TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

ANÁLISE INICIAL DE REPRESENTAÇÃO

Processo nº: 1047644

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Relator: : CONSELHEIRO SUBST. VICTOR MEYER

Data da Autuação: 03/07/2018

1. DADOS DA REPRESENTAÇÃO

Data do Juízo de Admissibilidade: 03/07/2018

Objeto da Representação:

Suposta publicação de Decreto de Emergência genérico, com o fim de dispensar, indevidamente, diversos Processos Licitatórios, bem como análise de irregularidades nesses processos.

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Munícipio

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Araujos

CNPJ: 18.300.996/0001-16

CONTRATAÇÃO DIRETA

Processo nº: 018/2017,019/2017, 020/2017,015/2017, 014/2017.

Contrato nº: 029/2017, 030/2017, 031/2017, 023/2017, 022/2017, respectivamente

Data da Assinatura do contrato: 22/03/2017

Objeto do contrato:

- Processo Licitatório n. 018/2017. Dispensa n. 003/2017. Contrato n. 029/2017. **Data de Assinatura**: 22.03.2017. **Objeto do Contrato**: realização de obra de reforma em escolas municipais, em conformidade com as orientações da Secretaria Municipal de Obras, Caderno Básico das Obras e proposta aprovada pela Administração Municipal. **Valor**: 136.284,49.

- Processo Licitatório n. 019/2017. Dispensa n. 004/2017. **Contrato n. 030/2017**. **Data de Assinatura**: 28.03.2017. **Objeto do Contrato**: Prestação de serviços de roçagem/capina de logradouros públicos do Município de Araújos/MG, com utilização de equipamentos, materiais e mão de obra especializada por parte da CONTRATADA, em conformidade com as orientações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e proposta aprovada pela Administração Municipal. **Valor**: 132.000,00.

- Processo Licitatório n. 020/2017. Dispensa n. 005/2017. **Contrato n. 031/2017**. **Data de Assinatura**: 20.03.2017. **Objeto do Contrato**: Prestação de serviços de Roçada de Margens de

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

Estradas Vicinais. **Valor**: 64.000,00.

- Processo Licitatório n. 015/2017. Dispensa n. 002/2017. **Contrato n. 023/2017**. **Data de Assinatura**: 10.03.2017. **Objeto do Contrato**: Prestação de serviços de Consultoria em Formalização de Planos de Trabalho com objetivo de buscar recursos para áreas de administração, planejamento, obras, saúde e educação para execução obras e aquisição de bens e serviços através dos Sistemas: SICONV, SISMOB, SIMEC, SGCON SAIDA E GEOBRAS, inserção dos mesmos nos sistemas específicos nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal. **Valor**: 12.000,00.

- Processo Licitatório n. 014/2017. Dispensa n. 001/2017. Contrato n. 022/2017. **Data de Assinatura**: 10.03.2017. **Objeto do Contrato**: Prestação de serviços de Assessoria e Consultoria à Controladoria, Compras e Licitações, Contrato, Convênios e Atos Administrativos. **Valor**: 24.000,00.

Fundamentação: art.24 da Lei 8.666/93

É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

2. FATOS REPRESENTADOS

Introdução:

Cuida-se de representação instaurada para apurar dispensas de licitações fundamentadas no Decreto Municipal Emergencial n. 259/2017, promulgado pelo Prefeito Municipal de Araújos, Francisco Cléber Vieira de Aquino, bem como analisar outras irregularidades decorrentes dessas dispensas.

A Câmara Municipal, por meio do seu representante, alega que o então Prefeito Municipal de Araújos, logo após a sua posse, em 16/02/2017, publicou, aos 01º/03/2017, o Decreto n. 259/2017 (fl. 09), decretando genericamente Estado de emergência no referido município pelo período de 90 dias, prorrogáveis por igual prazo, com objetivo de organizar os procedimentos para o regular funcionamento da administração municipal, visando dar continuidade aos serviços públicos.

Aduziu ainda que, com fundamento no referido decreto, foram editados três atos de dispensa de licitação: reforma de escolas (Dispensa nº 003/2017, fl. 11), capina de logradouros (Dispensa 004/2017, fl. 18) e roçada de estradas vicinais 005/2017, fl. 26).

Nas palavras do representante, "*a conduta do acionado configura manifesta situação de 'emergência fabricada', resultando na dispensa indevida de licitação, operada de forma ilegal*".

Após o recebimento da representação (fl. 35), foi determinado a intimação do Sr. Francisco Cléber, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, prestasse os esclarecimentos acerca dos fatos descritos e das irregularidades apresentadas, bem como enviasse cópia integral das fases interna e externa dos processos de dispensa de licitação.

Em resposta (fl. 56), foram acostados nos autos a cópia dos referidos processos de dispensa de licitação por meio do ofício n. 084/2018. Neste documento, foi relatado que os esclarecimentos

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

seriam prestados por ocasião do ofício de n. 085/2018.

Em seguida, os autos vieram e esta Unidade Técnica para realizar análise inicial sobre os fatos, entretanto, verificou-se que havia dois outros processos de dispensa de licitação (processos n. 14/2017 e 15/2017) também embasados no Decreto Municipal n. 259/2017, inviabilizando, inicialmente, a análise. Sendo assim, foi requerido ao Excelentíssimo Conselheiro que determinasse a remessa dos aludidos processos a esta Coordenadoria para uma análise mais completa dos fatos, o que foi acolhido Relator.

Feita a intimação, o Prefeito Municipal juntou a documentação referente aos processos n. 15/2017 e 14/2017, e prestou esclarecimentos (375/388).

Em suas considerações, aduziu, em breve escorço, que o Decreto n. 259/2017 cumpriu todos os requisitos legais (amplitude, prazo e condições). Afirmou que a necessidade da decretação das medidas excepcionais em caráter emergencial se encontra justificada, ainda que de forma abrangente, na proteção do interesse público e na necessidade de se atender às demandas municipais, de modo a proteger a continuidade do serviço público.

Registrou ainda que, ao tomar posse aos 16.02.2017, o prefeito interino, apesar de seus esforços, não conseguiu atender às demandas públicas a tempo e modo, tendo recebido diversos requerimentos, cobrando providências e que tudo isso resultou de uma falta de planejamento das administrações anteriores.

Por fim, quanto aos processos licitatórios, relata que todos eles observaram estritamente à legislação vigente, que estava caracterizada a contemporânea situação emergencial e que estavam embasados pelo parecer jurídico da Procuradora do Município, Dra. Joyce Silva Eleutério Rodrigues.

Ato contínuo, com a juntada da documentação, o Excelentíssimo Conselheiro Relator Vitor Meyer remeteu os autos a esta Coordenadoria para estudo técnico.

2.1 Apontamento:

Decreto emergencial Municipal n. 259/2017 editado de forma genérica.

2.1.1 Alegações do representante:

Insurge a representante contra o Decreto Municipal emergencial n. 259/2017, expedido pelo Prefeito Municipal de Araújos, Sr. Francisco Cléber Vieira de Aquino, alegando que ele foi criado com o fim específico de viabilizar dispensas indevidas de licitações, o que se extrai do seu caráter claramente genérico, sem caracterização precisa da situação emergencial. Relata que a conduta do Prefeito configura manifestas situação de "emergência fabricada", resultando na dispensa indevida de licitação, operada de forma ilegal.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

- Representação da Câmara Municipal de Araújos fl. 1/3;
- Decreto n. 259/2017, autorizando a contratação temporária e emergencial fl. 9/10.

2.1.3 Período da ocorrência: 01/03/2017 em diante

2.1.4 Análise do apontamento:

De início, destaque-se que o controle externo da Administração Pública, a cargo da

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

Assembleia Legislativa, com fulcro no art. 76, XV, da Constituição Estadual, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual **compete apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de contrato**, convênio, ajuste ou instrumento congênere que envolvam concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado, por qualquer de seus órgãos ou entidade da administração indireta. Logo, o TCE/MG é competente para analisar o presente caso.

No que concerne à competência para editar Decretos, prevê o art. 84, IV, da Constituição Federal, que compete ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para fiel execução da lei. *Mutatis mutandis*, os Prefeitos, apoiados no Princípio da Simetria, podem fazer o mesmo. Todavia, o conteúdo desse Decreto não pode ir além das exigências da Lei, senão estar-se-ia diante de usurpação de competência outorgada ao Poder Legislativo.

Da leitura do Decreto Municipal n. 259/2017, nota-se que houve autorização, por parte do prefeito municipal, para a contratação emergencial e temporária de serviços, obras, produto e bens, a fim de dar continuidade ao serviço público, bem como contratação de pessoal, respaldado pela regra do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993.

Entretanto, não há no Decreto a descrição de um fato concreto, específico e certo que enseje a hipótese de autorização do estado de emergência. Os "considerandos" (em virtude da posse, da organização de procedimentos para o regular funcionamento e da necessidade de continuidade ao serviço público de forma qualificada), para justificar a situação de emergência decretada, são genéricos e abstratos.

Nesse Decreto, não há uma situação fática de emergência ou calamidade pública descrita, tal como o telhado de uma escola prestes a cair, a proliferação de surto de determinado vírus, uma inundação, um incêndio, iminência de rompimento de barragem. Dessa forma, é imperioso a existência de um evento concreto a fim de se justificar a contratação direta do art. 24, IV, retromencionado.

Caminha nesse sentido, a Decisão da Consulta n. 347/1994, enfrentada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, sob Relatório do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, na Sessão 01.06.1994, entendeu

> a) **que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado art. 24, IV, da mesma Lei**:
> **a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis**, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) que tinha(m) o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;
> **a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso,** visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;
> **a.3) que o risco, além de concreta e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso**;
> **a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro,** de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, **seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado**; (grifo e negrito nosso)

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

Portanto, a despeito do Prefeito, em suas considerações de fl. 375/376, manifestar alegando que "*nosso ordenamento jurídico NÃO IMPÕE, como requisito de validade ou de eficácia, que o instrumento através do qual é decretado um estado emergencial disponha de forma pormenorizada as razões que levaram àquele ato jurídico [...]*", nota-se que sua argumentação é engodo, eis que contraria frontalmente o disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso I, que dispõe que as contratações diretas, com fundamento no artigo 24, **deverão ser, necessariamente, justificadas e instruídas com elementos que caracterizem a situação emergencial, calamitosa ou grave e iminente risco à segurança pública**.

Outrossim, ainda que o Sr. Francisco Cléber alegue que não se sopesou o fato de a situação emergencial não ter se originado em sua gestão, mas da falta de planejamento das administrações anteriores, tal argumento também não deve prosperar, nos termos do aresto acima citado. Inclusive esse argumento poderia servir de escudo para se realizar qualquer contratação direta, bem como o próprio gestor poderia deixar a máquina pública ao relento, para, no seu interesse, realizar contratações diretas.

Veja-se como já decidiu o TCE/MG

> 2. **Para que, nos termos do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, seja deflagrado o processo de dispensa de licitação de caráter emergencial, é imprescindível que reste cabalmente comprovada a circunstância fática inesperada que tenha impedido o planejamento do procedimento licitatório, a fim de se verificar se a situação não decorre de atuação irresponsável, omissa ou negligente do administrador**. (Denúncia n. 951970.Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão. Sessão 01º.11.2016) (grifo e negrito nosso)

Urge salientar que este Tribunal de Contas dispõe inclusive de uma Guia Básico para ajudar os jurisdicionados que se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade pública (Disponível em: http://www.tce.mg.gov.br/MunicipioEmergencia/guia_basico.pdf Acesso em: 16 mai. 2019). Segundo ele, a situação de emergência é a uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, que refuja às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração. Não pode ser imputada à desídia administrativa pela má gestão de recursos disponíveis.

O Decreto em comento retrata apenas a necessidade de continuidade do serviço público municipal, mas nada fala sobre um caso concreto. A situação emergencial não pode ser genérica, devendo ser utilizada apenas para solucionar problemas pontuais. As justificativas para cada processo de dispensa de licitação devem ser individuais e específicas, visto que o que é urgente para uma demanda pode não ser para outra. Ainda que se saiba da dificuldade no início de uma nova gestão, esse motivo, por si só considerado, não é causa robusta o bastante para se decretar o estado de emergência, até mesmo porque todo gestor poderia se valer desse argumento e deixar de licitar. É necessário apontar, pois, um evento concreto.

Dessa forma, conclui-se que o decreto foi editado de forma genérica para propiciar a contratação direta de bens e serviços, configurando-se ilegalidade.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Decreto Municipal n. 259/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

2.1.6 Critérios:

- Constituição da República Artigo 37, Inciso XXI, Artigo 37, Inciso IX, Artigo 84, Inciso IV;
- Lei Orgânica do Município Municipal nº 001, de 2017, Artigo 65, Inciso III e VI;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 24, Inciso IV;
- Acórdão Tribunal de Contas de Minas Gerais nº 951970, Item 2, Colegiado Primeira Câmara, de 2015;
- Acórdão Tribunal de Contas da União nº 347, Item a; a.1; a.2; a.3; a.4., Colegiado Plenário, de 1994.

2.1.7 Conclusão: pela procedência

2.1.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.1.9 Responsáveis :

- **Nome completo**: FRANCISCO CLEBER VIEIRA DE AQUINO
- **CPF**: 71270965620
- **Qualificação**: Prefeito Municipal
- **Conduta**: Publicação de Decreto Municipal n. 259 de forma genérica.

2.1.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.2 Apontamento:

Inexistência de situação contemporânea que justificasse a contratação direta, inlcusive no caso das escolas.

2.2.1 Alegações do representante:

Segundo a representante, não houve caracterização contemporânea da situação emergencial no procedimento de licitação, e, no caso das escolas, não houve a situação emergencial para a realização de obra de reforma urgente.

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

- Representação da Câmara Municipal de Araújos fl. 1/3;
- Decreto n. 259/2017, autorizando a contratação temporária e emergencial fl. 9/10;
- Pareceres jurídicos fl. 123/124, 225/226, 333/334, 423/424, 468/469;
- Ata de Dispensa de Licitação fl. 126, 228, 336, 426, 471;
- Ratificação de Dispensa de Licitação fl. 127, 229, 337, 427, 472;
- Contratos fl. 130/134, 232/236, 340/345, 430/431, 475/476;
- Termo Aditivo fl. 141/142;

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

- Ofício n. 032/2019 e esclarecimentos fl. 375/388.

2.2.3 Período da ocorrência: 01/03/2017 em diante

2.2.4 Análise do apontamento:

Ab initio, cumpre destacar que o artigo 24, IV, da Lei 8.666/1993, dispõe que será dispensável a licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Com efeito, a contratação direta, baseado neste dispositivo, deve expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a ocorrência de dano ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos. Mas não haverá cabimento em promover contratações que ultrapassem a dimensão e os limites da preservação e realização dos valores em risco.

Este tópico, guarda estrita relação com a análise anterior. Como as dispensas de licitações possuem objetos diferentes, é imprescindível analisá-las separadamente.

Quanto à reforma nas escolas (Processo n. 018/2017, Dispensa n. 003/2017), consta nos autos uma requisição da Secretária de Educação (fl. 108), Kuelhamar do Amaral Silva (documento apócrifo), alegando a urgência na reforma das escolas, tendo em vista o risco de sérios problemas de higiene e saúde que os alunos poderiam enfrentar. Além do mais, o Secretário de Obras (fl. 59), Ivan Luís Gonçalves de Lacerda, detectou, em visita *in loco*, o estado deplorável das Escolas Municipal de Malaquias e a necessidade de reforma dos banheiros da Escola Dona Saninha.

O objeto da contratação – "reforma nas escolas" – não é algo premente, a menos que houvesse a descrição justificada de uma reforma para acautelar a incolumidade dos professores e estudantes. Some-se a isso o fato de que a reforma não foi em uma escola específica, mas em duas, o que se nota, claramente, a intenção de se contratar sem procedimento licitatório, infringindo frontalmente a Constituição e a Lei.

Lucas Rocha Furtado dispõe que para se utilizar do permissivo disposto no art. 24, IV, devem estar presentes os seguintes requisitos: "*a) Situação emergencial ou calamitosa que não possa ser imputada à desídia do administrador; b) Urgência de atendimento; e c) Risco da ocorrência de sérios danos a pessoas ou bens*" (ROCHA, Lucas Furtado. *Curso de direito administrativo*. 5. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 370.).

Malgrado haja requisição por parte de dois Secretários Municipais da reforma nas escolas, esse fato, por si só isolado, não é urgente ou calamitoso no entender desta Unidade Técnica. Teria uma rachadura na parede, ou o teto estava na iminência de desabar, ou ainda os banheiros não tinham condições mínimas de uso? Não se detectou uma justificativa concreta hábil a fundamentar o instituto da dispensa de licitação com base na emergência.

Com propriedade, há de se ressaltar que, quanto ao aludido instituto, as compras e serviços

TRIBUNAL DE CONTAS Fl. ____ MINAS GERAIS

devem ser contratadas estritamente para as situações emergenciais ou calamitosas. Vale dizer, se o telhado da escola está caindo, a contratação deve recair somente sobre esse objeto e serviço. Assim, pintar a parede na tentativa de "aproveitar-se" da dispensa de licitação é ilegalidade grave.

O que se tem observado, pelos serviços descritos à fl. 90 a 95, é que alguns deles vão além, como pintura, limpeza geral de obra, reboco.

Por tais razões, não se identifica urgência na reforma das escolas – que poderia ter sido feita por meio de processo licitatório.

No que se refere à capina de logradouros (Processo n. 019/2017, Dispensa n. 004/2017), a Secretária de Meio Ambiente (fl. 168), Cinara Lucinei Mendes, alegou que a prestação desse serviço era urgente, sob pena de a municipalidade sofrer risco de sérios problemas de higiene e saúde. Adicionalmente, consta solicitação de duas diretoras das escolas municipais (fl. 251 e 252) para a limpeza ao redor das escolas, a fim de evitar aparecimento de insetos, animais peçonhentos, acúmulo de lixo. Há também algumas fotos nos autos (fl. 174/177).

De fato, a solicitação da Secretária de Meio Ambiente deveria ser mais precisa, relatando qual a urgência no caso concreto e quais as consequências práticas que isso geraria, como p. ex., vários casos de dengue decorrentes da ausência dessa capinação ou outro motivo real. A descrição desses motivos fáticos é de extrema importância, porque no uso do dinheiro público, o cidadão, no exercício do controle social, pelo princípio da transparência, deve saber exatamente no que o dinheiro é empregado. O serviço de capinagem, aparentemente, não se apresenta como um serviço de urgência. Assim, deveria o gestor ter justificado pontualmente seu uso.

Neste viés, entende-se que a contratação deveria ter ocorrido mediante licitação, na respectiva modalidade prevista na lei.

No que concerne à roçada de estradas vicinais (Processo n. 020/2017, Dispensa n. 005/2017), consta ofício do Secretário de Estradas e Transportes, Sr. Milton José Nunes (fl. 306), alegando que o mato está muito alto, invadindo a área de tráfego.

No ponto, novamente não se vislumbra urgência a se contratar por dispensa. Não se questiona que o mato alto pode vir a causar acidentes, mas será que esse objeto não poderia ser enquadrado como serviço comum e licitado via pregão, a fim de se verificar a competitividade entre licitantes e obter um melhor preço para a Administração, já que é um procedimento mais célere?

Repita-se, o fundamento do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, aplicar-se-ia no caso de queda de uma ponte, estrada desbarrancada, ou seja, algo imprevisível, a qual a Administração não tenha dado causa. É trivial que, todos os anos, o mato cresce após o período de chuva. Logo, o que se observa é uma total falta de planejamento.

Por fim, quanto às contratações diretas referentes à prestação de serviços de Consultoria em Formalização de Planos de Trabalho (Processo n. 015/2017, Dispensa n. 002/2017) e prestação de serviços de Assessoria e Consultoria à Controladoria, Compras e Licitações, Contratos, Convênios e Atos Administrativos Processo n. 014/2017, Dispensa n. 001/2017, fica mais evidente ainda a inexistência de urgência.

Os serviços contratados são serviços corriqueiros, comuns e próprios das funções rotineiras da Administração Pública, não podendo ser contratados por dispensa, a menos, é claro, se cabalmente demonstrada e justificada a hipótese legal. Para isso é que a Administração faz concurso e tem quadro

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

de pessoal próprio.

A mera alegação do Chefe de Gabinete (fl. 390 e 439) de urgência sem se respaldar por fundamentos empíricos não é robusta o suficiente para convencer a forma de contratação adotada. Some-se a isso o fato de, em ambos os casos, haver rescisão dos contratos. Isso só vem a corroborar a ausência da importância dessa contratação.

Portanto, conclui-se que, nos cinco casos de dispensa de licitação, inexiste situação contemporânea fática justificada, infringindo à previsão da Lei de Licitações e Contratos, passível, pois, de aplicação de multa.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Processos de Dispensa nº 018/2017 (fl. 58/166), nº 019/2017 (fl. 167/304), nº 020/2017 (fl. 305/362), nº 015/2017 (fl. 389/435) e n° 014/2017 (fl. 438/479).

2.2.6 Critérios:

- Lei federal nº 8666, de 1993, Artigo 26, Inciso I, Artigo 24, Inciso IV.

2.2.7 Conclusão: pela procedência

2.2.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.2.9 Responsáveis :

- **Nome completo**: FRANCISCO CLEBER VIEIRA DE AQUINO
- **CPF**: 71270965620
- **Qualificação**: Prefeito Municipal
- **Conduta**: Contratação direta sem estar caracterizada situação de emergência.
- **Nome completo**: CINARA LUCINEI MENDES
- **CPF**: 09568602658
- **Qualificação**: Secretária de Meio Ambiente.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.
- **Nome completo**: MILTON JOSE NUNES
- **CPF**: 54593336600
- **Qualificação**: Secretário de Estradas e Transportes.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.
- **Nome completo**: BRUNO ALONSO SILVA
- **CPF**: 05542620612
- **Qualificação**: Chefe de Gabinete.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.
- **Nome completo**: KUELHAMAR DO AMARAL SILVA
- **CPF**: 04592871685
- **Qualificação**: Secretária de Educação
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.

2.2.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

TRIBUNAL DE CONTAS Fl. ____ MINAS GERAIS

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.3 Apontamento:

Ausência de requisição de material, obras e serviços com descrição sucinta e clara do objeto, acompanhada das razões de interesse público que justifiquem a contratação emergencial. Ausência da especificação do objeto com os quantitativos e do projeto básico.

2.3.1 Alegações do representante:

Aduz a representante que não houve requisição do material, obras ou serviços com descrição sucinta e clara do objeto, acompanhada das razões de interesse público que justifiquem a contratação emergencial, bem como que não houve especificação do objeto com a definição das unidades e quantidade a serem adquiridas. Ademais, alega que não houve elaboração do projeto básico para obras e serviços, nem qualquer justificativa para a sua omissão.

2.3.2 Documentos/Informações apresentados:

- Representação da Câmara Municipal de Araújos fl. 1/3;
- Contratos fl. 130/134, 232/236, 340/345, 430/431, 475/476;
- Termo Aditivo fl. 141/142.

2.3.3 Período da ocorrência: 01/03/2017 até 05/05/2017

2.3.4 Análise do apontamento:

Preliminarmente, o art. 7, § 2º, I e II, da referida lei, dispõe que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico e existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Acerca do tema, o entendimento do TCE/MG é no sentido de que

> 2. **A exigência de orçamento estimado em planilhas de preços unitários** está prevista no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, **sendo que tal requisito abrange, também, os casos de dispensa de licitação**, conforme se depreende do § 9º desse mesmo artigo. (TCE/MG. Denúncia n. 1015793. Conselheiro Relator Gilberto Diniz. Sessão 13.12.2018) (grifo e negrito nosso)

Indubitável, portanto, a presença desses instrumentos no processo licitatório, ainda que a contratação seja direta. Esse documento é de suma relevância, uma vez que permite à Administração Pública um planejamento adequado. A estratégia mais eficiente é conhecer o mercado, a fim conhecer o objeto e o preço e, por conseguinte, comprar melhor, de forma que o resultado seja uma contratação mais eficaz.

O planejamento, a pesquisa de preços, a especificação do objeto e a justificativa da

contratação, tendo em vista que todo ato administrativo exige motivação, é exigência legal, uma vez que se busca a melhor contratação para Administração Pública, com a maior competitividade possível.

Eles garantem a eficiência econômica e jurídica do processo licitatório e do contrato, e contribuem para a boa governança pública, que é pautada na eficiência administrativa e na economicidade do gasto público.

Somado a isso, o projeto básico também está intimamente ligados à transparência administrativa, sendo ele um atributo da gestão pública democrática, a permitir a participação do cidadão no controle social das contratações públicas, consagrando, assim, um governo aberto.

Ademais, o projeto básico, numa visão sistêmica do procedimento, percorre diversos aspectos do processo de contratação, passando pela área de compras (que auxilia na caracterização do objeto e define o valor estimado da contratação), indicação dos recursos orçamentários, logística da contratação, definição de cláusulas contratuais e sanções, etc., formando assim um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a compra, o serviço ou a obra a ser contratada, o que torna difícil para um servidor, ou área isolada, proceder à sua elaboração sem o auxílio de outras áreas estratégicas.

No caso das escolas, consta nos autos uma planilha orçamentária (fl. 60/61) juntamente com o memorial descritivo (fl. 62/64). Assim, por um lado, verifica-se a descrição do material necessário e consta a forma de execução da obra. Por outro lado, não houve a confecção de projeto básico para a realização da obra, nos termos do art. 7º, § 2º, I, da Lei 8.666/1993. Ainda que a contratação tenha sido direta, por meio de dispensa, esse fato não justifica a supressão de um projeto básico – obrigatório mesmo nos casos de dispensa – como já argumentado.

A ausência de um projeto básico é irregularidade grave do ponto de vista formal, pois prejudica a correta contratação de material e execução dos serviços de engenharia. No mesmo contexto, a ausência desse instrumento implica falha no planejamento, como foi o que aconteceu nos autos, quando se teve que aditivar o contrato.

Na espécie, verificou-se a necessidade de realizar um termo aditivo, aumentando o objeto da licitação em 13,66% (R$18.635,30). Não que o acréscimo da obra esteja em desacordo com a lei de licitações, mas esse acréscimo decorre da falta de uma organização prévia, o que pode ocasionar dano ao erário. Caso houvesse um bom projeto básico, as chances do acréscimo de obra ocorrer são consideravelmente baixas.

No que diz respeito tanto a capina de logradouros quanto na roçada de estradas vicinais, e nas duas prestações de serviços de assessoria e consultoria, observa-se também algumas irregularidades.

De fato, diferentemente do caso de reforma das escolas, que ainda constava uma planilha com o material a ser utilizado e o memorial descritivo do serviço a ser prestado, não há no processo de dispensa a descrição clara do objeto, forma de execução, percurso em que o serviço seria realizado, quantitativo de pessoal, planilha com orçamento de gastos. Isso, como já mencionado, além de afrontar diretamente a lei de licitações, pode trazer grandes danos ao erário.

Tome-se como exemplo a capina de logradouros. É muito estranho conter nas três propostas que elas se valerão de 18 (dezoito) ajudantes, 01 (um) encarregado e 01 (um) tratorista.

Ora, como podem saber as empresas, de antemão, o quantitativo de mão de obra empregada se no procedimento de dispensa não consta um projeto básico? Qual seria a área objeto do

TRIBUNAL DE CONTAS Fl. ____ MINAS GERAIS

contrato? Qual a média de dias necessários para a realização do serviço? Esses são questionamentos que devem ser respondidos pela gestão responsável pela obra, a fim de se justificar o quantitativo e o preço contratado.

Diante do exposto, conclui-se pelo descumprimento da lei 8.666/1993.

2.3.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Processos de Dispensa nº 018/2017 (fl. 58/166), nº 019/2017 (fl. 167/304), nº 020/2017 (fl. 305/362), nº 015/2017 (fl. 389/435) e nº 014/2017 (fl. 438/479).

2.3.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 7, Parágrafo 2º, Inciso I e II, Artigo 14;
- Acórdão Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 1015793, Item 2, Colegiado 2ª Câmara, de 2017.

2.3.7 Conclusão: pela procedência

2.3.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.3.9 Responsáveis :

- **Nome completo**: FRANCISCO CLEBER VIEIRA DE AQUINO
- **CPF**: 71270965620
- **Qualificação**: Prefeito Municipal
- **Conduta**: Contratação direta sem especificação dos materiais e serviços, do objeto contratado e do projeto básico
- **Nome completo**: MILTON JOSE NUNES
- **CPF**: 54593336600
- **Qualificação**: Secretário de Estradas e Transportes.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.
- **Nome completo**: KUELHAMAR DO AMARAL SILVA
- **CPF**: 04592871685
- **Qualificação**: Secretária de Educação
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.
- **Nome completo**: CINARA LUCINEI MENDES
- **CPF**: 09568602658
- **Qualificação**: Secretária de Meio Ambiente.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.
- **Nome completo**: BRUNO ALONSO SILVA
- **CPF**: 05542620612
- **Qualificação**: Chefe de Gabinete.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.

2.3.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil,

TRIBUNAL DE CONTAS Fl. ____ MINAS GERAIS

oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.4 Apontamento:

Ausência de pesquisa ou justificativa preço.

2.4.1 Alegações do representante:

A representante considera que não houve qualquer pesquisa ou justificativa do preço, considerando a prática de mercado.

2.4.2 Documentos/Informações apresentados:

- Representação da Câmara Municipal de Araújos fl. 1/3;
- Decreto n. 259/2017, autorizando a contratação temporária e emergencial fl. 9/10;
- Ata de Dispensa de Licitação fl. 126, 228, 336, 426, 471;
- Ratificação de Dispensa de Licitação fl. 127, 229, 337, 427, 472;
- Contratos fl. 130/134, 232/236, 340/345, 430/431, 475/476;
- Termo Aditivo fl. 141/142.

2.4.3 Período da ocorrência: 10/03/2017 em diante

2.4.4 Análise do apontamento:

Dispõe a Lei 8.666/1993, no seu artigo 26, parágrafo único, inciso II e III, que os processos de contratação por dispensa **serão instruídos com a razão da escolha do fornecedor ou executante e com a justificativa do preço**.

A Lei de Licitações e Contratos vem, justamente, evidenciar regras para que a contratação pela Administração Pública não seja direcionada a determinado licitante em detrimento de outro. Deve-se, pois, respeitar, sobretudo, os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e julgamento objetivo. Adicionalmente, no que se refere à proposta, esta deve ser a mais vantajosa possível.

Conforme o Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça

> A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.
>
> Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual. (Disponível em: http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

Institucional/Controle%20interno/manual_orientacao_pesquisa_preco_2017.pdf Acesso em: 03 mai. 2019)

Confira o entendimento deste Tribunal de Contas

> CONSULTA – PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – ESTIMATIVA DO CUSTO DO OBJETO E INDICAÇÃO DO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS – IMPRESCINDIBILIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS – A PESQUISA DEVE BASEAR-SE EM INSTRUMENTO(S) DE RECONHECIDA IDONEIDADE – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM BANCO DE PREÇOS – POSSIBILIDADE, DESDE QUE OBEDECIDAS TODAS AS NORMAS APLICÁVEIS SOBRE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTRATAÇÃO PÚBLICA – NECESSIDADE DE DOCUMENTAÇÃO DA PESQUISA NOS AUTOS.
>
> **a) Na contratação pública, com ou sem certame licitatório, é imprescindível a pesquisa de preços; b) A pesquisa de preços deve basear-se em instrumento – ou instrumentos – de reconhecida idoneidade para evidenciar os preços que estão sendo efetivamente praticados no mercado;** c) Banco de preços mantido por prestador de serviços especializados constitui, em princípio, instrumento idôneo para a pesquisa de preços na contratação pública; d) **O agente público responsável pela contratação deve avaliar os instrumentos idôneos disponíveis para a pesquisa de mercado, a fim de selecionar qual deles – ou qual conjunto deles – é o mais adequado, no caso concreto; e) A pesquisa de preços deve ser documentada nos autos do processo de contratação pública, até mesmo para viabilizar o exercício dos controles interno e externo**; f) Na contratação, pelo Poder Público, de prestador de serviços especializados de banco de preços, devem ser obedecidas todas as normas aplicáveis sobre orçamento, finanças e contratação pública, particularmente as da Lei n. 8.666, de 1993. (Consulta n. 924244, Conselheiro Relator Gilberto Diniz. Sessão 03.09.2014) (grifo e negrito nosso)

Este Parecer em Consulta exalta a importância em se realizar uma ampla pesquisa de preços legítima e idônea, em qualquer procedimento licitatório com o fim de aferir a conformidade dos valores apresentados em cada proposta comercial com os preços de mercado, ensejando a desclassificação daquela que esteja em desconformidade com o parâmetro utilizado na busca da proposta que ofereça mais vantagens para Administração Pública. Evita-se, com isso, a ocorrência de preço inexequível ou de sobrepreço.

Na pesquisa e na justificativa do preço contratado, **a presença de um projeto básico ou termo de referência são parâmetros fundamentais para a contratação.** Havendo um projeto básico bem elaborado, o embasamento da escolha do preço pelo gestor seria robusta. Diante da ausência do aludido instrumento, torna difícil a identificação uma justificativa plausível para a contratação.

Neste espeque, o setor de compras possui indeclinável dever de demonstrar a legitimidade na realização dos preços praticados no mercado

1 . **Mesmo quando se tratar de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, a**

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

> **Administração Pública não está autorizada a contratar qualquer particular e por qualquer via, porquanto a contratação direta deverá ser precedida, necessariamente, de procedimento administrativo formal, que evidencie a obediência aos princípios e regras do regime jurídico-administrativo, sobretudo, o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993**. (TCE/MG. Denúncia n. 1015793. Conselheiro Relator Gilberto Diniz. Sessão 13.12.2018) (grifo e negrito nosso)

O que se extrai dos autos quanto à reforma das escolas é que houve a apresentação de três pospostas (fl. 90/93, 94/99 e 100/105) de cidades distintas, permitindo que a Administração Pública tenha um bom parâmetro para contratação.

No que diz respeito à dispensa de capina de logradouros, consta também três cotações de preços: Eficiência Serviços Facility Ltda (fl. 178/182), DN Prática Terceirização em Serviços Ltda (fl. 183/186) e Agrega Higienização (fl. 187/194). O que salta aos olhos é que as três empresas são da cidade de Uberlândia. Nesse caso, há uma restrição clara na busca de um preço mais justo e melhor.

Outrossim, em consulta ao sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, evidencia-se que, nas três empresas retrocidadas, inobstante não tenham sócios em comum, todos eles possuem sobrenome "Dias", conforme documentação ora juntada, o que pode ensejar indícios de conluio na formulação e manipulação do preço ofertado.

Ademais, quanto ao preço, sem se adentrar no mérito do valor – o que demandaria uma análise da equipe técnica de engenharia –, é que não se realizou a cotação de nenhuma empresa mais próxima do Município. O Município de Uberlândia, segundo dados Google Maps, está a 415 (quatrocentos e quinze) quilômetros de Araújos, enquanto, por exemplo, a capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, conforme a mesma fonte de pesquisa, está a 158 (cento e cinquenta e oito) quilômetros de Araújos.

Um novo questionamento é suscitado: será que o preço da contratação não seria mais vantajoso caso se cotasse o preço com uma empresa mais próxima? O que se vê na prática é que a distância da empresa em relação ao local de prestação de serviços normalmente influencia no valor prestação de serviços.

Dessa forma, inobstante haja três cotações como mencionado alhures, o gestor não se valeu de uma boa prática de administração, almejando a busca pela proposta mais vantajosa.

Em relação à roçada de estradas vicinais, consta três propostas formuladas de maneira simples (fl. 312, 313 e 314), estando a primeira – que foi a escolhida – apócrifa. Novamente, é de se questionar qual seria o percurso em que o serviço seria executado sem se ter um projeto básico que dê suporte à contratação. Adicionalmente, como é possível que uma empresa faça uma proposta de prestação de serviços, propondo o valor da sua execução sem saber exatamente o local e como o serviço será desenvolvido?

No que concerne às propostas de Consultoria em Formalização de Planos de Trabalho, tem-se três propostas (fl. 394 a 396) de empresas diferentes. Neste ponto, não se visualiza irregularidade.

Por último, nas propostas de preços referente à prestação de serviços de Assessoria e Consultoria Administrativa (fl. 443 a 447), também não se verifica irregularidade na restrição da competitividade, haja vista os três orçamentos estarem situados em cidades distintas.

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

Lado outro, após toda análise fática e documental dos autos, observa-se que, malgrado em algumas delas não se constate irregularidade, em todas elas a autoridade competente não justificou o preço, ante a ausência de um projeto básico (parâmetro) que descrevesse pormenorizadamente todos os objetos/serviços a serem executados.

Essa exigência, além de prevista em lei, já foi decidida pelo TCE/MG, nos autos da Denúncia n. 951970, de Relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Sessão 01º.11.2016, nos seguintes termos: "***3. A motivação da escolha do fornecedor ou executante do serviço e a justificativa do preço contratado devem estar formalizadas nos autos do procedimento administrativo de dispensa de licitação***".

Pelo exposto, conclui-se pela irregularidade, eis que, a despeito de haver algumas cotações sem irregularidades aparentes, identifica-se, em todas as contrações, a ausência de justificativa com explicitação dos motivos na contratação com os fornecedores, impondo-se, pois, multa.

2.4.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Processos de Dispensa nº 018/2017 (fl. 58/166), nº 019/2017 (fl. 167/304), nº 020/2017 (fl. 305/362), nº 015/2017 (fl. 389/435) e nº 014/2017 (fl. 438/479).

2.4.6 Critérios:

- Consulta respondida pelo TCEMG nº 924244, de 03/09/2014, Item a; b; d; e;
- Acórdão TCE/MG nº 951970, Item 3, Colegiado 1ª Câmara, de 2015;
- Acórdão TCE/MG nº 1015793, Item 1, Colegiado 2ª Câmara, de 2017;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 26, Parágrafo único, Inciso II e III.

2.4.7 Conclusão: pela procedência

2.4.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.4.9 Responsáveis :

- **Nome completo**: FRANCISCO CLEBER VIEIRA DE AQUINO
- **CPF**: 71270965620
- **Qualificação**: Prefeito Municipal
- **Conduta**: Dispensa de processos de licitação sem observância da pesquisa/justificativa de preço.
- **Nome completo**: KUELHAMAR DO AMARAL SILVA
- **CPF**: 04592871685
- **Qualificação**: Secretária de Educação
- **Conduta**: Apresentação das propostas de preços.
- **Nome completo**: CINARA LUCINEI MENDES
- **CPF**: 09568602658
- **Qualificação**: Secretária de Meio Ambiente.
- **Conduta**: Apresentação das propostas de preços.
- **Nome completo**: MILTON JOSE NUNES
- **CPF**: 54593336600
- **Qualificação**: Secretário de Estradas e Transportes.
- **Conduta**: Apresentação das propostas de preços.
- **Nome completo**: BRUNO ALONSO SILVA
- **CPF**: 05542620612

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

- **Qualificação**: Chefe de Gabinete.
- **Conduta**: Apresentação das propostas de preços.

2.4.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.5 Apontamento:

Contratação de bens excedentes aos estritamente necessários ao atendimento da situação emergencial.

2.5.1 Alegações do representante:

Por fim, questiona a representante que não houve qualquer preocupação em autorizar-se somente a contratação em relação aos bens estritamente necessários ao atendimento da suposta situação emergencial.

2.5.2 Documentos/Informações apresentados:

- Representação da Câmara Municipal de Araújos fl. 1/3;
- Decreto n. 259/2017, autorizando a contratação temporária e emergencial fl. 9/10;
- Ofício n. 084/2018, fl. 56;
- Pareceres jurídicos fl. 123/124, 225/226, 333/334, 423/424, 468/469;
- Ata de Dispensa de Licitação fl. 126, 228, 336, 426, 471;
- Ratificação de Dispensa de Licitação fl. 127, 229, 337, 427, 472;
- Contratos fl. 130/134, 232/236, 340/345, 430/431, 475/476;
- Termo Aditivo fl. 141/142;
- Ofício n. 032/2019 e esclarecimentos fl. 375/388;
- Termo de Rescisão fl. 434 e 478.

2.5.3 Período da ocorrência: 10/03/2017 em diante

2.5.4 Análise do apontamento:

Preliminarmente, urge asseverar que os atos da Administração Pública devem ser são públicos e motivadas as suas decisões. Acerca do tema, embora exista certa discricionariedade, isso não elide o controle pela Corte de Contas, já que esta analisa a legitimidade do ato.

A lei preconiza que a ausência de motivação pode gerar nulidade. Daí a importância de que a Administração justifique seus atos da maneira mais clara possível e de forma transparente, até mesmo para um melhor controle social.

O próprio art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, prescreve que a contratação direta no caso de urgência ou situação calamitosa deve ater-se somente aos bens necessários à contratação. Dessa forma, não é possível que o gestor se aproprie de um evento e faça contratações excedentes ao objeto.

TRIBUNAL DE CONTAS Fl. ____ MINAS GERAIS

Exemplo: surto de determinado vírus e compra de outros medicamentos que não guardem correlação com esse vírus; parede de uma obra que caiu e pintura de toda a sala.

Portanto, não é possível, ao administrador público, pretender utilizar uma situação de emergência ou calamitosa para dispensar a licitação em aquisições que transcendam o objeto do contrato, que em casos emergenciais deve ser feito tão somente no limite do indispensável ao afastamento do risco. Haverá, assim, profunda correlação entre o objeto pretendido pela administração e o interesse público a ser atendido. A correlação entre o objeto do futuro contrato e o risco, limitado, cuja ocorrência se pretenda evitar, deve ser íntima, sob pena de incidir, o administrador, em ilícita dispensa de licitação.

In casu, como já se asseverou alhures, a acanhada explicitação dos motivos de fato e de direito tornaram mais árdua a análise por parte desta Unidade Técnica.

Entretanto, **não há dúvidas de que não houve uma preocupação do gestor em se analisar quais atos da obra/serviço eram mais prementes ou quais partes do objeto da contratação justificariam o contexto da emergência**. Tomando como exemplo a reforma das escolas, constata-se serviços excedentes ao objeto como limpeza geral, tela de proteção contra pássaros e morcegos, limpeza em poço artesiano, etc.

Assim sendo, conclui-se pela irregularidade da dispensa de licitação por não observar bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

2.5.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Processos de Dispensa nº 018/2017 (fl. 58/166), nº 019/2017 (fl. 167/304), nº 020/2017 (fl. 305/362), nº 015/2017 (fl. 389/435) e n° 014/2017 (fl. 438/479).

2.5.6 Critérios:

- Decreto-Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 24, Inciso IV.

2.5.7 Conclusão: pela procedência

2.5.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.5.9 Responsáveis :

- **Nome completo**: FRANCISCO CLEBER VIEIRA DE AQUINO
- **CPF**: 71270965620
- **Qualificação**: Prefeito Municipal
- **Conduta**: Dispensa de processos licitatórios com contratação de bens excedentes aos necessários à situação emergencial.
- **Nome completo**: CINARA LUCINEI MENDES
- **CPF**: 09568602658
- **Qualificação**: Secretária de Meio Ambiente.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.
- **Nome completo**: BRUNO ALONSO SILVA
- **CPF**: 05542620612
- **Qualificação**: Chefe de Gabinete.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

- **Nome completo**: KUELHAMAR DO AMARAL SILVA
- **CPF**: 04592871685
- **Qualificação**: Secretária de Educação
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.
- **Nome completo**: MILTON JOSE NUNES
- **CPF**: 54593336600
- **Qualificação**: Secretário de Estradas e Transportes.
- **Conduta**: Requisição da contratação direta.

2.5.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

3 - OUTROS APONTAMENTOS DA UNIDADE TÉCNICA

3.1 Apontamento:

Responsabilidade na emissão de parecer jurídico com erro grosseiro.

3.1.1 Período da ocorrência: 08/03/2017 em diante :

3.1.2 Análise do apontamento:

De início, imperioso destacar que os assessores/pareceristas/procuradores jurídicos, na condição de servidores públicos, comprometem-se invariavelmente perante à Administração Pública na proporção da responsabilidade a que estão submetidos. Essa responsabilização ganha realce à medida que o seu parecer passa a influir na decisão do gestor público, uma vez que este normalmente não possui conhecimento técnico sobre a ciência jurídica. Logo, o conteúdo exarado no parecer técnico-jurídico ganha grandes contornos na gestão do dinheiro público.

A lei de Licitação n. 8.666/1993, no art. 38, parágrafo único, dispõe que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Durante algum tempo, a inviolabilidade, prevista no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, por atos e manifestações no exercício da advocacia, permitiu aos profissionais atuantes no setor público se valerem dessa prerrogativa, criando uma barreira à responsabilização pela incorreta aplicação do dinheiro público.

Hoje, porém, é indubitável que o procurador jurídico, ao exarar um parecer em processo administrativo, sujeita-se à responsabilização civil, administrativa e criminal, conforme a natureza da norma jurídica que a regulamenta.

O Tribunal de Contas da União entende que o parecerista/procurador devem responder

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

quando a peça que elaborou contenha fundamentação absurda, desarrazoada ou claramente insuficiente e tenha servido de fundamentação jurídica para a prática do ato irregular.

Já o Supremo Tribunal Federal, inicialmente, inadmitia qualquer tipo de responsabilização (vide Mandado de Segurança 24.073/DF), salvo quando ficar comprovado culpa grave ou erro grosseiro. Posteriormente, no Mandado de Segurança n. 24.584, entendeu que cabível a responsabilização quando a manifestação quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limitar a simples opinião, alcançando a aprovação do conteúdo de tais peças.

No caso dos autos, entende esta Coordenadoria que as irregularidades analisadas são graves, inescusáveis e grosseiras. Os pareceres da procuradoria jurídica de fl. 123/124, 225/226, 333/334, 423/424, 468/469, não se prestaram a justificar as especificidades de cada processo de licitação em concreto. Eles são praticamente idênticos. A diferença entre eles se dá apenas em relação à mudança da empresa contratada e do objeto, sendo quase um "copia e cola". De um caso para outro, não se tem uma análise pormenorizada e individualizada.

Ora, está-se tratando de dispensa de licitação com fundamento no art. 24, IV, Lei 8.666/1993, ou seja, de uma situação que é pontual, emergencial ou calamitosa, e, em momento algum, a procuradora analisa a situação fática *in concretum*. Além do mais, em todos os pareceres são fundamentados no Decreto Municipal n. 259/2017, que, como já analisado, é genérico.

Some-se a isso o fato de que, a Procuradora Joyce limita-se a afirmar, genericamente, que o processo de dispensa obedece integralmente aos termos da Lei 8.666/1993, entretanto, repita-se, não analisa as circunstâncias de cada caso especificamente.

Veja-se as transcrições literais do parecer jurídico de fl. 123/124

> PARECER: Examinando o processo, e, verificando que o mesmo está em ordem e obedece as disposições da Lei. Nº 8.666/1993, tem-se as considerações que seguem.
>
> [...]
>
> No caso, verificou-se como mais vantajosa a proposta da empresa R & S ENGENHARIA LTDA ME, conforme demonstrado nos autos.
>
> Vale ressaltar que, como em qualquer contratação direta, o preço ajustada deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.
>
> Assim, feitas as considerações, é de se afirmar que o Licitatório nº 018/2017 – DL 003/2017 obedece integralmente aos termos da Lei nº 8.666/93, e uma vez adotadas as providencias assinaladas e se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, opina-se pela realização da contratação pública.

Dessa forma, não se constata a análise circunstancial do motivo de dispensa das reformas das duas escolas, da capina de logradouros, da roçada e das duas prestações de serviço de assessoria e consultoria. A importância da fundamentação reside em demonstrar à sociedade os motivos fáticos e legais autorizadores da contratação direta.

Essa justificação caso a caso é exigência agora estatuída com a alteração da Lei 13.655/2018

TRIBUNAL DE CONTAS Fl. ____ MINAS GERAIS

na Lei de Introdução às Normas ao Direito Brasileiro. A despeito desta Lei não estar em vigência quando da realização do procedimento licitatório, a motivação dos atos administrativos sempre permeou o meio jurídico-administrativista. Isso não é novidade.

Neste viés, o já conhecido Princípio da motivação, imposto pela Constituição Federal e pela Lei 9.784/1999, é afrontado na medida em que a procuradora não justifica os motivos de fato e de direito que embasam sua manifestação. Pelo contrário, justifica-se erros graves e indesculpáveis com base em argumentos genéricos. E como já analisado nos apontamentos alhures, o processo licitatório está eivado de diversos vícios.

Esse modelo de parecer genérico tem se repedido amiúdes nas licitações perpetradas pelos Municípios mineiros, dificultando uma análise mais aprofundada pelos Tribunais de Contas. Dessa forma, essa manifestação não se presta a embasar a decisão das autoridades com poder de mando.

Desprovidas de conhecimento técnico, essas autoridades, na maior parte dos casos, acatam o parecer e decidem com base nele, imaginando estar devidamente analisado sob a ótica constitucional e legal.

Neste ponto, é imperioso salientar que, segundo o TCU, **essa responsabilização não implica questionar a interpretação dada ao dispositivo da lei pelo parecerista, mas sim a conduta de não averiguar com o devido rigor, nas situações concretas**, inclusive com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, a observância de requisitos básicos para atendimento às exigências impostas pela lei (informações prestadas pelo TCU no MS n. 24073-3/DF, STF, Relator: Min. Carlos Veloso).

Outrossim, afirma Marçal Justen Filho que há dever de ofício dos procuradores manifestarem-se pela nulidade, quando os atos contiverem defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 379.).

Com efeito, observe a manifestação do Prefeito Municipal de Araújos nas fl. 127, 229, 337, 427, 472, homologando e adjudicando o objeto da licitação aos contratantes, bem como nas Atas das Sessões de fl. 126, 228, 336, 426, 471, todos eles são embasados no parecer jurídico. Fica claramente evidenciado que tanto o Prefeito quanto a comissão de licitação tomaram suas decisões com suporte nos pareceres jurídicos, supondo estar respaldado por uma análise técnico-jurídica, elaborado por um operador da ciência jurídica com graduação e habilitação para tanto.

Destarte, uma vez existente o nexo de causalidade entre a posição adotada em parecer desarrazoado, parcialmente omisso quanto às especificidades do caso concreto, e as ilegalidades na contratação direta, resta caracterizada a responsabilidade da procuradora, aplicando-se a sanção prevista na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

3.1.3 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

- Requisições de dispensa de licitação fl. 108, 168, 306, 390 e 439;
- Pareceres jurídicos fl. 123/124, 225/226, 333/334, 423/424, 468/469;
- Ata de Dispensa de Licitação fl. 126, 228, 336, 426, 471;
- Ratificação de Dispensa de Licitação fl. 127, 229, 337, 427, 472;

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

3.1.4 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 38, Parágrafo único;
- Decreto-Lei Federal nº 4657, de 1942, Artigo 21;
- Lei Federal nº 9784, de 1999, Artigo 50.

3.1.5Dano ao erário:

não há indício de dano ao erário

3.1.6 Responsáveis:

- **Nome**: JOYCE SILVA ELEUTERIO
- **CPF**: 06102505662
- **Qualificação**: Procuradora Jurídica.
- **Conduta**: Emissão de parecer jurídico com erro grosseiro.

3.1.7 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

4 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✔ Conclusão: pela procedência da representação no que se refere aos seguintes fatos:

- Decreto emergencial Municipal n. 259/2017 editado de forma genérica.
- Ausência de requisição de material, obras e serviços com descrição sucinta e clara do objeto, acompanhada das razões de interesse público que justifiquem a contratação emergencial. Ausência da especificação do objeto com os quantitativos e do projeto básico.
- Inexistência de situação contemporânea que justificasse a contratação direta, inlcusive no caso das escolas.
- Ausência de pesquisa ou justificativa preço.
- Contratação de bens excedentes aos estritamente necessários ao atendimento da situação emergencial.

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

✔ Conclusão: pela irregularidade dos seguintes fatos apurados por esta unidade técnica:

- Responsabilidade na emissão de parecer jurídico com erro grosseiro.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 28 de maio de 2019

Letícia Ávila Serra Borges
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo
Matrícula: 27968