não tinha como atividade principal a prática de operações de arrendamento mercantil, de bancos múltiplos



com carteira de arrendamento mercantil e de instituições financeiras, não podendo ter firmado o referido contrato, e que o município recebeu recursos suficientes do FETHAB para aquisição dos veículos, não havendo razão para ter optado por locais.

14. Em conclusão preliminar, a equipe de auditoria sugeriu que fosse determinado ao Prefeito Municipal que a) declarasse a nulidade do pregão e contrato e b) informasse qual o montante de recursos despendidos com a execução do contrato até o momento da declaração de nulidade. Ademais, orientou a citação do Prefeito Municipal e da empresa para apresentarem defesa e transferirem a propriedade dos veículos ao município.

15. Em defesa, a MT Locadora de Veículos e Maquinários LTDA (Doc. nº 242238/17) defendeu: a) a legalidade do certame, posto que a modalidade de contratação foi autorizada pela Lei Municipal nº 725/2015 (Doc. nº 242238/17, fl. 22); b) que o judiciário de Goiânia e Santa Catarina já proferiu decisões favoráveis à empresa, afastando a alegação de que houve crime e sobrepreço, respectivamente; c) a vantajosidade da locação com doação ao final, pois não prejudica o equilíbrio fiscal e a cobrança judicial via precatório na hipótese de venda “afugenta interessados”; d) a distinção entre aquisição direta e locação com doação ao final; e e) a menção à jurisprudência dos Tribunais de Contas favoráveis a esse tipo de contrato.

16. O Sr. Reynaldo Fonseca Diniz (Docs. Nºs 218561/16 e 239695/17) alegou: a) a legalidade do processo licitatório, aprovado pelos próprios vereadores denunciantes; b) legalidade do Contrato nº 061/2015, não havendo operação de crédito e dissimulação de contrato de compra e venda; e c) pactuação de termo aditivo (Doc. nº 242276/17, fls. 202 a 207) a fim de assegurar a entrega dos veículos ao final do contrato.

17. Em relatório técnico de defesa (Doc. nº 289741/17), a equipe de auditoria entendeu que os argumentos da empresa sanam a impropriedade, mas



que, pelo entendimento consolidado no Boletim de Jurisprudência, a irregularidade seria mantida.

18. No entanto, diante da importância e impacto das decisões, a Secex analisou o Acórdão nº 452/2016-TP deste Tribunal de Contas, que gerou a jurisprudência mencionada, e observou que esse foi proferido quando o contrato já estava finalizado, sendo diferente do presente caso. Ponderou ainda que, como a empresa se recusa a realizar a transferência imediata da propriedade dos veículos, por entender que o pregão e contrato são legais, a anulação desses implicaria no fim do serviço e devolução dos veículos, o que representaria um prejuízo ao município.

19. Sobre a defesa do gestor, a equipe de auditoria concordou com a boa fé desse, posto que agiu amparado em lei, mas argumentou que não foram comprovados os argumentos de ausência de disponibilidade financeira, o que, inclusive, destoava do trazido no relatório técnico preliminar, que demonstrou que os recursos utilizados foram oriundos do FETHAB, suficiente para cobrir a aquisição dos veículos.

20. Por fim, a Secex considerou pertinente a pactuação de termo aditivo para tornar obrigatória a doação ao final, reprisou os argumentos que distinguem o caso concreto do acórdão mencionado no Boletim de Jurisprudência e favorecem a manutenção do contrato e concluiu pelo saneamento da irregularidade.

21. **O Ministério Público de Contas concorda com a Secex e entende que a representação externa deverá ser julgada improcedente.**

22. De início, cumpre salientar que a representação externa (Proc. nº 90921/2014) mencionada pela Secex, na qual foi emitido o Acórdão nº 452/2016-TP, apontava, além da ilegalidade do contrato de locação com doação ao final, as seguintes irregularidades: ausência de planilha com discriminação dos valores unitários que compunham o preço global da licitação; e fraude na documentação supostamente enviada pela licitante Agropecuária Barra do Garças S.A.



23. Ademais, na ocasião, o Ministério Público de Contas, Pareceres nºs 7.459/2015 e 3.379/2016, já não apontou como irregular a pactuação de contrato de locação com doação ao final pela Administração Pública.

24. **Acrescente-se ainda à ponderação feita pela Secex – de que a anulação do pregão e do contrato acarretariam maiores prejuízos ao município – o entendimento atual de que é permitido à Administração Pública firmar contratos atípicos. Nesse sentido, é a doutrina Marçal Justen Filho¹ (2009, fls. 677 e 678):**

A Administração Pública não está adstrita apenas aos contratos nominados, pois, caso contrário, sua atuação e capacidade de contratação estaria indevidamente limitada, impossibilitando-a de atender o interesse coletivo e de demandas complexas oriundas da sociedade.

(...).

Além disso, deve-se ressaltar que a lei, em especial a Lei nº 8.666/93, que regulamenta os contratos administrativos, estabelece parâmetros para estas contratações, mas não o faz de maneira exaustiva, como se verá nos tópicos que se seguem.

25. Quanto ao risco de não ser concretizada a doação ao final, já foi este dirimido com a **pactuação do termo aditivo (Doc. nº 242276/17, fls. 202 a 207)**, cláusula 2.3, que obriga a transferência dos veículos para o município de Ribeirão Cascalheira ao final. É o teor da referida cláusula:

2.3 – A CONTRATADA/LOCADORA ao término do recebimento da integralidade das parcelas de pagamento, descritas na Cláusula Segunda do Contrato Originário, obriga-se a transferir a propriedade da totalidade dos bens móveis ora locados, em favor da CONTRATANTE/LOCATÁRIA.

Fonte: Documento Externo nº 242276/17, fls. 202 a 207.

¹JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13 ed. São Paulo: Editora Dialética, 2009.



26. **Do exposto, e considerando que a pactuação de contrato de compra e venda ou de locação com doação ao final trata-se de opção de gestão, o Ministério Público de Contas concorda com a Secex e manifesta-se pela improcedência da representação externa.**

27. **Por fim, ressalte-se que o entendimento consolidado no Acórdão nº 452/2016-TP não foi aplicado em razão das peculiaridades do caso.**

3. CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **recebimento da denúncia como representação externa e admissibilidade dessa**, conforme art. 46, II, da LO/TCE-MT, e art. 224, I, a, do RI/TCE-MT.

b) no mérito, pela **improcedência** diante do afastamento da irregularidade GB99.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 13 de novembro de 2017.

(assinatura digital)¹

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.