

## REPRESENTAÇÃO 951743

**Representantes:** Antônio Alves Maia Ferreira, Benedito de Oliveira Reis Filho, Carlos Henrique Pereira Guimarães, Glebson Fernandes dos Santos e Marcos Rocha Maciel, então vereadores da Câmara Municipal de Baependi

**Representada:** Prefeitura Municipal de Baependi

**Partes:** Marcelo Faria Pereira, Cláudia de Moura Pires e Gabriel Amaral Abreu

**Procurador:** André Pereira da Silva - OAB/MG 136.562

**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg

**RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

**Segunda Câmara – 6/2/2020**

REPRESENTAÇÃO. DECRETO MUNICIPAL DE EMERGÊNCIA. DISPENSAS DE LICITAÇÃO PARA COMPRA DE PEÇAS PARA EQUIPAMENTOS E VEÍCULOS DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO E PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONVITE PARA CONTRATAÇÃO DE *SHOWS* ARTÍSTICOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. COMINAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÕES AO ATUAL GESTOR.

1. A decretação de estado de emergência somente deve ocorrer em casos de efetiva urgência, que demonstrem de forma precisa a situação de excepcionalidade.
2. A ausência de comprovação nos autos da regulamentação do órgão oficial de imprensa pelo ente local prejudica a análise da regularidade das publicações realizadas somente no quadro de avisos da Prefeitura Municipal.
3. Os agentes públicos responsáveis pela instrução dos processos que ensejarão a contratação de bens ou serviços para a Administração Pública Municipal deverão proceder à inserção dos documentos corretos e condizentes ao objeto da contratação.
4. A possibilidade de prorrogação da vigência do termo contratual deve ser prevista no ato convocatório ou nas cláusulas do contrato.
5. Necessária a apresentação de cronograma detalhado com a demonstração das datas em que serão prestados os serviços de apresentação artística.
6. Na modalidade de licitação convite deverão ser convidados, no mínimo, três interessados para participar do certame, nos termos do §3º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993.
7. O valor a ser ofertado quando da apresentação de proposta de preços deve se vincular ao objeto da carta convite e não ao valor oferecido no contexto da cotação de preços.
8. A pesquisa de mercado deve ser realizada em todas as modalidades licitatórias, bem como nos procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, observadas, nestes últimos casos, as peculiaridades do objeto.
9. Como meio de comprovar que profissional de qualquer setor artístico é consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, a Administração pode instruir os autos do processo administrativo de inexigibilidade de licitação com documentos, panfletos de

divulgação das apresentações, entrevistas, discografia do artista a ser contratado, atestados de capacitação técnica.

10. O inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, veda a prorrogação dos contratos administrativos celebrados em razão de estado de emergência ou de calamidade.
11. Os gestores municipais devem fazer cotação com o maior número possível de fornecedores do serviço a ser prestado nos casos de dispensa de licitação.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedentes os apontamentos lançados na representação subscrita pelos Srs. Antônio Alves Maia Ferreira, Benedito de Oliveira Reis Filho, Carlos Henrique Pereira Guimarães, Glebson Fernandes dos Santos e Marcos Rocha Maciel, então vereadores da Câmara Municipal de Baependi, por entenderem irregulares a prorrogação do prazo contratual sem previsão expressa no Convite 002/2013; a ausência de fixação de cronograma no Convite 002/2013; a falta de ampla pesquisa de preços, acompanhada da fragilidade da justificativa do preço contratado, no processo de Inexigibilidade 001/2013; bem como a prorrogação do prazo de vigência do contrato originário da Dispensa de Licitação 004/2013, em violação à disposição inserta no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666, de 1993;
- II) aplicar, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar 102, de 2008, multa no montante de:
  - a) R\$4.000,00 (quatro mil reais) ao Sr. Marcelo Faria Pereira, Prefeito Municipal de Baependi à época, e subscritor do termo de homologação do Convite 002/2013, bem como do respectivo instrumento de contrato e seus aditivos, em razão da prorrogação do prazo contratual sem previsão expressa no instrumento convocatório e da ausência de fixação de cronograma no convite;
  - b) R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Gabriel Amaral Abreu, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor da carta convite, em razão da irregularidade referente à ausência de fixação de cronograma no convite;
- III) deixar de sancionar os responsáveis pela falta de ampla pesquisa de preços, acompanhada da fragilidade da justificativa do preço contratado, no processo de Inexigibilidade 001/2013; bem como pela prorrogação do prazo de vigência do instrumento de contrato originário da Dispensa de Licitação 004/2013;
- IV) julgar prejudicada a conclusão atinente à configuração da irregularidade da publicação dos atos administrativos no quadro de avisos da Prefeitura Municipal de Baependi;
- V) recomendar ao atual Prefeito Municipal de Baependi que, em certames futuros:
  - a) identifique, com acuidade e precisão, os casos que, verdadeiramente, demonstrem situações de emergência, decorrentes do comprometimento parcial da capacidade de resposta do ente municipal às situações de adversidade porventura enfrentadas na localidade;

- b) dê cumprimento ao princípio da publicidade dos atos administrativos, de modo a veicular da maneira mais abrangente possível, os atos decorrentes dos processos licitatórios e das contratações do Município;
  - c) realize a correta inserção dos documentos que forem instruir os processos de contratação de bens ou serviços pela Administração Pública;
  - d) realize ampla pesquisa de preços, de modo a demonstrar a efetiva vantagem da contratação pela Administração Pública, por meio de cotação de preços com bandas integrantes de grupos diversos, bem como pela consulta aos preços praticados em municípios vizinhos em contratações semelhantes;
  - e) observe a previsão legal de proibição de prorrogação contratual nas hipóteses de dispensa de licitação em razão de emergência ou calamidade; e
  - f) realize cotação de preços com o maior número possível de particulares do ramo a ser contratado nos casos de dispensa de licitação;
- VI)** determinar que a intimação dos responsáveis por meio de publicação no Diário Oficial de Contas e pela via postal;
- VII)** determinar a intimação também dos representantes;
- VIII)** determinar o cumprimento das disposições do art. 364 da Resolução nº 12, de 2008;
- IX)** determinar, ao final, atendidos os demais procedimentos regimentais pertinentes, bem como as medidas estatuídas na Resolução nº 13, de 2013, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Victor Meyer e o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de fevereiro de 2020.

**GILBERTO DINIZ**  
Presidente em exercício e Relator

*(assinado digitalmente)*

## REPRESENTAÇÃO 951743

**Representantes:** Antônio Alves Maia Ferreira, Benedito de Oliveira Reis Filho, Carlos Henrique Pereira Guimarães, Gleibson Fernandes dos Santos e Marcos Rocha Maciel, então vereadores à Câmara Municipal de Baependi

**Representada:** Prefeitura Municipal de Baependi

**Partes:** Marcelo Faria Pereira, Cláudia de Moura Pires e Gabriel Amaral Abreu

**Procurador:** André Pereira da Silva - OAB/MG 136.562

**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg

**RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

**Segunda Câmara – 6/2/2020**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

### I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da representação oferecida pelos Srs. Antônio Alves Maia Ferreira, Benedito de Oliveira Reis Filho, Carlos Henrique Pereira Guimarães, Gleibson Fernandes dos Santos e Marcos Rocha Maciel, então vereadores à Câmara Municipal de Baependi, por meio da qual notificaram a este Tribunal irregularidades em processos administrativos promovidos pela Prefeitura Municipal de Baependi, sendo, alguns deles, com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, e instaurados em decorrência do Decreto Municipal nº 01, de 2013.

Relativamente às Dispensas de Licitação nºs 008/2013, 027/2013 e 028/2013, cujos objetos foram, respectivamente, a “aquisição de material em caráter emergencial conforme inciso IV do art. 24 da Lei 8666/93 e Decreto Municipal 0001/2013, visando período de chuvas, já que há a iminente possibilidade de remoção de barreiras e deslizamentos que podem causar danos aos munícipes” (fl. 399), a “aquisição de peças para manutenção em caminhão GVH 1548, em caráter de emergência conforme decreto municipal 01/2013 e art. 24, IV da lei 8666/93” (fl. 409) e “peças a serem adquiridas em caráter emergencial para manutenção de equipamentos utilizados na recuperação do caminhão FORD modelo ‘PITBULL’ – placa GYH 4182 – INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES de acordo com o decreto municipal 01/2013 e art. 24, IV da lei 8666/93” (fl. 427), os representantes aduziram que os objetos efetivamente contratados foram diversos dos requeridos, e, ainda, que a publicação da ratificação do Prefeito Municipal foi feita somente no mural de avisos da Prefeitura.

Quanto ao Convite nº 002/2013, para a “contratação de prestador de serviços para realização de apresentações municipais para realização do tradicional e cultural ‘Forró na Praça’” (fl. 587), sustentaram que não foi promovida a publicação do certame em jornal de ampla divulgação. Informaram, também, que houve a repetição do procedimento em razão da ausência de interessados, sem, no entanto, ter sido enviado convite a mais um novo licitante, e que, apesar de não haver previsão expressa sobre a possibilidade de prorrogação do contrato, foram celebrados três termos aditivos. Aduziram que a cotação enviada pelo licitante vencedor foi de R\$600,00 (seiscentos reais), mas a proposta de preço apresentada foi de R\$650,00 (seiscentos e cinquenta reais), o que não poderia ter sido aceito pela Comissão Permanente de Licitação.

Por fim, alegaram que foi apontada correção a ser realizada no subitem 11.2 da minuta do contrato, o que não foi promovido.

A respeito da Inexigibilidade nº 001/2013, destinada à “contratação de bandas para apresentação artística durante as festividades de Carnaval, através de empresário exclusivo” (fl. 170), os representantes pontuaram que, na data em que o Chefe do Departamento de Turismo apresentou a estimativa de preço para a contratação das bandas, ainda não haviam sido enviados os orçamentos por todas elas. Sustentaram que as cotações foram feitas com bandas pertencentes de mesmo grupo, o que poderia indicar a combinação de preços, e que nenhuma delas era consagrada pela crítica especializada ou pela opinião pública. E, também, alegaram que a ratificação do Prefeito Municipal foi publicada somente no mural de avisos da Prefeitura.

No tocante à Dispensa de Licitação nº 004/2013, cujo objeto consistiu na “contratação de empresa especializada na coleta de Resíduos Sólidos Urbanos, em caráter emergencial, nos moldes do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, embasado no Decreto Municipal 001/2013” (fl. 488), indicaram a celebração de cinco termos aditivos que prorrogaram a contratação para além do prazo definido como de emergência administrativa, ultrapassando, portanto, o exercício financeiro. Além disso, questionaram o fato de ter sido apresentado preço médio de mercado somente com uma proposta comercial, tendo em vista que a proposta enviada pela MM Engenharia Ltda. apresentava a data de 31/12/2012, momento em que o Prefeito Municipal, à época, ainda não havia tomado posse, não podendo, por isso, instruir o processo licitatório.

Por derradeiro, em relação à Dispensa de Licitação nº 003/2013, para a “contratação de empresa especializada em coleta e destinação final (incineração ou autoclavagem), com emissão de certificado de destinação, em caráter emergencial, nos moldes do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93” (fl. 437), sustentaram a falta da ratificação assinada pelo Prefeito Municipal, bem como que sua publicação teria sido feita somente no mural de avisos da Prefeitura.

Em 7/5/2015, conforme despacho do Conselheiro Presidente, à fl. 161, a documentação foi recebida e autuada como representação, que foi a mim distribuída (fl. 162).

A Unidade Técnica, às fls. 164 e 165, manifestou-se pela insuficiência de elementos nos autos para análise conclusiva e indicou a documentação necessária para a devida instrução do processo.

Intimado, o Sr. Marcelo Faria Pereira, Prefeito Municipal de Baependi, encaminhou ao Tribunal a documentação juntada às fls. 169 a 687.

A Unidade Técnica, às fls. 689 a 697-v, concluiu pela regularidade da expedição do Decreto Municipal nº 01, de 2013. Contudo, relativamente aos procedimentos administrativos informados nos autos, opinou pela citação do Sr. Marcelo Faria Pereira, em face de ter constatado as seguintes irregularidades:

- a) Processo Licitatório n. 03/2013 – Dispensa de Licitação n. 03/2013: A publicação da ratificação foi feita somente no mural de avisos da Prefeitura de Baependi bem como a ratificação não está assinada pelo Prefeito em desacordo com o *caput* do art. 26 da Lei n. 8.666/93;
- b) Processo Licitatório n. 04/2013 – Dispensa de Licitação 04/2013: Foram feitas 05 (cinco) prorrogações ultrapassando o prazo estipulado no Decreto Municipal n. 01/2013; a vigência do Contrato ultrapassou o exercício financeiro em desacordo com o *caput* do art. 57 da Lei n. 8.666/93; foi apresentada apenas uma proposta para chegar ao preço médio de mercado em desatenção aos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93;
- c) Processo Licitatório n. 23/2013 – Inexigibilidade de Licitação n. 01/2013: A ratificação foi publicada somente no mural de avisos da Prefeitura de Baependi, ao contrário do que exige o *caput* do art. 26 da Lei n. 8.666/93;

d) Processo Licitatório n. 128/2013 – Convite n. 02/2013, fls. 587 a 687: Aditamento de contrato de execução instantânea com a superação da vigência do crédito orçamentário em desacordo com o caput e §2º do art. 57 da Lei n. 8.666/93; ausência de fixação de cronograma no edital, impossibilitando aferir a possibilidade de realização de 104 apresentações em pouco mais de nove meses em desacordo como inciso II do art. 40 da Lei n. 8.666/93; prosseguimento do certame sem que houvesse manifesto desinteresse dos licitantes (art. 22, §7º da Lei n. 8.666/93); ausência da publicação do Contrato e Termos Aditivos em jornal de ampla divulgação regional (parágrafo único do art. 61 da Lei n. 8.666/93).

O Ministério Público junto ao Tribunal, na manifestação de fl. 700, opinou pela citação do responsável.

No despacho de fl. 701, determinei a citação dos Srs. Marcelo Faria Pereira, então Prefeito Municipal de Baependi; Cláudia Alves de Moura, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e responsável pela condução dos procedimentos das Dispensas de Licitação nºs 003 e 004/2013 e da Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013; e Gabriel Amaral Abreu, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e responsável pela condução do Convite nº 002/2013 e da Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013.

Em resposta, o Sr. Marcelo Faria Pereira apresentou a documentação de fls. 707 a 717, e os Srs. Gabriel Amaral Abreu e Cláudia de Moura Pires, a de fls. 720 a 730.

No reexame de fls. 736 a 742, a Unidade Técnica concluiu pela manutenção das irregularidades apontadas no relatório anterior. E o *Parquet* de Contas, à fl. 744, ao corroborar a análise técnica, opinou pela procedência parcial da representação e pela aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

O escopo da análise da representação abrange supostas irregularidades nas contratações realizadas pelo Município de Baependi, decorrentes das Dispensas de Licitação nºs 003/2013, 004/2013, 008/2013, 027/2013 e 028/2013, da Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013 e do Convite nº 002/2013. À exceção do Convite e da Inexigibilidade de Licitação, os procedimentos foram instaurados em razão do estado de emergência do Município, instrumentalizado por meio do Decreto Municipal nº 01/2013.

De início, esclareço que algumas das irregularidades apontadas pelos representantes são comuns a mais de um procedimento administrativo e que existem possíveis impropriedades que, embora apontadas separadamente, estão juridicamente conectadas, razão pela qual irei examiná-las em conjunto.

Assim, passo à análise das irregularidades lançadas na representação, examinadas pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em cotejo com a documentação que instruiu os autos e as razões apresentadas pela defesa.

### 1. Expedição do Decreto Municipal de Emergência nº 01, de 2013

Na representação, foi alegado que o Prefeito Municipal de Baependi, Sr. Marcelo Faria Pereira, editou o Decreto Municipal nº 01, de 2013, por meio do qual estatuiu estado de emergência administrativa no Município. Os representantes pontuaram que, no entanto, “segundo o TCE/MG, NÃO EXISTE emergência administrativa”, e que, diante disso, os atos derivados do referido decreto “já se iniciaram eivados de ilegalidade” (fl. 2).

Nesse sentido, informaram a publicação pelo Tribunal do “Guia Básico Para os Jurisdicionados em Situação de Emergência ou em Estado de Calamidade Pública”, e, na sequência,

transcreveram questionamento, que teria sido retirado do mencionado documento, no qual são explicitados aos agentes públicos os significados das expressões “desastre”, “situação de emergência” e “estado de calamidade pública”.

Em relação ao fato evidenciado, a Unidade Técnica entendeu, às fls. 689 a 697-v, que o Decreto Municipal nº 01, de 2013, tinha amparo legal, uma vez que foi editado “sob a justificativa da necessidade e urgência de contratação de bens, obras e serviços inadiáveis, sob pena de comprometer a segurança de pessoas e causar prejuízos, considerando-se a existência de contratos vencidos e não aditivados pela administração anterior”.

Salientou a observância do princípio da continuidade dos serviços públicos, não sendo possível desconsiderar o que foi realizado pela Administração anterior, tampouco deixar de prestar os serviços essenciais à sociedade.

Por fim, destacou que o estado de emergência foi estabelecido pelo período certo de noventa dias, bem como foi previsto que as contratações deveriam ser feitas de modo proporcional, não sendo afastados os procedimentos licitatórios para o restabelecimento da normalidade com a determinação de que, para a aquisição de bens e serviços não emergenciais, fossem iniciados os processos licitatórios.

Segundo os comentários de Marçal Justen Filho:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. Dialética: São Paulo, 2012, p. 339).

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), deve haver demonstração de que a contratação direta, por meio de dispensa de licitação, é a via adequada para o atendimento dos interesses da população, conforme se extrai do seguinte julgado:

Para caracterizar situação emergencial passível de dispensa de licitação, deve restar evidente que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, restringindo-se ao estritamente necessário ao atendimento da situação calamitosa.

(...)

Entretanto, ainda que comprovada a necessidade de atendimento imediato a determinada situação, cumpre avaliar eventual incúria ou inércia administrativa causadora da situação calamitosa, o que pode ensejar responsabilização dos gestores faltosos. É necessário, dessa forma, estabelecer corretamente as linhas de responsabilidades, de modo a divisar a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano. (Acórdão nº 1217/2014, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes).

No caso em apreço, ressei da cópia do Decreto Municipal nº 01, de 2/1/2013, encartada às fls. 83 e 84, que as justificativas apresentadas para a decretação do estado de emergência no Município de Baependi foram as seguintes:

Considerando o advento de novo mandato na administração municipal;

Considerando a existência de contratos vencidos e não aditivados pela administração anterior;

Considerando a necessidade e urgência na contratação de bens, obras e serviços inadiáveis, sob pena de comprometer a segurança das pessoas e causar prejuízos;

Considerando o disposto no art. 90, II da Lei Orgânica do Município de Baependi e o art. 24, IV, da Lei Federal 8666/93.

A meu sentir, as situações evidenciadas no decreto e que autorizaram a contratação dos objetos indicados nas dispensas de licitação nºs 003, 004, 008, 027 e 028/2013 não revelavam, *a priori*, hipóteses excepcionais e ensejadoras de estado de emergência. Isso porque o “advento de novo mandato” e a “existência de contratos vencidos e não aditivados pela administração anterior” não são fatos invulgares, atípicos, tampouco inusitados no início das novas gestões. É dizer: tais ocorrências são esperadas, e a possibilidade do encerramento da vigência de contratos celebrados na gestão anterior não pode ser invocada, genericamente, pelo novo administrador público como causa plausível para a formalização de novos ajustes, dispensados do procedimento licitatório.

A propósito do tema, vale anotar que este Tribunal de Contas, em dezembro de 2012, divulgou a “Cartilha de Perguntas e Respostas – Municípios em Situação de Emergência, Prestação de Contas, FISCAP e SICOM” composta de questionamentos e esclarecimentos destinados aos jurisdicionados, sobretudo aos administradores municipais que assumiriam a gestão no período de 2013 a 2016, conforme disponibilizado em [https://www.tce.mg.gov.br/img\\_site/Cartilha\\_PerguntaseRespostas.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_PerguntaseRespostas.pdf).

Relativamente ao tópico “municípios em situação de emergência”, transcrevo os seguintes trechos dessa cartilha:

1) O que são desastre, situação de emergência e estado de calamidade pública? **Desastre** é o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade e envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, os quais excedem a capacidade de o homem lidar com o problema usando meios próprios.

**Situação de emergência** é a alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, que implique o comprometimento parcial da sua capacidade de resposta.

**Estado de calamidade pública** é a situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, que implique o comprometimento substancial da sua capacidade de resposta.

É evidente, portanto, que a decretação de situação de emergência deve ser lastreada na caracterização da situação de distinta relevância e gravidade, de maneira a justificar a anormalidade da medida.

Pois bem. Reportando-me, novamente, ao Decreto Municipal nº 01, de 2/1/2013, a despeito da fragilidade dos motivos nele apontados, não posso deixar de obtemperar que foram pontuados aspectos limitadores da aplicabilidade da exceção tratada no ato normativo, a saber: a) período de vigência de noventa dias; b) determinação de que as aquisições dos bens, obras e serviços emergenciais, “assim entendidos aqueles de “natureza imprescindíveis para se evitar prejuízos e riscos à segurança das pessoas, obras, equipamentos e outros bens públicos e particulares”, fossem feitas na “exata medida da necessidade emergencial”, em atenção ao princípio da proporcionalidade; c) determinação de início imediato dos processos licitatórios para a efetivação de tais aquisições para além da necessidade emergencial; e d) obrigatoriedade de juntada de parecer prévio da assessoria jurídica municipal para abertura dos “processos de dispensa de licitação, visando contratação dos bens, obras e serviços inadiáveis e na estrita medida da necessidade emergencial”.

E, com base na documentação encartada aos autos, depreende-se que, com fundamento no citado ato normativo, os objetos contratados por meio das Dispensas nºs 003, 004, 008, 027 e 028/2013 foram, essencialmente: a) a prestação de serviços de limpeza, em especial a coleta e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos, com o fim de prestar atendimento à saúde pública (Dispensas nºs 003 e 004/2013); e b) a aquisição de material para reparo de equipamentos e caminhões inoperantes e apresentados como necessários para as atividades de infraestrutura do município, sobretudo em razão do período de chuvas (Dispensas nºs 008, 027 e 028/2013).

Verifico, portanto, que houve a delimitação do propósito almejado pelo administrador a objetos necessários à segurança das pessoas, mediante a manutenção dos equipamentos e caminhões utilizados em período de chuva, e, também, à preservação da saúde pública, evitando-se a paralisação do serviço de coleta e destinação final dos resíduos urbanos.

Posto isso, embora os motivos explicitados no Decreto Municipal nº 01, de 2/1/2013, para fundamentar a situação de emergência no Município de Baependi, não tenham compreendido hipóteses, efetivamente, extraordinárias, próprias das medidas ensejadoras da edição de decretos de situação de emergência, deixo de responsabilizar o gestor municipal.

Recomendo ao atual Prefeito Municipal de Baependi que, em ocasiões futuras, identifique, com acuidade e precisão, os casos que, verdadeiramente, demonstrem situações de emergência, decorrentes do comprometimento parcial da capacidade de resposta do ente municipal às situações de adversidade porventura enfrentadas na localidade.

## **2. Publicação da ratificação do Prefeito Municipal e dos extratos de contrato somente no mural de avisos da Prefeitura**

Foi narrado pelos representantes que as publicações das ratificações das Dispensas de Licitação nºs 003, 008, 027 e 028/2013, e da Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013, bem como dos atos atinentes ao Convite nº 002/2013, foram feitas somente no mural de avisos da Prefeitura Municipal de Baependi, estando ausente a comprovação da publicação de tais atos na imprensa oficial.

A Unidade Técnica, às fls. 689 a 697-v, manifestou-se em consonância com o apontamento dos representantes, entendendo pela inadmissibilidade da publicação da ratificação das dispensas e da inexigibilidade somente no Quadro de Avisos da Prefeitura Municipal, mesmo que amparado na Lei Orgânica Municipal. E, relativamente ao Convite nº 002/2013, a Unidade Técnica concluiu que, para os contratos e aditamentos decorrentes das modalidades licitatórias, incluído o convite, é obrigatória a publicação resumida do instrumento de contrato e seus aditamentos na imprensa oficial, nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993 (fl. 696). Por isso, entendeu que a publicação unicamente no quadro de avisos da Prefeitura Municipal não era admissível.

Com efeito, os termos de ratificação referentes às Dispensas de Licitação nºs 003, 008, 027 e 028/2013 e à Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013 foram divulgados apenas no quadro de avisos da Prefeitura Municipal de Baependi, conforme atestado às fls. 393, 408, 426, 436 e 484. De igual modo, no Convite nº 002/2013, o instrumento convocatório, os extratos de contrato e seus aditamentos também foram divulgados somente no quadro de avisos da Prefeitura Municipal (fls. 610, 670, 671, 677, 682 e 687).

Tais procedimentos denotam, em tese, inobservância ao disposto no *caput* do art. 26 e no parágrafo único do art. 61, ambos da Lei nº 8.666, de 1993. Todavia, cabe assentar que o art. 31 da Lei Orgânica Municipal de Baependi, com redação dada pela Emenda nº 6, de 2011, estatui que “a publicação das leis e atos municipais, quando não houver órgão oficial de

imprensa, será feita pela afixação dos mesmos em quadro de avisos próprio no hall de entrada do Paço Municipal, logo após a sua expedição”.

Em consulta à página eletrônica da Câmara Municipal de Baependi (<http://www.legislador.com.br/legisladorweb.asp?WCI=LeiConsulta&ID=323&nrLeiDE=2831&>, acesso em 3/10/2019), constatei a publicação da Lei Municipal nº 2.831, de 2012, que adotou o Diário Oficial dos Municípios do Estado de Minas Gerais, instituído e administrado pela Associação Mineira de Municípios – AMM, como meio oficial de comunicação, publicidade e divulgação dos atos normativos e administrativos do município de Baependi. E, do art. 3º do citado diploma legal, sobressai que “as publicações no Diário Eletrônico substituirão quaisquer outras formas de publicação utilizada pelo município e serão realizadas a partir da regulamentação desta Lei, que se dará por ato do Chefe do Executivo, no prazo máximo de 30 (trinta) dias”.

E, entre os documentos encartados nos autos, não foi possível verificar se houve a comprovação da publicação do ato normativo municipal regulamentador da Lei nº 2.831, de 2012. Não há como afirmar, portanto, se, à época dos fatos fiscalizados, já tinha sido promovida a exigida regulamentação. Tal fato, por conseguinte, impossibilita o exame conclusivo do apontamento e a configuração da irregularidade suscitada nos autos.

Nessas circunstâncias, considero prejudicada a conclusão atinente à configuração da irregularidade da publicação dos atos administrativos no quadro de avisos da Prefeitura Municipal de Baependi. E, tendo em vista a ausência de demonstração de prejuízo ao interesse público local, em razão da forma adotada, à época, para a divulgação dos atos relativos às Dispensas de Licitação nºs 003, 008, 027 e 028/2013, à Inexigibilidade de Licitação nº 001/2013 e ao Convite nº 002/2013, entendo ser o caso de recomendar aos responsáveis que, em certames futuros, deem cumprimento ao princípio da publicidade dos atos administrativos, de modo a divulgar, da maneira mais abrangente possível, os processos licitatórios e as contratações celebradas pelo Município de Baependi.

### **3. Contratação de objeto diverso**

A propósito da Dispensa de Licitação nº 008/2013, os representantes noticiaram que o pedido feito pelo chefe do Departamento de Desenvolvimento Urbano e Rural foi para aquisição de peças para reparo de concha carregadeira, “porém, o objeto contratado é TOTALMENTE DIFERENTE do pedido, pois foram adquiridas peças de outros veículos, conforme se infere na Nota de Empenho que acompanha o processo” (fl. 3).

A Unidade Técnica, ao analisar a documentação referente à Dispensa nº 008/2013, verificou que “os materiais comprados (lâmina da pá carregadeira, cantos da lâmina, porca, dentes, parafusos completos 5/8x3) são pertinentes à manutenção da máquina ‘pá carregadeira’” (fl. 691).

Constato que a solicitação feita pelo Sr. Ilton Luiz de Carvalho Rollo, à fl. 401, foi para a “compra de peças necessárias para a manutenção da concha da citada carregadeira em caráter emergencial”, em razão de ter, como ele alegou, se deparado com a maioria dos veículos do município inoperante. Nesse contexto, foi elaborado o requerimento de orçamento de lâmina da pá, dentes, parafusos completos, cantos da lâmina e porca para “pá carregadeira New Holland 12 C Turbo” (fl. 404).

Diante disso, fica evidenciado que a requisição de peças foi feita efetivamente para a referida pá carregadeira, e não para veículos diversos, como apontado pelos representantes.

Por sua vez, relativamente às Dispensas de Licitação nºs 027 e 028/2013, os representantes alegaram que, para a instrução dos processos, foi utilizada a cópia do pedido constante no

procedimento da Dispensa de Licitação nº 008/2013, e que o pedido do chefe do Departamento de Desenvolvimento Urbano e Rural nesse processo era diverso do objeto efetivamente contratado naqueles.

Verifico que as Dispensas nºs 027 e 028/2013 tinham como objeto:

Dispensa nº 027/2013: aquisição de peças para manutenção em caminhão GVH 1548, em caráter de emergência conforme o Decreto Municipal nº 01/2013 e o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

Dispensa nº 028/2013: peças a serem adquiridas em caráter emergencial para manutenção de equipamentos utilizados na recuperação do caminhão FORD modelo Pitbull – placa GYH 4182 – infraestrutura de transportes, de acordo com o Decreto Municipal nº 01/2013 e o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1994.

Em ambos os casos foi juntada a solicitação para “compra das peças necessárias para a manutenção da concha citada carregadeira em caráter emergencial” (fls. 414 e 430). Contudo, entendendo tratar-se de mero erro formal, como destacado, a propósito, pela Unidade Técnica, à fl. 691, uma vez que as solicitações efetivamente realizadas foram de itens atinentes aos objetos supratranscritos, conforme se infere das fls. 415 e 416 e 431. E, ainda, as solicitações de empenho foram feitas exatamente para tais itens (fls. 421 a 424 e 433 e 434).

Diante disso, não vislumbro a existência de irregularidade apta a ensejar a responsabilização dos agentes públicos municipais responsáveis pela condução desses procedimentos administrativos. Recomendo ao atual gestor que, em certames futuros, realize a correta inserção dos documentos que forem instruir os processos de contratação de bens ou serviços pela Administração Pública.

#### **4. Prorrogação do prazo de contrato decorrente de convite sem previsão expressa**

Os representantes relataram que o contrato decorrente do Convite nº 002/2013 foi prorrogado por três vezes, sem haver, contudo, previsão expressa no convite para tanto.

A Unidade Técnica, às fls. 689 a 697-v, pontuou que a justificativa apresentada para a celebração dos termos aditivos, qual seja, a de serem as apresentações de forró de natureza continuada, não é coerente, uma vez que “os contratos de 26 apresentações de forró se exaurem com elas, sendo, portanto, de natureza instantânea”. Para tanto, haveria a necessidade de nova licitação para que fossem contratadas novas apresentações.

Diante disso, aduziu que os contratos para prestação de serviços instantâneos não podem ultrapassar a vigência do crédito orçamentário, nos termos do *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

O Sr. Gabriel Amaral Abreu e a Sra. Cláudia de Moura Pires, ex-Presidentes da Comissão Permanente de Licitação, ressaltaram em suas defesas que, “**no caso concreto, as contratações e apresentações não eram instantâneas**”, mas eram, na verdade, contínuas, uma vez que “**resultavam de necessidade de suas repetições ao longo das semanas, meses e anos, porque efetivamente ocorriam e ocorrem como evento tradicional na cidade de Baependi**”.

Destaco que as justificativas apresentadas para a celebração dos termos aditivos foram as seguintes (fls. 675, 679 e 684):

Considerando que o serviço é de caráter contínuo, e sempre esteve presente na cultura local municipal;

Considerando que a manutenção dos valores prova-se vantajosa para a Administração;

Considerando o disposto no inciso II do art. 57 da Lei 8.666.

Essas alegações não merecem prosperar, porquanto as apresentações de dança, seguramente, não têm natureza de continuidade, de maneira a autorizar a hipótese de exceção a que alude o mencionado dispositivo, sobretudo porque não preenchem os requisitos para sua caracterização como serviço contínuo, o qual requer a comprovação de sua essencialidade e habitualidade para o ente contratante. Portanto, em tais situações, não é aceitável a extrapolação da vigência dos créditos orçamentários.

Necessário ressaltar, ainda, que não havia qualquer referência sobre a possibilidade de prorrogação contratual. Em verdade, o subitem 3.5 do Anexo II do ato convocatório previu que “a empresa deverá iniciar a prestação do serviço após a assinatura do contrato, durante o prazo de 4 (quatro) meses ou enquanto durar a quantidade licitada” (fl. 606). Tal cláusula foi suprimida por ocasião do envio do convite pela segunda vez, e, também, não constou no contrato celebrado com a adjudicatária.

A despeito disso, foram celebrados três termos aditivos com o mesmo prazo de vigência do contrato inicial, qual seja, quatro meses, nas seguintes datas: a) Primeiro Termo Aditivo, celebrado em 3/5/2013 e com vigência até 3/9/2013; b) Segundo Termo Aditivo, celebrado em 7/6/2013 e com vigência até 7/10/2013; e c) Terceiro Termo Aditivo, celebrado em 6/9/2013 e com vigência até 6/1/2014.

As prorrogações da vigência contratual foram formalizadas sem amparo no instrumento convocatório e no contrato dele decorrente. E, além disso, verifico que a situação ensejadora da alteração do termo final do ajuste não se coaduna com quaisquer das hipóteses legais indicadas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, bem como, em consonância com o já demonstrado, que o serviço não era contínuo.

Posto isso, considero irregular a prorrogação do prazo contratual sem previsão expressa no instrumento convocatório, pelo que aplico multa de R\$3.000,00 (três mil reais), com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, ao Sr. Marcelo Faria Pereira, Prefeito Municipal de Baependi, à época, e subscritor do termo de homologação do certame, bem como dos termos aditivos ao Contrato Administrativo nº 087/2013.

#### **5. Ausência de fixação de cronograma no convite**

Também em relação ao Convite nº 002/2013, foi apontado como “fato relevante” pelos representantes que o evento “Fórró na Praça” somente ocorria nos fins de semana e que, por isso, “entre o 1º termo aditivo e o 2º termo aditivo não haveria tempo para cumprir as 26 apresentações contratadas, pois o intervalo de tempo entre um e outro é de apenas 35 (trinta e cinco) dias, interstício de tempo que permitiria no máximo 10 (dez) apresentações” (fls. 5 e 6).

Acerca da fixação de cronograma, foi salientado pela Unidade Técnica, à fl. 696, que:

O anexo I do edital dispôs que os serviços seriam prestados em praça pública nos finais de semana, feriados e dias eventuais determinados pelo Departamento de Turismo e Meio Ambiente, mas o cronograma não foi anexado no edital, e tampouco contemplados nos instrumentos posteriores, não sendo possível aferir a possibilidade de se realizar o número de apresentações contratadas. Considerando que o contrato foi assinado em 20/03 teria o prazo de até 31/12 (pouco mais de nove meses) para realizar 104 apresentações.

O Sr. Marcelo Faria Pereira, ex-Prefeito Municipal de Baependi, aduziu que:

(...) muito embora não tenha sido anexado cronograma, os termos aditivos e os empenhos de pagamentos são capazes de comprovar a periodicidade com que se fazia necessária a sua renovação via Termo Aditivo, perante o binômio exaurimento das apresentações x necessidade de continuidade do objeto contratual.

De fato, não houve apresentação de justificativa para a contratação de mais vinte e seis apresentações de forró por três vezes, havendo apenas a indicação, nos termos aditivos, de tratar-se de serviço contínuo.

Verifico, ainda, a ausência de fixação de calendário por meio do qual a Prefeitura Municipal de Baependi indicasse as datas ou eventos em que as apresentações de forró seriam necessárias, impedindo a verificação da efetiva prestação do serviço.

A inexistência de cronograma apto a definir quando e em quais circunstâncias as referidas apresentações ocorreriam mostra-se irregular, uma vez que não haveria parâmetro que tornasse eficaz a fiscalização pela Administração Municipal.

Diante disso, considero irregular a ausência de fixação de cronograma no convite, e, conseqüentemente, com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, aplico multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Marcelo Faria Pereira, Prefeito Municipal de Baependi, à época, e subscritor do termo de homologação do certame, e de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Gabriel Amaral Abreu, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor da carta convite.

#### **6. Não apresentação de três propostas válidas e prosseguimento do certame sem que houvesse manifesto desinteresse das licitantes**

Os representantes noticiaram que, em razão da ausência de interessados, o Convite nº 002/2013 foi repetido uma vez, no entanto, não foi cumprida a exigência legal de envio de novo convite a mais um licitante.

A Unidade Técnica, às fls. 689 a 697-v, destacou o entendimento deste Tribunal de que, “nas licitações sob a modalidade convite, há necessidade de repetição do certame no caso de não serem apresentadas três propostas válidas”, e de que a única ressalva a essa regra, conforme previsto no § 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993, é quando houver manifesto desinteresse dos convidados ou no caso de limitação de mercado, sendo necessária a justificativa da situação excepcional nos autos.

E mais, que “foram enviados apenas três convites, não existindo sequer prova cabal que os convidados eram do ramo licitado, podendo-se concluir que não houve manifesto desinteresse dos licitantes e, portanto, havia necessidade de repetição do certame” (fl. 697).

O Sr. Marcelo Faria Pereira, quanto ao envio do convite, sustentou (fl. 716):

Quanto à necessidade de repetição do Convite, constatamos às fls. 25/27 do **Processo Licitatório nº 128/2013 – Convite nº 02/2013** a presença de **03 (três) Avisos de Recebimento** devidamente encaminhados e recebidos pelas licitantes convidadas. Nada obstante, constatamos a fl. 28 do mencionado processo licitatório Ata Circunstanciada da CPL, a qual resolveu repetir o Convite devido ao comparecimento de somente uma licitante convidada.

Comprovando as alegações mencionadas, observamos às fls. 41/44 do **Processo Licitatório nº 128/2013 – Convite nº 02/2013** a presença de 04 (quatro) Avisos de Recebimento, o que comprova o cumprimento as normas no que tange à repetição do Convite.

A propósito do apontamento em exame, transcrevo trechos dos comentários de Marçal Justen Filho, para quem não é causa de invalidação do certame a inexistência ou o não comparecimento de, no mínimo, três interessados nas licitações na modalidade convite:

Não é compatível com a Lei o entendimento de que o número mínimo de três deverá ser apurado em relação às propostas válidas.

[...]

Em primeiro lugar, não é possível subordinar a validade da licitação à escolha, totalmente subjetiva e arbitrária, dos particulares a que foi dirigido o convite. Se os particulares não desejarem apresentar proposta ou se o fizerem em termos inadequados, não se pode atribuir a consequência da automática invalidação do certame (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 298).

Extrai-se dessa passagem que não é cabível a exigência de apresentação de três propostas válidas pelos participantes convidados; todavia, é necessário que ao menos três interessados sejam convidados para participarem do certame.

Analisados os autos, verifico que foi comprovado, por meio dos Avisos de Recebimento encartados às fls. 611 a 613, o envio do convite a três interessados: Fernando Fernandes Sonorização, Newton Maciel e Pereira e Souza Sonorização.

No dia 7/3/2013, foi realizada sessão pela Comissão Permanente de Licitação para abertura dos envelopes das licitantes convidadas. Contudo, em razão da presença de apenas uma delas (Fernando Fernandes Sonorização), os membros da comissão decidiram pela repetição do convite, nos termos do § 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993, com o envio de novo convite a mais uma licitante (fl. 614).

Nesse contexto, o convite foi efetivamente repetido com o envio de nova carta convite a mais uma proponente, qual seja, a Carlos Magno do Nascimento ME, como ficou demonstrado às fls. 629 a 632. Ainda assim, na realização da segunda sessão de abertura das propostas, houve o comparecimento somente da Fernando Fernandes Sonorização.

Diante disso, conforme se extrai da ata da sessão de abertura das propostas, à fl. 655, entendeu a Comissão Permanente de Licitação pela continuidade do procedimento, em razão do atendimento das exigências estipuladas no ato convocatório pela licitante, sendo justificado que:

Porém, houve apenas a presença de um licitante, a empresa Fernando Fernandes Sonorização, inscrita no CNPJ sob o nº 05.789.091/0001-00. Como já é a segunda publicação da carta convite, e que uma nova repetição não traria benefício à Administração, a CPL decidiu por dar continuidade à sessão.

(...)

Como a empresa foi a única a comparecer ao certame, das duas vezes que o convite foi enviado, e como o representante legal estava presente, o mesmo manifestou-se, solicitando à CPL que consignasse em ata o desejo de desistir do prazo recursal previsto no §6º do art. 109 da Lei 8.666/93. Dessa forma, a CPL decide por abrir os envelopes com a proposta de preço das empresas habilitadas, em sessão subsequente a esta.

E, quanto à apresentação de apenas uma proposta válida e formalmente aceita, o entendimento deste Tribunal de Contas, assentado, notadamente, nas Consultas nºs 778.098 e 862.126, é da viabilidade do prosseguimento da licitação, desde que devidamente justificado pela Administração.

No caso em apreço, a Comissão Permanente de Licitação, à fl. 655, decidiu dar continuidade à sessão, sendo certo que, da documentação que instruiu o processo licitatório, ficou demonstrado que o valor estimado da licitação constante do Anexo I, às fls. 603 e 604, foi de R\$17.160,00 (dezesete mil cento e sessenta reais), ao passo que o valor ofertado pela vencedora foi de R\$16.900,00 (dezesesseis mil e novecentos reais), ficando, em princípio, demonstrada a vantagem auferida pela Administração Pública.

Nessas circunstâncias, refuto a análise da Unidade Técnica, em razão de ter sido comprovado o envio de três convites a licitantes diversas, bem como a repetição do convite, em face do comparecimento de apenas uma delas à sessão de julgamento, e, com isso, não vislumbro a irregularidade apontada e examinada neste tópico.

#### **7. Proposta de preço em valor superior ao enviado para cotação**

Por derradeiro, em relação ao Convite nº 002/2013, os representantes aduziram que a licitante vencedora enviou cotação de preço no montante de R\$600,00 (seiscentos reais) por apresentação a ser feita. Todavia, por ocasião do envio das propostas, indicou o valor de R\$650,00 (seiscentos e cinquenta reais) para cada *show*, o que não poderia ter sido aceito pela Comissão Permanente de Licitação.

A Unidade Técnica salientou que “não há proibição legal da homologação e adjudicação serem feitas pelo Prefeito Municipal e do preço cotado por uma empresa ser diferente da sua proposta” (fl. 695-v).

De fato, a licitante vencedora, Fernando Fernandes Sonorização, no momento da cotação de preços, apresentou o montante de R\$600,00 (seiscentos reais), como se vê à fl. 592, e que, no momento de apresentação das propostas, o valor indicado, à fl. 656, foi de R\$650,00 (seiscentos e cinquenta reais).

Contudo, não há qualquer irregularidade na apresentação de proposta em valor superior ao exprimido na cotação de preços, uma vez que o que vincula os licitantes é a carta convite a eles enviada. No caso em questão, extrai-se da fl. 603 que o valor unitário previsto para o objeto era de R\$660,00 (seiscentos e sessenta reais).

Destarte, não vislumbro a irregularidade narrada na representação e analisada neste item.

#### **8. Frustração da concorrência pela contratação de bandas integrantes de mesmo grupo e cotação dos preços em data anterior ao envio dos orçamentos**

Foi aduzido pelos representantes que, para a contratação de bandas para o carnaval de 2013 do Município de Baependi, por meio da Inexigibilidade nº 001/2013, foi realizada cotação de preços com as bandas “Movimento Axé”, “Bixo Papão”, “Oxi” e “Flor do Axé”. Sustentaram que todas as bandas são parte de mesmo grupo, qual seja, J C Furquim – Movimento Artístico, e, diante disso, poderia ter havido combinação de preços, o que frustraria a concorrência.

E, no tocante à elaboração da planilha para cotação de preços em data anterior ao envio dos orçamentos, os representantes alegaram que:

O Chefe do Departamento de Turismo estimou o preço de contratação de todas as bandas em R\$13.750,00 (treze mil setecentos e cinquenta reais) para cada uma, como se tivesse considerado todos os valores e dividido por 04 (quatro), contudo, na data de sua estimativa (03/01/2013), não possuía formalmente todos os orçamentos, que foram enviados dia 11/01/2013.

Acerca desse ponto, a Unidade Técnica explicitou que “o valor estimado da contratação é a ferramenta utilizada para verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública e auxiliar a justificativa de preços, nos casos de contratação direta” (fl. 695). Diante disso, pontuou que não há necessidade de o valor estimado para a contratação ser o mesmo do efetivamente orçado pelos artistas contratados.

Foi encartado, à fl. 172, documento que expressa a cotação de preços realizada pela Prefeitura do Município de Baependi para a contratação de bandas que realizariam *shows* no carnaval, no montante de R\$55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais). Os preços indicados foram ofertados, em 3/1/2013, pelas mesmas bandas que apresentaram orçamentos em 11/1/2013, e que foram

efetivamente contratadas, por meio do mesmo representante, qual seja, J C Furquim – Movimento Artístico.

Consoante disposto no § 9º do art. 7º e no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, os procedimentos de inexigibilidade de licitação devem ser instruídos, necessariamente, com o orçamento estimado da contratação e com a justificativa do preço contratado, o que, repito, não ocorreu no procedimento em apreço.

Nessa linha de raciocínio, o TCU consolidou o entendimento de que a pesquisa de mercado deve ser realizada em todas as modalidades licitatórias e, também, nos procedimentos de aquisição direta, entre os quais se encontram as hipóteses de inexigibilidade de licitação.

Confiram-se trechos de acórdãos que denotam esse posicionamento:

Com efeito, consoante afirmou a instrução da unidade técnica, há muito a Corte firmou o posicionamento de que a realização de pesquisa de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive nos casos de aquisição direta (dispensa e inexigibilidade), composta de, no mínimo, três orçamentos distintos, sendo necessária a apresentação de justificativa sempre que não for possível a obtenção do número razoável de cotações. (Acórdão nº 1.928/2011, 2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge).

Em caso de contratação por dispensa ou inexigibilidade, deve constar do processo, obrigatoriamente, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa de preço, em atendimento ao art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993. (Acórdão nº 1403/2010, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

Os excertos transcritos evidenciam que a justificativa do preço contratado está atrelada aos valores praticados no mercado, os quais devem ser identificados e documentados nos autos dos procedimentos de contratação direta.

*In casu*, os orçamentos realizados na fase interna do procedimento de inexigibilidade indicam a apresentação de valores por quatro bandas pertencentes a um mesmo grupo, o que não confere aptidão à planilha de custos para expressar os valores efetivamente praticados no mercado. Não houve indicação, ainda, dos valores pagos em contratações anteriores das referidas bandas por outros municípios, nem mesmo nas contratações então efetuadas pelo Município de Baependi. Tal situação evidencia a ausência de ampla pesquisa de mercado, o que impossibilita a justificativa do preço contratado.

Contudo, foram juntados documentos que atestam a prestação de serviços pelas contratadas em diversas ocasiões a outros municípios e ao próprio Município de Baependi, o que demonstra ser comum a realização de *shows* pelas bandas “Movimento Axé”, “Bixo Papão”, “Oxi” e “Flor do Axé” na região do sul de Minas Gerais.

Ainda, à fl. 363, foi atestado pelo Sr. Henrique Dias Ferreira, Chefê do Departamento de Compras e Licitações, que “os preços das bandas apresentados pela empresa JC FURQUIM são compatíveis com os preços de mercado”, sendo salientado que, em confronto com os valores apresentados no ano anterior, não havia diferença significativa.

Por fim, a contratação foi realizada, como atestado pelo contrato celebrado, às fls. 390 a 392, e o pagamento foi efetuado após a liquidação do empenho, por meio da qual foi atestada a efetiva prestação do serviço, como se infere da nota de empenho, à fl. 394, de maneira que inexistente comprovação de dano ao erário.

Diante disso, apesar da ausência de ampla pesquisa de preços e de fragilidade da justificativa do preço contratado, deixo de sancionar os responsáveis, em razão da efetiva prestação do serviço com realização do pagamento dentro da reserva orçamentária e consequente

inexistência de comprovação de prejuízo à Administração Municipal. Contudo, recomendo aos gestores municipais que, em certames futuros, realizem ampla pesquisa de preços, de modo a demonstrar a efetiva vantagem da contratação pela Administração Pública, por meio de cotação de preços com bandas integrantes de grupos diversos, bem como pela consulta aos preços praticados em municípios vizinhos em contratações semelhantes.

### **9. Critérios relacionados à consagração do artista pela crítica especializada ou opinião pública**

Em relação à Inexigibilidade nº 001/2013, foi indicado pelos representantes que não era possível perceber qualquer elemento que indicasse consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública das bandas contratadas.

A Unidade Técnica consignou que, para a realização de contratação por inexigibilidade, em razão da inviabilidade de competição, é necessário haver relação “com a unicidade do artista e sua consagração em determinada região do país, não se exigindo a unanimidade da opinião pública pelo seu talento para justificar a razão da escolha do fornecedor ou executante” (fl. 694-v).

Sobre o tema, Marçal Justen Filho assevera:

Mas há casos em que a necessidade estatal relaciona-se com o desempenho artístico propriamente dito. Não se tratará de selecionar o melhor para atribuir-lhe um destaque, mas de obter os préstimos de um artista para atender certa necessidade pública. Nesses casos, torna-se inviável a seleção através de licitação, eis que não haverá critério objetivo de julgamento. Será impossível identificar um ângulo único e determinado para diferenciar as performances artísticas. Daí a caracterização da inviabilidade de competição. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 435).

É notória a dificuldade de se mensurar, objetivamente, a aptidão dos profissionais do setor artístico, sendo que, nesses casos, o que sobressai é o propósito de se promover a contratação daqueles que podem proporcionar entretenimento à população, que melhor atenda aos interesses e predileções do público participante.

A meu sentir, o Município de Baependi contratou as bandas em razão de apresentações já ocorridas na própria localidade, bem como em outras cidades próximas também do sul de Minas Gerais, e que apresentavam desempenho artístico próprio para o tipo de evento que seria realizado, qual seja, o carnaval. E, conforme demonstrado nos autos, a Administração Municipal instruiu o procedimento de inexigibilidade de licitação com panfletos de divulgação, fotos de *shows* e atestados de capacidade técnica, o que me parece suficiente para evidenciar que os artistas eram consagrados pela opinião pública local, em cumprimento ao comando legal que fundamentou as contratações diretas em exame.

Diante disso, não vislumbro a ocorrência da irregularidade apontada pelos representantes e examinada neste tópico.

### **10. Extrapolação do prazo estipulado para contratação**

No tocante à Dispensa de Licitação nº 004/2013, os representantes alegaram que “foram feitas 05 (cinco) prorrogações muito além do prazo dito como emergência administrativa e da indicação jurídica para imediata abertura de processo licitatório”.

A Unidade Técnica, às fls. 689 a 697-v, indicou que o motivo ensejador da prorrogação contratual não foi o mesmo para decretação do estado emergencial no município, e, assim, depois do decurso do prazo definido no decreto de emergência, deveria ter sido expedido novo decreto com a consequente celebração de novo contrato.

O Sr. Marcelo Faria Pereira, Prefeito Municipal de Baependi, à época, salientou que “os motivos para prorrogação do contrato decorrente do processo licitatório em comento possuem o mesmo fundamento do Decreto Municipal nº 01/2013, qual seja, **A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO**” (fl. 713).

A contratação da prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos por meio de dispensa de licitação foi feita em decorrência do Decreto Municipal nº 01/2013, que dispôs acerca da situação de emergência no Município de Baependi, e com fulcro no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, que assim dispõe:

Art. 24. 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;

Ressai, da transcrita disposição legal, que os contratos celebrados em decorrência dos casos de emergência ou calamidade pública não poderão ser prorrogados.

Contudo, da redação dos termos aditivos celebrados, extraem-se as seguintes justificativas:

Considerando que a coleta de Lixo Urbano (Resíduos Sólidos Urbanos) é imprescindível para a manutenção da limpeza pública do município;

Considerando que o Decreto Municipal 01/2013 autorizou a contratação por tempo determinado, em caráter emergencial, de empresa prestadora do serviço de coleta de RSU;

Considerando que em vinte e um de fevereiro de 2013 foi iniciado o Processo Licitatório 0157/2013, que foi publicado em 05/03/2013 com data de abertura prevista para 18 de março de 2013;

Considerando que a sessão correu bem, mas o Processo Licitatório foi SUSPENSO liminarmente pelo Conselheiro Wanderley Ávila, do Tribunal de Contas, em 22 de março;

Considerando que a empresa tem desenvolvido bem a prestação de serviços;

Resolvem aditivar o contrato supracitado, alterando-o conforme descrito abaixo.

Em relação ao processo licitatório indicado nas justificativas supramencionadas, constato que, de fato, foi determinada, pelo Relator, a suspensão liminar do certame, em 22/3/2013, nos autos da Denúncia nº 886.476, decisão monocrática referendada, em 2/4/2013, pelo Colegiado da Primeira Câmara deste Tribunal.

Assim, tanto o contrato oriundo da Dispensa de Licitação nº 004/2013, como os correspondentes termos aditivos, foram celebrados em razão da necessidade premente da prestação do serviço de coleta de resíduos sólidos, o qual se mostra essencial à sociedade, notadamente por questões de saúde pública.

Além disso, da “Decisão Administrativa” de fl. 498, na qual foi determinada a contratação da Paulo Edilberto Coutinho Participações Ltda., para a prestação dos serviços de limpeza urbana por meio da Dispensa de Licitação nº 004/2013, constou a determinação de abertura de procedimento licitatório para os serviços, o que efetivamente ocorreu, apesar da posterior suspensão do referido processo. Tal fato, a meu sentir, revelou o empenho do gestor em

regularizar a escolha do prestador do serviço, a partir da instauração do procedimento administrativo mais adequado ao objeto contratado.

Assim, em face das peculiaridades do caso examinado, a despeito da impropriedade pertinente à prorrogação do ajuste, em razão da vedação a que alude o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, deixo de sancionar os responsáveis, mas recomendo ao atual gestor que, em ocasiões futuras de dispensa de licitação em razão de emergência ou calamidade, seja observada a previsão legal de proibição de prorrogação contratual.

### **11. Extrapolação da vigência do contrato para além do exercício financeiro**

Ainda em relação à Dispensa de Licitação nº 004/2013, aduziram os representantes que o 4º e o 5º Termos Aditivos celebrados pela Administração Municipal ultrapassaram o exercício financeiro, caracterizando, portanto, irregularidade.

Em relação a esse ponto, a Unidade Técnica salientou que “os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, pela sua necessidade permanente (natureza contínua), podem ultrapassar o exercício financeiro, com fulcro no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93” (fl. 692-v).

Com efeito, o inciso II do *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, estatui, em linhas gerais, que a duração dos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua “poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses”.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho explicita:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como exceção da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 831).

Relativamente à coleta de resíduos sólidos urbanos, tem-se, por certo, a configuração de serviço essencial e indispensável para a sociedade. E, no caso em apreço, da análise dos termos aditivos indicados às fls. 540 e 541; 551 e 552; 559 e 560; 581 e 582; e 584 e 585, verifico que as prorrogações de prazos foram, de fato, fundamentadas no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, sendo assinalada a dotação orçamentária que custearia as despesas indicadas nos referidos termos.

Nessas circunstâncias, qualificado o serviço contratado na exceção inserta no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, e, por conseguinte, admitida a extrapolação da vigência do crédito orçamentário, em relação ao exercício financeiro em que foi celebrado o ajuste, não vislumbro a irregularidade salientada na representação, quanto a este tópico.

### **12. Apresentação de apenas uma proposta para se chegar ao preço médio de mercado**

Outro apontamento dos representantes, relacionado à Dispensa de Licitação nº 004/2013, foi a forma pela qual a Prefeitura Municipal de Baependi chegou ao preço de mercado para contratação de serviço de coleta e transporte de lixo, o qual teria se baseado somente em uma proposta de mercado apresentada (fl. 8).

A Unidade Técnica pontuou ser necessária, mesmo na contratação direta em caráter emergencial, a cotação de preços com o maior número possível de licitantes. No caso em questão, verificou que houve a apresentação de proposta apenas por duas sociedades empresárias, sendo possível “considerar insuficiente para demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados no mercado” (fl. 693).

O Sr. Marcelo Faria Pereira, Prefeito Municipal de Baependi, à época, alegou que constou da Ata de Reunião da Comissão Permanente de Licitação a cotação de preços perante três sociedades empresárias do ramo. Concluiu, então, que, “dada a natureza do serviço e a sua necessidade, a quantidade de cotações realizadas pela CPL (três cotações) se mostra, para aquele momento, razoável” (fl. 713).

No estudo de fls. 736 a 742, a Unidade Técnica retificou sua informação e concluiu que foi feita a cotação de preços com três prestadores, como consta no resumo do processo de escolha das sociedades empresárias.

À fl. 494, foi encartada a ata da reunião da Comissão Permanente de Licitação, na qual foi decidida a contratação de sociedade empresária, por meio da Dispensa nº 004/2013, para a prestação do serviço de coleta de resíduos de sólidos urbanos em caráter emergencial. Naquela ocasião, foi certificada a cotação de preços com três sociedades, sendo justificado que:

Para tal aquisição, cotou-se preços através das empresas MM Engenharia Ltda., Paulo Edilberto Coutinho Participações Ltda. e EMPA – Grupo Teixeira Duarte. A empresa MM Engenharia Ltda. apresentou o menor valor para a prestação do serviço, porém, antes mesmo do término da verificação de seus documentos e da presente sessão apresentou manifestação de desistência, enquanto o Grupo Teixeira Duarte não manifestou interesse e a empresa Paulo Edilberto fez proposta no valor de R\$18.328,86 (dezoito mil, trezentos e vinte e oito reais e oitenta e seis centavos), razão pela qual a CPL se vê na obrigação de opinar pela proposta imediata, formulada pela empresa Paulo Edilberto Coutinho, que aliás não é significativamente superior a esta e ainda está dentro dos preços de mercado conforme certificado pelo Departamento de Compras.

Às fls. 490 e 491, foi apresentada proposta pela MM Engenharia Ltda., no montante de R\$18.030,00 (dezoito mil e trinta reais), e, à fl. 492, a proposta elaborada pela Paulo Edilberto Coutinho Participações Ltda., no valor de R\$18.328,86 (dezoito mil trezentos e vinte e oito reais e oitenta e seis centavos). Ressalto que, apesar de a MM Engenharia Ltda. ter comunicado a desistência da contratação, o valor por ela apresentado não deixa de ser parâmetro para a definição do preço médio de mercado.

Ainda, observo que, a despeito de não constar, nos autos, a proposta da EMPA – Grupo Teixeira Duarte, em razão da ausência de manifestação de interesse, os integrantes da Comissão Permanente de Licitação confirmaram a solicitação de cotação de preços a três interessados que atuavam no ramo do objeto licitado, fato que, a meu sentir, demonstra o procedimento adotado pelo órgão, à época, para a aferição do preço de mercado.

Dessa forma, comprovado que houve adoção do procedimento para a parametrização do preço, e, ainda, que não há, nos autos, qualquer apontamento que demonstre que o valor contratado extrapolou a média usual de mercado, entendo que não ficou configurado o fato examinado neste tópico. Contudo, recomendo ao atual gestor que, em procedimentos de dispensa de licitação futuros, seja feita a cotação de preços com o maior número possível de particulares do ramo.

### III – DECISÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedentes os apontamentos lançados na representação subscrita pelos Srs. Antônio Alves Maia Ferreira, Benedito de Oliveira Reis Filho, Carlos

Henrique Pereira Guimarães, Gleibson Fernandes dos Santos e Marcos Rocha Maciel, então vereadores à Câmara Municipal de Baependi, por entender irregulares a prorrogação do prazo contratual sem previsão expressa no Convite nº 002/2013, a ausência de fixação de cronograma no Convite nº 002/2013, a falta de ampla pesquisa de preços, acompanhada da fragilidade da justificativa do preço contratado, no processo de Inexigibilidade nº 001/2013, bem como a prorrogação do prazo de vigência do contrato originário da Dispensa de Licitação nº 004/2013, em violação à disposição inserta no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

Por conseguinte, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, aplico multa no montante de R\$4.000,00 (quatro mil reais), ao Sr. Marcelo Faria Pereira, Prefeito Municipal de Baependi, à época, e subscritor do termo de homologação do Convite nº 002/2013, bem como do respectivo instrumento de contrato e seus aditivos, em razão da prorrogação do prazo contratual sem previsão expressa no instrumento convocatório e da ausência de fixação de cronograma no convite. E, ao Sr. Gabriel Amaral Abreu, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor da carta convite, aplico multa de R\$2.000,00 (dois mil reais), em razão da irregularidade referente à ausência de fixação de cronograma no convite.

Ademais, pelas razões consignadas na fundamentação, deixo de sancionar os responsáveis pela falta de ampla pesquisa de preços, acompanhada da fragilidade da justificativa do preço contratado, no processo de Inexigibilidade nº 001/2013, bem como pela prorrogação do prazo de vigência do instrumento de contrato originário da Dispensa de Licitação nº 004/2013.

Julgo prejudicada a conclusão atinente à configuração da irregularidade da publicação dos atos administrativos no quadro de avisos da Prefeitura Municipal de Baependi.

Recomendo ao atual Prefeito Municipal de Baependi que, em certames futuros: a) identifique, com acuidade e precisão, os casos que, verdadeiramente, demonstrem situações de emergência, decorrentes do comprometimento parcial da capacidade de resposta do ente municipal às situações de adversidade porventura enfrentadas na localidade; b) dê cumprimento ao princípio da publicidade dos atos administrativos, de modo a veicular da maneira mais abrangente possível, os atos decorrentes dos processos licitatórios e das contratações do Município; c) realize a correta inserção dos documentos que forem instruir os processos de contratação de bens ou serviços pela Administração Pública; d) realize ampla pesquisa de preços, de modo a demonstrar a efetiva vantagem da contratação pela Administração Pública, por meio de cotação de preços com bandas integrantes de grupos diversos, bem como pela consulta aos preços praticados em municípios vizinhos em contratações semelhantes; e) observe a previsão legal de proibição de prorrogação contratual nas hipóteses de dispensa de licitação em razão de emergência ou calamidade; e f) realize cotação de preços com o maior número possível de particulares do ramo a ser contratado nos casos de dispensa de licitação.

Determino que a intimação dos responsáveis seja realizada por meio de publicação no Diário Oficial de Contas e pela via postal.

Intimem-se também os representantes da decisão.

Cumram-se as disposições do art. 364 da Resolução nº 12, de 2008.

Ao final, atendidos os demais procedimentos regimentais pertinentes, bem como as medidas estatuídas na Resolução nº 13, de 2013, arquivem-se os autos.

\*\*\*\*\*