



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO: 10475/11

PARECER Nº 01753/11

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE COREMAS

NATUREZA: PREGÃO PRESENCIAL

LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. VIGÊNCIA DO CONTRATO. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO. RECOMENDAÇÃO. No campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à ação pública a mácula da irregularidade.

PARECER

Trata o presente processo da análise do procedimento de Licitação nº 03/11, modalidade Pregão Presencial, realizado pela Prefeitura Municipal de Coremas, representada pelo gestor, Senhor **Edílson Pereira de Oliveira**, e do Contrato dele decorrente. Em síntese, o objeto do certame trata de aquisição de combustíveis com abastecimento em Coremas.

O Órgão Técnico após análise da defesa apresentada, concluiu pela permanência da falha anteriormente constatada, ou seja a vigência do contrato em análise ultrapassa o exercício financeiro, em descumprimento ao caput do art. 57 da Lei 8.666/93.

É o relatório.

Dentre os princípios que norteiam a Administração Pública ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade,



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle, avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade).

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública, discorre o eminente Professor Ailton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. *In verbis*:

*“Pelo que se percebe, pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. (...) Resta saber, no entanto, se a excessiva regulamentação e as constantes e reiteradas exigências formais que são impostas às atividades administrativas permitirão uma atuação do agente público voltada especialmente à obtenção dos melhores resultados, o que deve merecer especial atenção porque, como é óbvia, uma boa administração não se instala por norma de direito. Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. **Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade**”.* (sem grifos no original).

No mesmo passo, com o advento da Carta da República de 1988, vem sendo objetivo do controle externo a fiscalização da gestão pública sob os enfoques da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. A fusão desses elementos reflete, justamente, o norte da fiscalização, como sendo a análise de resultados tangentes a economicidade e benefício auferido pela sociedade. Assim, o foco principal deverá estar sempre na verificação do que foi alcançado pela ação pública e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados conquistados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade

¹ NÓBREGA, Ailton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

financeira do Estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas, ao comentar a atuação da auditoria pública:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente**, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*²

Desta forma, no campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à despesa pública a mácula da irregularidade. Neste sentido, valioso trabalho sobre Tribunais de Contas, publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”.

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas “.*³

No ponto, o art. 57, da Lei 8.666/93, disciplina a vigências dos contratos administrativos. Vejamos:

*Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, **exceto quanto aos relativos**:*

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

² VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.

³ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Assim, não são apenas os contratos de prestação de serviços que podem transpor a vigência dos respectivos créditos orçamentários, mas também aqueles, inclusive de fornecimentos, cujos *produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório*, o que pode incluir o fornecimento de insumos a exemplo de combustíveis.

E, caso o fornecimento ultrapasse um exercício financeiro, a mera **atualização** do crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme exigência de conteúdo contratual do art. 55, inciso V, da Lei 8.666/93, pode ser registrada por simples **apostila** sem a necessidade de aditamento. Eis a dicção do art. 65, § 8º, da mesma lei:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

*§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, **as atualizações**, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples **apostila**, dispensando a celebração de aditamento.*

O que de fato não autorizaria a aplicação do inciso I, do art. 57, da Lei 8.666/93, e seus reflexos, ao contrato ora examinado, é a falta de correlação entre o insumo contratado com as metas estabelecidas em projetos contemplados no PPA e a sua previsão no ato convocatório do certame, o que pode ser objeto de recomendação para os próximos ajustes.

Nesse passo, segundo os elementos constantes dos autos, o procedimento e contrato não atraem juízo de reprovação, com recomendação para a completa observação da Lei 8.666/93, sem prejuízo das observações da d. Auditoria.

ANTE O EXPOSTO, pugna este representante do Ministério Público de contas pela:

1. **Regularidade** do procedimento e do contrato dele decorrente.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

2. **Recomendação** ao Gestor do município de Coremas, Sr. Edílson Pereira de Oliveira, para a completa observação da Lei 8.666/93, sem prejuízo das observações da d. Auditoria.

É o parecer.

João Pessoa, 13 de dezembro de 2011.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB