



PARECER Nº 224/2018-MPC/RR

Processo: 366/2017 (3114/2017)
Assunto: Prestação de Contas de Gestão – exercício 2017
Órgão: Casa Militar do Estado de Roraima
Responsável: CEL QOC PM Nelson de Deus Silva
Relator: Marcus Rafael de Hollanda Farias

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. CASA MILITAR. ATO PRATICADO COM GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. ILEGALIDADE DO CONTRATO 006/2017. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO. APLICAÇÃO DE MULTA.

Trata-se de Prestação de Contas de Gestão da Casa Militar do Governo do Estado de Roraima, referente ao exercício de 2017, a qual fiscaliza a execução do contrato de serviço de fretamento de aeronave executiva, decorrente do **Pregão Eletrônico n. 016/2017** (processo n. 13103.10268/16-66).

A presente contratação tem como objeto a prestação de serviços de fretamento de aeronave executiva birreatora a jato, para transporte de pessoal, com valor estimado em **R\$ 4.573.999,20**, para fazer face às despesas com 240 (duzentos e quarenta) horas de voo, para o período de um ano.

A presente fiscalização foi instituída em razão de proposição apresentada pelo Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto, consignada no item cinco da Ata da Quinta Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 12/4/2017 (D.O.E/RR nº 2989, de 26/4/2017).

A relatoria do feito é do eminente Conselheiro Marcus Rafael de Hollanda Farias, (fl. 004).

Às fls. 015 a 023 consta o Relatório de Análise Preliminar n. 024/2017 – RAP n. 024/2017, concluindo que a contratação está na seara discricionária da Administração Pública.



Após, vieram os autos a este Ministério Público de Contas para a necessária manifestação.

É o breve histórico dos autos.

Como relatado, a presente prestação de contas de gestão decorre de proposição do Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto, no seguinte sentido:

O Conselheiro Joaquim Neto comunicou sobre os inúmeros prestadores de serviços, locadores, etc, que o Estado não vem pagando regularmente, com atrasos de quatro a cinco meses. Em um desses casos, informou a falência de um posto de gasolina que está há dois meses fechado porque o governo não pagou o contrato de combustível. Que é preocupante a dívida que vem aumentando neste exercício, que apenas começou. Que mesmo diante dessa situação, o Governo do Estado fez uma licitação para contratar um avião jato, no valor de quatro milhões e trezentos mil reais. Que na sua opinião, não existe nenhuma necessidade de um Estado falido dispor de um jatinho para ficar à disposição dos governantes. Propôs que o Relator responsável pelas contas de Governo e da Secretaria da Fazenda, no prazo de 30 dias, verifique, enviando dois auditores "in loco", os gastos do Governo e os pagamentos realizados, analisando a necessidade do Governo ter um jatinho à disposição do executivo, no período de Janeiro até agora.

A Conselheira Cilene Salomão expressou entender que o Relator das contas de Governo deve ser envolvido, que a decisão de contratar jatinho é do Poder Executivo, e também, por constar um item nas contas de Governo que é o endividamento. O Conselheiro Presidente Manoel Dantas Dias comunicou que já está contemplado no Plano Anual de Fiscalização a realização de levantamento trimestral dos gastos, que pode ser enviado ao relator das contas de Governo.

Sugeriu duas alternativas: uma inspeção especial, só para tratar desse assunto, ou aproveitar o que já está consignado no plano de auditoria trimestral, para o qual já existe relator, podendo depois, encaminhar aos demais membros.

O Conselheiro Marcus Hollanda, relator das contas de Governo do exercício de 2017, sugeriu que a COGEC fizesse o levantamento e apresentasse a ele em 30 dias, para posterior apresentação em Plenário. O Dr. Jonathas Coutinho informou que o prazo que o Conselheiro Joaquim Neto solicitou é mais audacioso do que aquele empreendido no exercício anterior, em razão da dificuldade de extração de informações de qualidade junto à Sefaz. Essa proposta vai além, sugerindo a disponibilização de esforços necessários para que possam concluir os trabalhos.

A Conselheira Cilene Salomão entende que a situação colocada pelo Conselheiro Joaquim Neto é realmente muito grave, e que deve ser estabelecido um prazo, e, caso não seja suficiente, prorrogar por mais um período.

Concluindo a discussão, ficou a cargo do relator das contas de Governo, exercício de 2017, Conselheiro Marcus Hollanda, determinar a realização da auditoria num prazo de 30 dias, e, na impossibilidade de cumprir esse prazo, adotar as devidas providências,



A justificativa para a contratação de serviços de fretamento de aeronave executiva, origina-se do fato das aeronaves PP-ERR LEAR JET modelo LJ-35 e PR-ERR LEARJET modelo LJ-55, pertencentes ao Estado de Roraima, estarem indisponíveis para voo, conforme desafetação solicitada e efetivada pelas leis estaduais n. 755, de 28/12/2009, e n. 1.056, de 24/5/2016, as quais, também, autorizaram a alienação das aeronaves.

Chamo atenção à questão da real necessidade de aluguel de aeronave para transporte de passageiros, uma vez que o aluguel de aeronave parte do pressuposto de que o governo não disporia de patrimônio próprio para suprir tal necessidade. É justamente aí, nesse ponto em especial, que a atual contratação padece de vício de finalidade. Explicarei melhor a seguir.

De posse dos autos, este *Parquet* de Contas, por meio dos Ofícios 023 e 027/2017 – GAB.BDA-MPC/RR, solicitou informações quanto à referida contratação. Analisando a documentação encaminhada pela Casa Militar, verifico que, apesar do responsável técnico - **Sr. Marcos Vinício de M. Blaso (Engenheiro Mecânico Aeronáutico – CREA/MG n. 66.402)** - ter concluído pela viabilidade econômica da recuperação da aeronave PR-ERR LEARJET modelo LJ-55 (09/09/2014 – **Doc. 1**), o Governo do Estado solicitou à Assembleia Legislativa desafetação do bem, sendo o ato concretizado em 24/05/2016.

Ou seja, mesmo com o laudo técnico de avaliação demonstrando a viabilidade técnica e econômica da recuperação da aeronave PR-ERR LEARJET modelo LJ-55, o Governo do Estado de Roraima deu andamento ao processo de desafetação do bem, o que culminou na necessidade **fabricada e desvantajosa**, de aluguel de aeronave.

A respeito do laudo técnico, emitido por profissional competente, destaco que o decreto n. 13.378-E/2011, em nenhum momento autoriza a desafetação de bem considerado apto a atender a finalidade pública.

Logo, a solicitação para a desafetação da aeronave PR-ERR LEARJET modelo LJ-55, além de não ter sido justificada e não ter observado o teor do decreto n. 13.378-E/2011, não atende aos princípios da finalidade, proporcionalidade, razoabilidade, interesse público e economicidade, visto que, com a devida manutenção, o bem tem plenas condições de voo, a um custo muito menor ao do



contrato de aluguel ora impugnado.

Como ficou consignado no relatório técnico de avaliação, o valor total para a manutenção e recuperação da aeronave seria de R\$ 1.367.369,00.

Contudo, o Governo do Estado de Roraima, insiste em permanecer no flagrante estado de ilegalidade, pois realizou a contratação de serviço de fretamento aeronave executiva no valor de R\$ 4.573.999,20, por meio do Pregão Eletrônico n. 016/2017, pelo período de um ano.

Vê-se, que o valor do serviço contratado é significativamente superior ao necessário para realizar a recuperação da aeronave de propriedade do Estado de Roraima, demonstrando que a presente despesa é anti-econômica e totalmente contrária ao interesse público, bem como fere todos princípios mais elementares da Administração Pública já citados no presente parecer.

Assim, tenho que a contratação originada do Pregão Eletrônico n. 016/2017 é eminentemente ilegal, antieconômica e contrária ao interesse público.

Observo, ainda, nítido vício no motivo que determinou a contratação do serviço de fretamento aéreo. Haja vista que a justificativa para a contratação dos serviços foi a indisponibilidade para o voo das aeronaves pertencentes ao Estado de Roraima. Pois bem, após exaustivo exame dos autos e da documentação coletada por este *Parquet* de Contas, restou demonstrado que o Estado de Roraima, possui alternativa mais econômica e vantajosa do que a presente contratação. E o gestor, analisando as circunstâncias do caso concreto, tinha posse de todas as informações disponíveis para adotar a alternativa que realmente atendia o interesse da coletividade, qual seja: recuperar um patrimônio avaliado em **R\$ 6.464.000,00¹**. **Uma vez que o Estado de Roraima** possuiu aeronave tecnicamente recuperável e economicamente mais apta a atender as necessidades do Governo do Estado, conforme laudo técnico em anexo (**Doc. 1**).

Em razão disso, vejo a hipótese de erro grosseiro, no mínimo, a fim de autorizar a responsabilização do responsável nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB.

O motivo que determinou a prática do ato é inexistente, pois não há

¹ <https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/busca/dolar%20turismo> (cotação em 24/09/2018)



relação entre o pressuposto de fato e de direito o que torna o ato nulo de pleno direito. Isto é, a justificativa apresentada para a contratação dos serviços de fretamento de aeronave é falsa, em razão do Estado de Roraima possuir aeronave apta a atender as necessidades do Governo, com um custo várias vezes menor ao da contratação objeto dos autos.

Vejamos a lição do Prof. Marcelo Alexandrino Vicente Paulo ²

*A denominada teoria dos motivos determinantes consiste em, simplesmente, explicitar que a administração pública está sujeita ao controle administrativo e judicial (portanto, controle de legalidade ou legitimidade) relativo à existência e à **pertinência ou adequação dos motivos - fático e legal - que ela declarou como causa determinante da prática de um ato. Caso seja comprovada a não ocorrência da situação declarada, ou a inadequação entre a situação ocorrida (pressuposto de fato) e o motivo descrito na lei (pressuposto de direito), o ato será nulo. (Grifei)***

Por fim, ressalto que a alegada discricionariedade do Governo do Estado em contratar serviço de fretamento aéreo, não pode servir de justificativa para prática de ato ilegal, imoral e anti-econômico.

Nesse sentido, tendo em vista o entendimento exarado no Relatório de Análise Preliminar n. 024/2017, esclareço que, hodiernamente, é inaceitável a ideia de que os atos administrativos discricionários são providos de liberdade plena e infensos ao controle.

Quanto a este tema, tanto doutrina, quanto a jurisprudência são pacíficos acerca da possibilidade do controle de tais atos, notadamente tendo como critério e baliza os princípios da economicidade, finalidade e razoabilidade.

O controle, administrativo e judicial, se estende a esta categoria de atos visando evitar e coibir os abusos praticados em nome da conveniência e oportunidade do administrador, como forma de garantia ao cidadão de que apenas o interesse da coletividade esteja pautado quando da prática de tais atos.

Isto é, a atuação do Poder Público está submetida à determinação legal, de tal modo que a atividade administrativa é considerada lícita apenas nos casos em que a lei é atendida com a consecução dos fins nela pré-determinados.

A finalidade legal limita o poder discricionário da Administração Pública. A

² Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. Direito administrativo descomplicado. 25º ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo. MÉTODO, 2017. pag. 555.



liberdade que é conferida ao agente público na edição do ato discricionário será compatibilizada diante de circunstâncias do caso concreto. Caso tal margem de liberdade seja manejada fora daquelas circunstâncias, em desacordo com a finalidade legal e em descompasso com o interesse público, razoabilidade e proporcionalidade, esta atuação estará fora da finalidade pública, caracterizando-se, assim, o denominado desvio de poder.

Nesse sentido, conforme a lição de Hely Lopes Meirelles, “**a discricionariedade é sempre relativa e parcial, porque, quanto à competência, à forma e à finalidade do ato, a autoridade está subordinada ao que a lei dispõe, como para qualquer ato vinculado**”.³

Reforço o argumento com disposto no art. 2º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/99, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito; (Grifei)

No mesmo sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:

“Todo ato administrativo, de qualquer autoridade ou Poder, para ser legítimo e operante, há de ser praticado em conformidade com a norma legal pertinente (princípio da legalidade), com a moral da instituição (princípio da moralidade), com a destinação pública própria (princípio da publicidade) e com a presteza e rendimento funcional (princípio da eficiência). Faltando ou desviando-se desses princípios básicos, a Administração Pública vicia o ato, expondo-o a anulação por ela mesma ou pelo Poder Judiciário, se requerida pelo interessado.”⁴

Portanto, o juízo de conveniência e oportunidade deve sempre ser pautado no princípio do interesse público sobre o privado, exigindo a demonstração cabal de satisfação da finalidade legal por meio da expedição do ato discricionário. Não é o que temos no presente caso, pelas razões já explicitadas.

³ Hely Lopes Meirelles, Direito administrativo brasileiro, p. 122.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.



Destarte, **em dissonância com o Relatório de Análise Preliminar n. 024/2017**, manifesto pelo desvio de finalidade e anti-economicidade do Contrato n. 006/2017, decorrente do Pregão Eletrônico n. 016/2017.

Ante o exposto e do que nos autos consta, a manifestação do Ministério Público de Contas é no sentido da:

- I. aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE/RR ao CEL/PM Nelson de Deus Silva, em razão da ilegalidade do Contrato n. 006/2017 que decorre do Pregão Eletrônico n. 016/2017;
- II. em razão da ilegalidade identificada, seja assinado prazo razoável para que o responsável adote as providências necessárias a fim de dar efetividade aos postulados da legalidade, moralidade, da eficiência, do interesse público, da proporcionalidade, da razoabilidade e da economicidade, suspendendo a execução do Contrato n. 006/2017, decorrente do Pregão Eletrônico n. 016/2017, nos termos do art. 71, inc. IX, da CF/88 c/c arts. 1º, inc. VII e 48 da Lei Complementar 06/94, sob pena de multa diária nos termos do art. 63, § 4º da LOTCE/RR;
- III. caso o responsável não atenda a determinação de suspensão da execução do Contrato n. 006/2017 que decorre do Pregão Eletrônico n. 016/2017, pugno pelo encaminhamento dos autos à Assembleia Legislativa de Roraima para sustação do contrato nos termos do art. 71, § 1º da CF/88;
- IV. pela determinação para que o atual gestor da Casa Militar inicie, em prazo a ser fixado por este Tribunal, os procedimentos para a recuperação da aeronave PR-ERR LEARJET modelo LJ-55, por ser medida que atende os princípios da economicidade e vantajosidade;
- V. não cumprida a determinação acima, pela aplicação de multa diária nos termos do art. 63, § 4º da LOTCE/RR;



- VI. tendo em vista os altos valores praticados para o fretamento de aeronave, a situação econômica atual do Estado, bem como a anti-economicidade de qualquer despesa desta natureza pelos motivos já expostos, pela determinação ao Governo do Estado de Roraima, na pessoa da Exma. Sr.^a Governadora, que até a recuperação da aeronave PR-ERR LEARJET modelo LJ-55, utilize os serviços de voo de carreira oferecidos pelas companhias aéreas quando necessário deslocamento, sob pena de multa, nos termos do art. 63, inc. IV da LOTCE/RR;
- VII. em atenção aos postulados do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inc. LV da CF/88, pela citação da Exma. Sr.^a Governadora Maria Suely Silva Campos, bem como do CEL/PM Nelson de Deus Silva.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 26 de setembro de 2018.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas – MPC/RR