

DENÚNCIA N. 1012149

Denunciante: Anderson Fabiano Nogueira Pereira –ME

Denunciada: Prefeitura Municipal de Consolação

Partes: Maurílio Robson Marques (Prefeito) e José Márcio de Assis Pereira (Presidente da Comissão Permanente de Licitação)

Procuradores: Caio Diego Pereira Nogueira (OAB/MG 88.411), Alessandro Vieira Mendes (OAB/MG 81.165), Daniela Merante da Costa (OAB/MG 85.228), Marta Aparecida Brandão (OAB/MG 106.344), Ricardo Brandão (OAB/MG 115.073), Walter Tadeu Marques Pereira (OAB/MG 50.640) e Rogilson Aparecido Marques Nogueira (OAB/MG 152.734)

MPTC: Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL CARACTERIZADA. POSSIBILIDADE. VEDAÇÃO À PRORROGAÇÃO DE CONTRATO EMERGENCIAL ALÉM DO PRAZO LEGAL DE 180 DIAS. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. Anulado o pregão presencial por meio do qual seriam licitados os serviços de transporte escolar, na iminência do início do ano letivo, resta caracterizada a situação emergencial que autoriza a contratação direta, a fim de evitar prejuízo aos alunos da rede municipal.
2. É vedada a prorrogação dos contratos emergenciais por prazo superior a 180 (cento e oitenta) dias, consoante expressa previsão normativa.

Primeira Câmara
8ª Sessão Ordinária – 21/03/2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia formulada por Anderson Fabiano Nogueira Pereira –ME, com pedido liminar de suspensão e posterior anulação dos contratos firmados com a Prefeitura Municipal de Consolação, em face de possíveis irregularidades no processo de Dispensa de Licitação n. 25/2017 – Processo Licitatório n. 32/2017 – Processo de Dispensa Emergencial n. 01/2017, cujo objeto é a contratação direta de serviços de transporte escolar.

A proponente alegou ter encaminhado denúncia a esta Corte de Contas, apontando irregularidades no Pregão Presencial n. 03/2017 – Processo Licitatório n. 06/2017, do Município de Consolação, que teve por objeto: “prestação de Serviços de Transporte Escolar, com fornecimento de veículos acessíveis, abastecidos de combustível, com um operador por veículo, sendo um condutor de alunos matriculados nas escolas da rede regular municipal de ensino fundamental e educação infantil da Prefeitura do Município de Consolação, bem como os alunos da Escola Estadual Prof. Francisco Manoel do Nascimento, além de transporte dos alunos que frequentam a APAE de

Paraisópolis, alunos de Cursos Superiores em Pouso Alegre e Itajubá e ainda viagens as áreas de esporte, cultura, saúde e assistência social”.

A referida denúncia foi autuada sob o n. 1.007.401 e, conforme voto de minha relatoria, proferido na sessão da Primeira Câmara de 16/5/17, o processo foi extinto sem resolução de mérito, por perda do objeto, operada em face da anulação do certame pela própria Administração Municipal, no exercício da autotutela.

Afirmou a denunciante que, antes da anulação do pregão, em 09/02/17, a Prefeitura efetuou contratação direta, por dispensa de licitação, das mesmas empresas que haviam participado do procedimento licitatório anulado, para a prestação de serviços de transporte escolar, sem a devida fundamentação.

Aduziu, também, que o valor das contratações superou os R\$170.000,00 (cento e setenta mil reais), em flagrante fraude à licitação, considerando que o correto seria a publicação de novo edital, previamente à contratação da melhor proposta.

Recebida a vertente denúncia em 19/5/17, fl. 14, e distribuída à minha relatoria, fl. 15, determinei a intimação do então Prefeito, para oitiva prévia e juntada de documentos referentes ao Processo de Dispensa de Licitação n. 25/2017 e demais expedientes administrativos que ensejaram a contratação direta, fl. 16.

Devidamente intimado, o gestor juntou a petição de fls. 20/21, instruída pelos documentos de fls. 22/160, na qual salientou ser improcedente a denúncia, porquanto deflagrada por razões de cunho político, por ser o denunciante irmão do ex-Prefeito da cidade e prestador do serviço de transporte escolar até o final de 2016. Destacou que a dispensa foi realizada em consonância com os ditames legais incidentes à espécie, por caracterizar-se a situação como emergencial e de excepcional interesse público, com o objetivo de evitar que os alunos fossem prejudicados no acesso ao sistema de ensino, em razão da ausência de fornecimento de transporte pelo Município.

Conclusos os autos a este relator, constatei já terem sido firmados e parcialmente executados os contratos contra os quais se insurge a denunciante, afastando, assim, a possibilidade de deferimento do pedido liminar, fls. 162/164.

Em exame inicial, fls. 171/176, o órgão técnico assinalou não ter se configurado a circunstância emergencial que justificou as contratações efetuadas mediante dispensa e afirmou, ademais, que o valor dos contratos celebrados sobejaria o limite legal permitido.

O Ministério Público junto a este Tribunal, às fls. 179/181, aditou a denúncia, acrescentando outras inconsistências relativas à tentativa de fuga ao controle externo e à falha na instrução do processo de contratação direta por emergência.

Citados, os responsáveis acostaram suas razões e documentos às fls. 187/216, defendendo a regularidade do procedimento adotado.

Em análise final, a unidade técnica, fls. 218/224, reputou existentes três irregularidades, incluindo os aditamentos ministeriais.

O *Parquet*, fls. 227/228, ratificou o parecer técnico exarado e opinou pela procedência parcial da denúncia, aplicação de multa e recomendações aos responsáveis.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo a apreciar as irregularidades apontadas na denúncia e os aditamentos promovidos pelo Órgão Ministerial, cotejando-os com os documentos acostados aos autos e o exame técnico elaborado pela unidade competente.

1. Fundamentos da denúncia

1.1. Ausência de caracterização da situação emergencial justificadora da contratação por dispensa de licitação.

De acordo com a denunciante, a situação fática que ensejou a realização do procedimento de dispensa de licitação ora questionado não se enquadraria no permissivo legal estabelecido no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, concernente às hipóteses de emergência passíveis de causar prejuízo às pessoas, desde que concluídos os serviços em até 180 dias. Alegou que a dispensa teria ocorrido, em verdade, como instrumento de burla à licitação, já que o edital publicado anteriormente havia sido objeto de denúncia a esta Corte de Contas, em razão de supostas irregularidades que, inclusive, levaram à anulação do certame, ocorrida após a celebração das contratações diretas.

Os defendentes, fls. 187 e seguintes, por sua vez, sustentaram que o processo licitatório mediante o qual seria contratado o serviço foi impugnado na fase de julgamento das propostas, suspendendo o certame e inviabilizando a adjudicação de seu objeto antes da data prevista para o início do ano letivo.

Afirmaram que o recurso administrativo foi interposto em 31/01/17, findando o prazo para contrarrazões em 08/02/17, de forma que a homologação do certame não se daria anteriormente a 06/02/17, data de retorno das aulas. Informaram que, cientes dos referidos prazos, a Administração, ante a ausência de oferta tempestiva do serviço, requereu, em 1º/02/17, fundamentadamente, a contratação direta de empresas de transporte escolar, por meio de dispensa emergencial, a fim de evitar prejuízo aos alunos.

Aduziram que tal circunstância seria suficiente à caracterização da urgência e, consequentemente, à subsunção fática à hipótese normativa disposta no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/93, restando cumpridos, também, os requisitos elencados no art. 26 do referenciado diploma legal, não havendo que se cogitar de fraude ou simulação no procedimento.

Por fim, transcreveram a ementa do acórdão proferido nos autos da Denúncia n. 886.388, deste Tribunal, em que se reputou configurada a situação emergencial de contratação de serviço de transporte de alunos, uma vez comprovada a impossibilidade de homologação da licitação em tempo hábil ao retorno das aulas.

A unidade técnica, fls. 218v/222, manifestou-se pela impropriedade da contratação direta em tela, ao argumento de que a excepcionalidade da conjuntura teria sido fabricada, como forma de compensar a omissão dos agentes administrativos no dever de bem gerir e planejar a prestação dos serviços de interesse público. Isso porque, ao contrário do alegado pelos defendentes, o procedimento de dispensa teria sido deflagrado em 23/01/17, isto é, anteriormente à sessão do pregão presencial anulado.

Argumentou que o julgamento pelo Tribunal de Contas, suscitado pela defesa para atrair a improcedência da denúncia, não se aplica à vertente situação, diante das peculiaridades que os diferenciam, remanescendo, assim, a irregularidade.

O Ministério Público, fls. 227/228, corroborando o entendimento da área técnica, concluiu que os fundamentos da defesa não foram aptos a desconstituir o apontamento.

A contratação direta, por dispensa de licitação, pode ocorrer nas hipóteses previstas no art. 24 da Lei de Licitações e Contratos, sendo invocado, na hipótese em tela, o inciso IV do aludido artigo:

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.

Compulsando os autos, verifiquei constar, à fl. 22, o pedido de contratação por Dispensa de Licitação de forma emergencial, efetuada pela Secretária Municipal de Educação, endereçada ao então Prefeito, datada de 1º/02/17, com a seguinte justificativa:

Tal contratação emergencial se faz necessária uma vez que o Processo Licitatório n. 06/2017, Pregão Presencial 03/2017, fora objeto de recurso quando do Julgamento das Propostas, ocorrido em 31/01/2017, sendo, pois, que o objeto da licitação **não poderá ser adjudicado e posteriormente homologado enquanto não se resolver/decidir o recurso apresentado, o que acarretará um enorme prejuízo aos alunos que dependem do transporte escolar para frequentar a sala de aula, uma vez que as aulas recomeçam na segunda-feira dia 06 de fevereiro de 2017, caracterizando no meu modo de entender a necessidade de contratação emergencial nos termos acima citados.**

A que se frisar ainda que a necessidade é de excepcional interesse público, uma **vez que a Secretaria Municipal de Educação não possui veículos suficientes para realizar o transporte de todos os estudantes do Município**, (...). (grifos no original)

Ao autorizar a dispensa, o Prefeito Maurílio Robson Marques considerou evidente a caracterização da urgência, “**uma vez que a não realização do transporte escolar dos alunos poderá ocasionar prejuízos irreparáveis ao direito fundamental e básico à educação destes**” (grifos no original), fl. 73.

Nessa linha de intelecção, as recomendações contidas no parecer jurídico de fls. 81/87, no qual se concluiu pela legalidade da forma de contratação pretendida, nos seguintes termos:

Com base nas informações constantes nos autos de processo administrativo n. 06/2017, Pregão Presencial 03/2017, e, ainda, com base nas informações declaradas pela Secretária de Educação deste Município, verifica-se que a Licitação de Transporte Escolar está suspensa uma vez que uma das empresas licitantes manifestou sua vontade expressa de apresentar recurso ao certame, tendo prazo para tal ato até o dia 03/02/2017 e o prazo para a apresentação de contrarrazões ao recurso interposto até 8 de fevereiro de 2017, o que evidentemente acarretará prejuízos aos alunos que necessitam de transporte escolar, uma vez que a licitação não pode ser objeto de adjudicação e muito menos homologação até que o Douto Pregoeiro desta Municipalidade julgue o recurso interposto.

Diante do exposto, é da extrema necessidade a contratação emergencial de empresa para transporte escolar das linhas requeridas pela D. Secretária de Educação, pois frisa-se a educação é direito e garantia fundamental do cidadão e este ser privado de tal garantia constitucional apenas por questões formais e burocráticas fere direitos e garantias, o que é vedado pela ordem jurídica brasileira, ficando assim evidenciado e configurado, neste caso, uma situação de urgência, que de acordo com a lei 8.666/93, em seu art. 24, IV – (...).

Os fundamentos invocados para a contratação direta, à primeira vista, parecem razoáveis, considerando: I) o prejuízo dos alunos com a ausência do transporte escolar; e, II) a

impossibilidade de conclusão do certame antes do início do período letivo. Reconhece-se, portanto, que efetivamente ocorreu situação emergencial.

Apesar de o Órgão Ministerial reputar forjado o quadro de urgência, porquanto decorrente de omissão dos agentes administrativos no dever de planejamento, fato é que a necessidade de contratação imediata existiu objetivamente, independentemente de sua causa.

Não havendo distinção legislativa para as hipóteses em que a emergência é motivada por desídia administrativa ou por fato imprevisível superveniente, não cabe ao intérprete fazê-la, de modo que, atendido o requisito principal, em face do dano possível aos afetados pela ausência de prestação do serviço, imperioso o reconhecimento de incidência normativa ao caso concreto.

É nesse sentido o julgado deste Tribunal, na Denúncia n. 886.388, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, publicado em 18/8/17 e colacionado pelos defendentes, cujo excerto se transcreve abaixo:

A propósito, ainda que a situação emergencial fosse decorrente da falta de planejamento adequado da Administração, havendo risco de dano irreparável à sociedade, devidamente demonstrado a pessoas, bens e obras, é admitida a contratação direta.

Também o TCU endossa tal exegese, consoante decisão análoga proferida pelo Tribunal Pleno, de Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Vejamos:

A situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. (Acórdão n. 1876/2007 - Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Julg. 12/9/2007)

Evidenciada a emergência na situação em análise, consubstanciada na necessidade de início imediato do transporte escolar, acertada foi a decisão da Administração de valer-se do procedimento de dispensa da licitação. Apesar disso, não se exime do dever de promover novo certame na vigência das contratações diretas, a fim de garantir a prestação dos serviços, uma vez findada a avença emergencial.

Em consulta ao portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Consolação, constatee que a sessão do Pregão Presencial n. 03/2017, Processo Licitatório n. 06/2017, ocorreu em 31/01/17. Segundo a cláusula 13 do instrumento convocatório:

Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido prazo de três dias para a apresentação de recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente.

Nos termos da manifestação da unidade técnica (fl. 172v), em 03/02/17, a empresa Anderson Fabiano Nogueira Pereira – FI, participante do certame, interpôs recurso administrativo, julgado em 09/02/17, com provimento parcial para anular todo o processo naquela data, sendo realizada a comunicação da decisão aos licitantes em 10/02/17.

De fato, conforme alegado na justificativa do processo de dispensa, o tempo necessário para o julgamento do recurso, adjudicação do objeto e homologação do certame, ultrapassaria o dia previsto para o início das aulas - 06 de fevereiro de 2017, caracterizando a situação emergencial.

A unidade técnica, fl. 174v, destacou, entretanto, que no Mapa de Apuração e no Ato de Dispensa de fls. 92/95, constaria como data de elaboração o dia 23 de janeiro de 2017, que seria anterior à ocorrência do pregão presencial anulado. Tal circunstância seria indiciária da intenção da Prefeitura de beneficiar certas empresas mediante contratação direta, antes da realização da licitação, marcada para 31/01/17.

Os denunciados justificaram a aparente contradição como erro material do sistema, que teria datado os documentos de forma equivocada, o que teria sido corrigido. Com efeito, no documento de fl. 95, encontra-se a manifestação, por cota, da Chefe de Licitações, com os seguintes dizeres: “Errata: a data correta é 01/02/2017, contudo a data acima encontra-se incorreta por erro do sistema”. O termo foi assinado e carimbado em 1º/02/17, que coincide com a data do pedido da dispensa, formulada pela Secretária Municipal de Educação, fl. 22.

Apesar de a Diretoria de Controle Externo dos Municípios considerar que a errata constante do mencionado documento não segue a formatação correta, determinada pela ABNT, não vislumbro a possibilidade de que a divergência formal na notação implique a desconsideração material de seu conteúdo, em homenagem ao princípio da instrumentalidade das formas, contemplado nos arts. 188 e 277 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos de contas:

Art. 188. Os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preencham a finalidade essencial.

Art. 277. Quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade.

Assim, cumprida a finalidade essencial de corrigir a data de elaboração do documento para 1º/02/17, reputo válidos os termos da errata assinada pela Chefe de Licitações.

Importante consignar, também, a fragilidade do argumento de desídia dos gestores, por ausência de planejamento, considerando tratar-se do primeiro mês de gestão municipal sob a administração do Prefeito, recém-eleito. Tendo sido publicado edital para contratação do serviço de transporte escolar e, antevedendo a impossibilidade de homologação do certame em tempo hábil, tendo em vista a proximidade do início do ano letivo, promoveu-se a contratação direta, evitando prejuízo aos alunos.

Não havendo, nessa senda, indício de que o certame fora anulado para que a contratação direta fosse levada a cabo em benefício de determinadas empresas, bem assim constatada a urgência da situação constante dos autos, não vislumbro irregularidade, neste ponto, remanescendo apenas a recomendação ao gestor, de que, tão logo se aproxime o término da vigência de eventuais contratações diretas futuras, promova novo certame com a antecedência devida, evitando reincidência da situação emergencial que autoriza a dispensa.

1.2. Contratação por dispensa cujos valores ultrapassam o limite legal

A unidade técnica, em análise inicial, fls. 171/176, apontou como irregular a contratação direta, ao considerar que os valores pagos pelo serviço ultrapassam o limite legal de R\$8.000,00, fixado para a dispensa da licitação em razão do preço (art. 24, II, da Lei n. 8.666/93).

O Ministério Público, fl. 181, divergindo do exame técnico, reputou inexistente a irregularidade, pois a justificativa para a dispensa lastreou-se na emergência da situação e não no valor do serviço.

Em idêntico sentido se manifestaram os denunciados, fl. 207.

Posteriormente à defesa, a própria unidade técnica, fl. 223, retificou o posicionamento pregresso, afirmando que: “concorda com a manifestação do Ministério Público de Contas e acolhe as alegações dos responsáveis, assim, entende-se que não há irregularidade quanto a este item”.

Dessa forma, acorde com o novo parecer técnico e em consonância com o Órgão Ministerial e os denunciados, manifesto-me pela inexistência da irregularidade.

2. Aditamentos promovidos pelo *Parquet*

2.1 Contratação dos preços com base nos valores orçados na licitação anulada

Em manifestação preliminar, fls. 179/181, o *Parquet* apresentou apontamentos complementares à inicial, afirmando que a anulação do Pregão Presencial n. 03/2017 teria sido uma tentativa de fuga ao controle externo, já que o instrumento convocatório conteria irregularidades que estariam na iminência de ser analisadas por esta Corte de Contas, na Denúncia n. 1.007.401, posteriormente extinta por perda do objeto.

Acrescentou ainda que o Processo de Dispensa de Licitação n. 25/2017, realizado em decorrência da emergência engendrada pela anulação da licitação supra mencionada, possuía falhas em sua instrução, por descumprimento das exigências previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

Consoante assevera o *Parquet*, os documentos acostados demonstrariam que os preços contratados teriam sido baseados exclusivamente nos valores orçados no extinto procedimento licitatório, cuja aceitabilidade seria controversa, posto que estava sob análise desta Corte de Contas, por possível direcionamento e fraude, antes de ser anulado. Sustentou, também, que a justificativa da contratação configuraria situação emergencial fabricada, diante da omissão dos agentes administrativos no dever de planejamento.

No que concerne à caracterização do quadro de urgência, longamente já se discorreu em tópico anterior, no qual se concluiu pela plausibilidade das contratações diretas, sob pena de prejuízo aos estudantes do município. Passo, portanto, à análise da justificativa dos preços pactuados.

Na defesa de fls. 187/208, os gestores responsáveis aduziram que, para a realização do processo de dispensa de licitação, foi realizada prévia pesquisa de preços, sendo encaminhadas propostas comerciais por diversas empresas do ramo de transporte escolar, permitindo à Administração Pública, respeitada a seleção da proposta mais vantajosa, optar pelo prestador de serviço que oferecesse as melhores condições.

Declararam que, apesar de os participantes do Pregão Presencial n. 03/2017 terem mantido suas ofertas originais, o município não deixou de realizar cotações com empresas que não tomaram parte no certame, visando à aferição da compatibilidade entre os valores propostos e aqueles praticados usualmente.

Asseveraram, inclusive, que os preços resultantes do procedimento emergencial seriam inferiores aos que vinham sendo praticados nos contratos firmados em decorrência das licitações anteriores, para o mesmo objeto, gerando economia ao erário e descartando a possibilidade de direcionamento do certame.

A unidade técnica, conclusivamente, manifestou-se favoravelmente ao aditamento ministerial, fl. 223, aquiescendo à ocorrência da irregularidade, quanto à ausência de pesquisa de mercado.

Com efeito, a teor do parecer técnico, fl. 172, participaram do certame anulado Anísio Benedito da Silva - ME, Moraes Transportes (Joaquim Moreira Moraes - ME) e Tibúrcio Transportes (Leonardo Tibúrcio dos Santos - ME). Por outro lado, verifico também terem

sido enviadas propostas para a contratação direta por empresas que não integraram a licitação anterior, a saber: J Kallas Transportes – EPP (fl. 28), Arnaldo Cristiano William Santos (fl. 29), MP Locadora de Veículos Ltda. – ME (fl. 33) e MMC Turismo Ltda. – ME (fl. 36).

Dessa forma, o encaminhamento de propostas por diversas empresas do ramo permite aferir não apenas o valor de mercado do serviço, mas também a ausência de restrição à competitividade entre os interessados na contratação direta.

De acordo com o preceito do art. 26 da Lei n. 8.666/93, são elementos necessários à instrução do processo de dispensa de licitação:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

I - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Em relação às justificativas de preço, contra as quais se insurgiu o Órgão Ministerial, percebe-se constar, às fls. 26/38, cópia das propostas comerciais apresentadas pelas empresas interessadas, para cada uma das rotas abrangidas pelo transporte escolar contratado, conforme abaixo especificado:

Primeira rota, ‘Rosas e Fazenda da Paz’ (fls. 26/29):

Leonardo Tibúrcio dos Santos - ME	R\$3,23 por km rodado
J Kallas Transportes - EPP	R\$4,50 por km rodado
Arnaldo Cristiano William Santos	R\$3,30 por km rodado

Segunda rota, ‘APAE-Paraisópolis’ (fls. 30/33):

Anísio Benedito da Silva - ME	R\$2,50 por km rodado
J Kallas Transportes - EPP	R\$3,00 por km rodado
M P Locadora de Veículos Ltda. - ME	R\$3,28 por km rodado

Terceira rota, ‘Transportes de Estudantes de Curso Superior (Cidade Pouso Alegre)’ (fls. 34/37):

Joaquim Moreira Morais - ME	R\$2,10 por km rodado
MMC Turismo Ltda - ME	R\$2,80 por km rodado
J Kallas Transportes - EPP	R\$3,00 por km rodado

A partir das propostas descritas, foram firmadas as seguintes contratações diretas, para cada uma das rotas:

Rota I	Contrato n. 11/2017 (fl.108)	Leonardo Tibúrcio dos Santos - ME
Rota II	Contrato n. 10/2017 (fl.103)	Anísio Benedito da Silva - ME
Rota III	Contrato n. 12/2017 (fl.113)	Joaquim Moreira Moraes - ME

As informações acima implicam o reconhecimento de que a Administração Municipal, de fato, celebrou contrato com os interessados que apresentaram o melhor preço, para cada um dos trajetos estabelecidos. Ademais, no documento denominado Justificativa de Preço (fl. 91), os membros da Comissão Permanente de Licitação atestaram que o valor pago pelos serviços corresponderia ao praticado no mercado.

É cediço que a situação emergencial constatada na prática não exime os gestores de adotarem os procedimentos formais indispensáveis à condução dos processos de contratação direta, que não se confundem com caprichos nem mero formalismo, e sim constituem meio de assegurar a impessoalidade e a lisura do processo, além de assegurar a busca pela contratação mais vantajosa para o Poder Público.

A propósito, lição do administrativista Marçal Justen Filho:

A contratação direta pressupõe um procedimento formal prévio, destinado a produzir a melhor escolha possível para a Administração. Esse procedimento envolve autonomia variável para a Administração, mas que versa apenas sobre as providências concretas a serem adotadas. **Não há margem de discricionariedade acerca da observância de formalidades prévias, as quais devem ser suficientes para comprovar a presença dos requisitos de contratação direta e para legitimar as escolhas da Administração quanto ao particular contratado e ao preço adotado.** (*In* “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 8.666/93”, 17. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 618.) (g.n.)

In casu, após ter sido atestado que os valores praticados se coadunam com os de mercado, observa-se que a escolha entre as propostas privilegiou o menor preço.

Além disso, na Relação da Execução da Liquidação de Empenho, colacionada às fls. 211/213, comprova-se que os contratos firmados mediante dispensa foram menos onerosos aos cofres públicos do que aqueles celebrados no exercício anterior, decorrentes de processo licitatório, corroborando as alegações da defesa. Tal documento evidencia que o custo das contratações firmadas em 2016 totalizou R\$157.225,39, enquanto os resultantes de dispensa perfizeram o montante de R\$101.872,50.

Portanto, a despeito da manifestação do Ministério Público e da unidade técnica em sentido diverso, reputo preenchido o requisito exigido pelo inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações e Contratos, quanto à justificativa do valor das contratações, que geraram economia de recursos municipais, se comparados aos contratos anteriores, para a prestação de idênticos serviços.

Desta feita, entendo que não deve prevalecer o aditamento ministerial, apenas pelo fato de as empresas participantes do certame anulado terem mantido suas propostas no bojo do processo de dispensa de licitação, pois tal circunstância em nenhum momento representou prejuízo ao erário ou restrição à competitividade, resultando, ao contrário, em contratação mais vantajosa que as realizadas anteriormente.

Afasto, assim, a irregularidade contida neste item.

2.2. Ausência de ações para efetivar as contratações mediante novo procedimento licitatório

O *Parquet* aditou a denúncia argumentando não terem sido adotadas as medidas devidas para a instauração de procedimento licitatório visando à continuidade da prestação dos serviços depois de findos os pactos emergenciais. Sustentou que, apesar de os contratos estipularem o prazo máximo de vigência de 180 dias, conforme previsto em lei e na Cláusula 11ª de cada um dos três instrumentos firmados, não foram identificadas quaisquer ações para efetivar as contratações mediante nova licitação, sendo tal desídia do administrador violadora do seu dever de planejamento, fl. 180v.

Os denunciados contestaram o apontamento, assegurando que os contratos emergenciais foram objeto de resilição unilateral por parte da Administração Pública e que idênticos serviços já estariam sendo prestados “por meio de licitação, através do Processo Licitatório n. 47/2017, Pregão Presencial n. 034/2017”.

A unidade técnica ratificou a irregularidade apurada (fl. 224), e afirmou não ter localizado o procedimento licitatório indicado pelos defendentes, no exercício de 2017 (fl. 222). Entretanto, em pesquisa realizada no portal eletrônico do Município de Consolação, verifiquei a existência do referido Pregão Presencial n. 034/2017, publicado em 20/7/17, tendo como objeto o transporte escolar.

Ademais, após consulta aos Relatórios de Licitação do SICOM, o órgão técnico informou constarem dois processos licitatórios direcionados à contratação dos mencionados serviços, a saber: Pregão Presencial n. 28/2017 – Processo Licitatório n. 067/2017 e Pregão Presencial n. 36/2017 – Processo Licitatório n. 084/2017, homologados em 05/8/17 e 1º/9/17, respectivamente, dos quais resultou a assinatura de três contratos, fl. 222.

Dessa forma, resta comprovada a mobilização da Administração Municipal em efetuar as contratações mediante prévia licitação, a fim de evitar a ocorrência de ajustes diretos lastreados em emergência fabricada. Evidenciadas, assim, ações efetivas por parte dos responsáveis, não prevalece o aditamento ministerial quanto a esse aspecto.

No entanto, importa mencionar que a unidade técnica informou que todos os pactos emergenciais tiveram sua vigência sobreposta pelos instrumentos firmados em decorrência da nova licitação, iniciados em 05/8/17 (fl. 222). Enfatizou que, embora os responsáveis alegassem que a resilição unilateral das avenças tenha ocorrido em 14/7/17, os Contratos n.º 46 e 48 vigoraram até 06/8/17 e o Contrato n. 56 até 23/8/17, ultrapassando, este último, o limite legal e contratual de 180 dias.

Quanto a este ponto, observo que os três contratos emergenciais (fls. 103/117) são datados de 06 de fevereiro de 2017 e, segundo a Cláusula 11ª de cada um deles, seu prazo de duração teria início na data da assinatura, permanecendo até o máximo de 180 dias, improrrogáveis. O fim de sua vigência, portanto, dar-se-ia, no máximo, em 06 de agosto de 2017.

Na documentação juntada pelos responsáveis comprova-se a execução de despesas liquidadas até o mês de maio de 2017 (fls. 118/160), para pagamento dos serviços de transporte escolar, em virtude das avenças emergenciais, conforme constatou a própria unidade técnica, fl. 175v. Às fls. 214/216, foram colacionados os termos de rescisão dos contratos, mediante os quais se determinou a paralização dos serviços, a partir de 14/7/17.

Os dados fornecidos pela unidade técnica advindos do SICOM (fl. 221), demonstram que os contratos celebrados com Anísio Bendito da Silva - ME e Joaquim Moreira Moraes -ME se estenderam até 06/8/17, apesar de constar nos termos de rescisão que os serviços se encerrariam em 14/7/17. Tal fato não configura irregularidade, pois a data final de duração do

pacto não excedeu os 180 dias de vigência inicialmente previstos, não havendo prejuízo à municipalidade ou aos alunos na continuidade dos trabalhos dentro do período contratualmente estabelecido, com o intuito de evitar lacuna na sua prestação, no interregno compreendido entre o fim da dispensa e o início de vigência dos novos contratos.

Entretanto, o contrato firmado com a empresa Leonardo Tibúrcio dos Santos perdurou até 23/8/17, isto é, 17 dias após o fim da sua vigência.

Importante consignar que é clara a vedação legal à prorrogação dos contratos emergenciais para além dos 180 dias autorizados (art. 24, IV, da Lei de Licitações e Contratos), exatamente porque tal prazo seria suficiente à superação da situação excepcional motivadora da contratação direta. Dessa forma, a sobreposição da vigência do contrato emergencial àquele fruto da licitação dos serviços de transporte escolar, mediante prorrogação indevida do primeiro, configura irregularidade, por flagrante violação ao normativo mencionado.

Por essa razão, aplico multa de R\$1.000,00 ao então Prefeito Maurílio Robson Marques, recomendando, ademais, que, na eventualidade de novas contratações mediante processo de dispensa, não prorrogue as avenças emergenciais por prazo superior àquele previsto em lei.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, manifesto-me pela procedência parcial da denúncia, em face da prorrogação do contrato emergencial de n. 56, por prazo superior ao limite legal de 180 (cento e oitenta) dias, em inobservância à vedação contida no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/93, e, com fundamento no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, aplico multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) ao então Prefeito Maurílio Robson Marques, responsável pela irregularidade (item 2.2).

Recomendo, ainda, aos atuais gestores, que:

- a) em futuros procedimentos de dispensa de licitação, tão logo se aproxime o término da vigência dos contratos, promovam o devido processo licitatório com antecedência suficiente a evitar reincidência na causação da situação emergencial; e
- b) na eventualidade de novas contratações diretas emergenciais, não prorroguem as avenças por prazo superior aos 180 (cento e oitenta) dias previstos em lei.

Intimem-se a denunciante e os denunciados, por DOC e AR.

Transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes, archive-se o processo, conforme disposto no art. 176, I, regimental.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedente a denúncia, em face da prorrogação do contrato emergencial de n. 56, por prazo superior ao limite legal de 180 (cento e oitenta) dias, em inobservância à vedação contida no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/93; **II)** aplicar multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) ao então Prefeito Maurílio Robson Marques, responsável pela irregularidade (item 2.2), com fundamento no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08; **III)** recomendar aos atuais gestores, que: **a)** em futuros procedimentos de dispensa de licitação, tão logo se

aproxime o término da vigência dos contratos, promovam o devido processo licitatório com antecedência suficiente a evitar reincidência na causação da situação emergencial; e **b)** na eventualidade de novas contratações diretas emergenciais, não prorroguem as avenças por prazo superior aos 180 (cento e oitenta) dias previstos em lei; **IV)** determinar a intimação da denunciante e dos denunciados desta decisão, por DOC e AR; e, **V)** determinar, transitada em julgado a decisão e findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, conforme o disposto no art. 176, I, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de março de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/ms/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**