

Processo: 1084669
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Representada: Prefeitura Municipal de Ouro Preto
Responsáveis: Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo, André Simões Villas Boas, Moisés Rodrigues de Paula, Paulo César Moraes e Eliane Cristina Damasceno Coleta
Procurador: Maurício Junio Gomes Coleta, OAB/MG 199.766
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 20/10/2022

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. DISPENSA. SITUAÇÃO EMERGENCIAL. OMISSÃO DE GESTÕES ANTERIORES. PERCALÇOS NO PROCESSO LICITATÓRIO. POSSIBILIDADE. INAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO. EMERGÊNCIA FICTA. IRREGULARIDADE. ERRO GROSSEIRO. RESPONSABILIZAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO.

1. Para que a Administração se valha da hipótese de dispensa de licitação contida no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/93, faz-se necessário que na situação fática estejam presentes todas as condições delimitadas na norma, bem como que sejam respeitados os limites materiais e temporais nela estipulados.
2. A hipótese normativa contida no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93 não excluiu as situações emergenciais ou calamitosas que sejam produto da conduta humana.
3. A ausência e a insuficiência de planejamento por parte de gestores anteriores, bem como a ocorrência de percalços no processo licitatório poderão, em hipótese, e considerados os demais elementos do caso concreto, caracterizar motivo justo para fundamentar a dispensa prevista no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93, caso a realização da contratação direta seja o único meio para se evitar grave dano à coletividade que surgiria do não suprimento da demanda urgente.
4. A omissão administrativa deliberada e a tentativa de burla ao dever de licitar são inadmissíveis e consistem em desvio de poder, devendo ser reprimidas por meio da imposição das sanções previstas em lei.
5. A ausência de caracterização de situação emergencial que justifique a contratação direta configura irregularidade e enseja a aplicação de multa aos responsáveis que agiram com dolo ou culpa grave, nos termos do art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

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 procedente a Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por considerarem irregulares as Dispensas nºs 63/17, 64/17, 77/17, 80/17, 94/17, 01/18 e 37/18, realizadas pelo Município de Ouro Preto, em razão de não estarem presentes os pressupostos para a caracterização da hipótese de dispensa de licitação contida no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93;
- II) aplicar multas, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal:
- a) no total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Senhor André Simões Villas Boas, secretário municipal de governo à época, sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa n. 63/17 e R\$ 1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa n. 64/17, em razão das irregularidades identificadas no item “C” da fundamentação desta decisão;
 - b) de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Senhor Paulo César Morais, secretário municipal de obras e urbanismo à época, em relação à Dispensa n. 80/17, em razão da irregularidade identificada no item “F” da fundamentação desta decisão;
 - c) no total de R\$ 3.000,00 (três mil reais) à Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta, secretária municipal de saúde à época, sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa n. 94/17, R\$ 1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa n. 01/18 e R\$ 1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa n. 37/18, em razão das irregularidades identificadas nos itens “G” e “H” da fundamentação desta decisão;
- III) recomendar ao atual secretário de planejamento e gestão do Município de Ouro Preto que aprimore o planejamento das contratações realizadas pelo órgão, realizando e concluindo os procedimentos licitatórios em tempo hábil;
- IV) determinar a intimação do representante e dos responsáveis acerca do teor desta decisão;
- V) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de outubro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 20/10/2022

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) em razão de supostas irregularidades havidas em contratações diretas, precedidas de procedimentos de dispensa de licitação, realizadas pelo Município de Ouro Preto nos exercícios financeiros de 2017, 2018 e 2019.

Segundo o representante, o Município de Ouro Preto realizou 32 (trinta e dois) procedimentos de dispensa de licitação, com base no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (casos de emergência ou de calamidade pública), entre os anos de 2017 e 2019, tendo sido, em diversas contratações, apresentada a justificativa de que o contrato vigente iria se findar sem que houvesse tempo hábil para a realização de processo licitatório.

Afirma, também, que o emprego da mencionada justificativa somente seria aceitável nos casos em que a contratação houvesse ocorrido no período inicial de nova gestão municipal, não podendo ser utilizada como subterfúgio à falta de planejamento e à má gestão do Poder Executivo. Salaria que a iminência do término do contrato administrativo, sem que tenha havido a realização de procedimento licitatório, não pode ser considerada como uma emergência, caso o gestor não tenha agido para prevenir tal situação.

Valendo-se desse raciocínio, o representante afirma que as Dispensas nºs 01/17, 02/17, 07/17, 10/17, 63/17, 64/17, 73/07, 77/17, 80/17, 94/17, 01/18, 37/18 e 57/19 seriam irregulares, pois, em seu entender, não teria havido a caracterização de situação emergencial ou calamitosa que justificasse a contratação direta, pois a não realização dos procedimentos licitatórios teria sido resultado da falta de planejamento da Administração.

Indica, também, haver violação à norma contida no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 – a qual, em sua parte final, veda a prorrogação dos contratos decorrentes de dispensa de licitação, em casos de emergência e calamidade pública –, uma vez que o contrato referente à Dispensa nº 05/17 teria sido aditado.

Por essas razões, requereu a procedência da representação, para que sejam aplicadas as sanções previstas em lei e expedida determinação aos responsáveis de que anulem, ou deixem de prorrogar, os contratos decorrentes das dispensas apontadas como irregulares, bem como para que não repitam a conduta. Em anexo à representação, o MPC apresentou os documentos de fls. 06/53 e o *CD-ROM* contido no envelope de fls. 54 (peça nº 30).

A documentação foi recebida como representação em 09/03/20 (fl. 57 da peça nº 30) e, na mesma data, autuada e distribuída à minha relatoria (fl. 58 da peça nº 30).

À fl. 59, determinei que os autos fossem encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal (2ª CFM), pra que procedesse ao exame da representação.

Em cumprimento ao despacho, a Unidade Técnica apresentou o estudo de fls. 60/71v (peça nº 30), no qual entendeu estar presente a situação excepcional, que justificaria a dispensa de licitação, nas Dispensas nºs 01/17, 02/17, 07/17 e 10/17, uma vez que elas ocorreram no início do ano de 2017, portanto, no começo da nova gestão do município. Apontou, também, ter havido a perda do objeto nas Dispensas nºs 73/17 e 57/19, uma vez que a primeira foi revogada e a última “rescindida”.

O estudo técnico concluiu que as Dispensas nºs 63/17, 64/17, 73/07, 77/17, 80/17, 94/17, 01/18 e 37/18 são irregulares, uma vez que todas elas valeram-se, como motivação, da iminência do

término do contrato anterior, porém, foram realizadas em período posterior aos primeiros meses do início da gestão municipal, fato que indicaria ter havido desídia dos agentes públicos, que deveriam ter se encarregado do planejamento e execução dos procedimentos licitatórios.

No que tange à alegada violação do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, a 2ª CFM indicou não ter havido a transgressão da regra, uma vez que, no caso concreto, a Administração não promoveu a prorrogação do contrato decorrente da Dispensa nº 05/17, mas apenas o aditou para realizar alterações quantitativas no objeto contratado.

Por essas razões, a Unidade Técnica manifestou-se pela procedência parcial da representação e propôs que fosse determinada a citação dos responsáveis.

Por meio do despacho de fls. 73 (peça nº 30), foi determinada a citação dos Senhores Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo, então prefeito municipal de Ouro Preto, André Simões Villas Boas, secretário municipal de governo, Moisés Rodrigues de Paula, secretário municipal de planejamento e gestão, e Paulo César Moraes, secretário municipal de obras e urbanismo, bem como da Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta, secretária municipal de saúde.

Citados (fl. 79/81 da peça nº 30), a Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta apresentou sua defesa às fls. 186/196 (peça nº 30), o Senhor Paulo César Moraes, às fls. 277/281 (peça nº 31), o Senhor André Simões Villas Boas, às fls. 282/287 (peça nº 31), o Senhor Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo, às fls. 288/300 (peça nº 31), e o Senhor Moises Rodrigues de Paula, às fls. 301/305 (peça nº 31).

Em reexame (fls. 385/389 da peça nº 31), a Unidade Técnica apontou que as defesas apresentadas fundamentam-se na suposta necessidade das contratações emergenciais realizadas por meio dos procedimentos de dispensa de licitação, entretanto, concluiu que a argumentação trazida pelos responsáveis não apresentou nenhum elemento novo, razão pela qual ratificou seu estudo formulado anteriormente (fls. 60/71v da peça nº 30).

Em sessão do dia 10/06/21 (peça nº 26), a Segunda Câmara desta Corte aprovou determinação de sobrestamento do presente feito, com fulcro no art. 171 do Regimento Interno, tendo em vista que essa ação de controle depende de matéria *sub judice*, qual seja, a liminar concedida no Mandado de Segurança nº 1.000.21.096182-7/000.

Em 03/08/21, a Secretaria da Segunda Câmara, por intermédio do Exp. nº 365/22 (peça nº 35), submeteu os presentes autos a minha consideração, em função do transcurso do prazo de 1 (um) ano desde a decisão que determinou o sobrestamento, conforme previsto no art. 313, §4º do Código de Processo Civil (CPC).

Em despacho de peça nº 36, determinei o encaminhamento dos autos ao MPC para manifestação.

O MPC, ao final, reiterou os termos da representação (peça nº 37).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, nesta representação, aviada pelo MPC, analisa-se a regularidade de 13 (treze) procedimentos de contratação direta, justificados na norma permissiva contida no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, realizados pelo Município de Ouro Preto durante os exercícios financeiros de 2017, 2018 e 2019.

Antes de passar à análise pormenorizada das contratações objeto da representação, cumpre discorrer, brevemente, sobre a hipótese de dispensa de licitação fundada em caso de emergência ou de calamidade pública, prevista na supracitada norma, *in vebis*:

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;

O inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 contém uma exceção à regra constitucional (fixada no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República¹) que impõe à Administração o dever de licitar antes de realizar contratações de obras, serviços, compras e alienações. Caso configurada a hipótese contida na norma, fica dispensada a licitação, podendo a Administração realizar a contratação de forma direta, ou seja, sem que tenha sido realizado prévio procedimento público para a seleção da proposta mais vantajosa.

Uma vez que a licitação é um processo administrativo que exige a realização de diversas fases interdependentes e subsequentes, seu trâmite e conclusão demandam tempo, fator nem sempre disponível à Administração. Nos casos em que a necessidade a ser satisfeita pela contratação não possa ser previamente antevista, para que, então, seja planejado e executado o procedimento licitatório, a impossibilidade de contratação direta resultaria, igualmente, em óbice à satisfação, em tempo hábil, da demanda que surgiu, mas não era esperada.

Há, de forma implícita, na norma em comento, uma ponderação entre o dever de licitar e o de dar solução às situações urgentes que se apresentam. Seria ilógico que a licitação, que é meio, fosse um obstáculo à contratação, que é fim, razão pela qual, no caso previsto no dispositivo legal, dispensa-se o certame.

Entretanto, para que a Administração valha-se de tal permissivo, faz-se necessário que na situação fática estejam presentes todas as condições delimitadas na norma, bem como que sejam respeitados os limites materiais e temporais nela estipulados. Não basta, evidentemente, que o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 seja indicado na justificativa do procedimento de dispensa.

Ocorre que, em que pese o dispositivo legal tenha cuidado de descrever pormenorizadamente os elementos necessários à configuração da hipótese de dispensa, conforme se verifica em seu texto acima transcrito, a verificação de sua ocorrência demanda a realização de interpretação valorativa para a complementação do sentido dos termos legais abertos utilizados, tais como emergência, calamidade, urgência, prejuízo e segurança. Ademais, será sempre necessário buscar no caso concreto os elementos necessários à realização do juízo de conformidade entre a situação fática e a norma hipotética.

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A dificuldade na caracterização da hipótese acentua-se nos casos em que a situação apontada como emergencial é resultado de ação ou omissão humana, uma vez que, não há muitas dúvidas quanto à possibilidade de sua configuração quando a demanda urgente é provocada por fenômenos naturais, tais como enchentes, incêndios ou epidemias, ante a intrínseca imprevisibilidade de tais desastres.

Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União (TCU), já manifestou o entendimento de que:

A contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. O art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência resultante do imprevisível daquela resultante da incúria ou da 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 1122/2017-Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Sessão do dia 31/5/2017).

Filio-me à exegese apresentada pelo TCU, uma vez que, conforme resulta da interpretação gramatical do dispositivo em análise, a hipótese normativa contida no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 não excluiu as situações emergenciais ou calamitosas que sejam produto da conduta humana. Além disso, valendo-se da interpretação teleológica e considerando que a finalidade da norma é preservar, por meio da possibilidade de contratação direta, a capacidade de a Administração sanar as demandas urgentes, bem como que a ausência de planejamento ou a má-gestão pública, tanto quanto os desastres naturais, podem causar graves distúrbios que reclamam, para sua solução, imediata ação do Poder Público, conclui-se que a referida hipótese de dispensa de licitação também abarca a emergência criada pela atividade administrativa.

A delimitação do alcance da hipótese de exceção ao dever de licitar é de grande importância, uma vez que, não raramente, a ausência de tempo hábil para realizar a licitação, em vez de ser produto de uma circunstância imprevisível e inesperada, deriva-se da ausência ou insuficiência de planejamento por parte do ente ou órgão, que se manteve inerte quando sua ação era exigida, ou seja: por desídia administrativa.

Nesse caso, há que se considerar que, sendo a figura da Administração Pública perene, o mesmo não se afirma daqueles que a representam, uma vez que os mandatários se alternam de acordo com cada escolha realizada nas urnas eleitorais, bem como os gestores variam conforme as nomeações e exonerações realizadas por aqueles que ocupam os cargos elevados da hierarquia do Poder Público. Assim, poderá o agente estar diante de uma situação em que é urgente a contratação, mas não lhe socorre prazo suficiente para a realização de licitação, pois o gestor que lhe antecedeu não tomou as devidas precauções. Nesse caso, o agente terá de escolher entre realizar a contratação direta ou deixar de dar solução imediata ao problema enfrentado, até que se realize o processo licitatório, sendo que, em determinadas situações, as consequências da segunda opção podem ser extremamente gravosas à coletividade, que terá de suportar os efeitos do distúrbio não solvido.

Há, também, a hipótese de o fato inesperado ter ocorrido durante a tramitação do próprio procedimento licitatório, como, por exemplo, a necessidade de retificação do edital ou a existência de ordem judicial obrigando a paralisação das atividades da licitação, o que influencia negativamente o planejamento realizado pela Administração, pois será demandado mais tempo para a conclusão do certame. Nesse caso, o atraso no cronograma previsto pela Administração levará à ocorrência de um lapso temporal entre o fim do contrato que vigia e a conclusão do procedimento licitatório em curso, de modo que ela terá de escolher entre a descontinuação momentânea dos serviços até que sobrevenha a conclusão da licitação em curso ou a realização da contratação direta, como forma de suprir a lacuna entre o término da vigência

de um contrato e o início do outro. Assim como na situação anterior, caberá à Administração sopesar as consequências de cada escolha.

Além de tais conjunturas, pode ocorrer a situação em que, com o intuito de realizar a contratação direta, o gestor evite ou postergue a realização de procedimento licitatório, para alegar, às vésperas da data de expiração do contrato em vigor, que não há tempo hábil para a realização do certame e, portanto, estaria configurada a hipótese permissiva do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. Esse é o caso da emergência ficta ou fabricada. Nessa hipótese, a inércia da administração não é resultado da falha, desleixo ou imperícia do agente, mas sim, produto consciente de sua vontade, direcionada a criar um cenário que dê a falsa aparência de estarem presentes os requisitos necessários à contratação direta.

As primeiras hipóteses mais acima delineadas diferem substancialmente dessa última, na medida em que aquelas são produto da falibilidade humana, enquanto essa é resultado da má-fé de gestores que impedem a realização do procedimento licitatório para satisfazer interesses estranhos ao da Administração Pública.

Desse modo, a ausência e a insuficiência de planejamento por parte de gestores anteriores, bem como a ocorrência de percalços no processo licitatório poderão – em hipótese e considerados os demais elementos do caso concreto – caracterizar motivo justo para fundamentar a dispensa prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, uma vez que, nesses casos, a realização da contratação direta pode ser o único meio para se evitar grave dano à coletividade que surgiria do não suprimento da demanda urgente. Em viés oposto, está a hipótese de omissão administrativa deliberada e a tentativa de burla ao dever de licitar, a qual é inadmissível e consiste em claro desvio de poder, devendo ser reprimida por meio da imposição das sanções previstas em lei.

Por conseguinte, é fundamental ao exercício da atividade de controle externo a identificação da causa da situação emergencial criada pela atividade administrativa, se foi fortuita ou intencional, pois, caso contrário, corre-se o risco de penalizar o gestor que de boa-fé agiu buscando a mitigação de danos e visando satisfazer as demandas urgentes da sociedade, bem como, doutro lado, haveria a possibilidade de erroneamente reputar-se lícita a conduta do gestor que deliberadamente visou direcionar a licitação criando a chamada emergência ficta.

Para que se evitem tais distorções e que se realize acertada análise dos fatos e correta estipulação da consequência jurídica aplicável, é imprescindível o exame dos elementos trazidos aos autos, o que se fará a seguir.

Ressalta-se, de antemão, que o representante cingiu-se à discussão da (im)possibilidade de enquadramento das dispensas realizadas pelo Município de Ouro Preto à hipótese do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, e que a Unidade Técnica também limitou seu estudo à referida matéria. Por essa razão, o exame que se fará adiante igualmente ficará circunscrito a tal questão, de modo que não será investigada a regularidade procedimental das dispensas realizadas, nem a adequação dos valores das contratações aos preços do mercado, uma vez que tais temas não foram submetidos ao contraditório.

A) Dispensas nºs 01/17, 02/17, 07/17 e 10/17

A Dispensa nº 01/17 foi autuada após requisição da Secretaria Municipal de Governo, feita em 12/01/17, e teve como objeto a contratação de empresa para locação de veículos, incluindo manutenção, combustível, seguro total e rastreamento e monitoramento veicular. A contratação visou suprir a demanda de diversas secretarias do Município de Ouro Preto.

No termo de referência (pag. 96, arq. “02-227.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30) a necessidade de contratação por dispensa foi justificada em razão do vencimento do contrato

anterior, em 02/01/17, “gerando a impossibilidade de se elaborar o edital dentro do prazo exigido pela lei sem ocasionar graves prejuízos à coletividade e às atividades administrativas da Prefeitura”.

Após a emissão de parecer jurídico favorável pela Procuradoria do Município e a homologação do procedimento pelo prefeito, foi celebrado, em 20/01/17, contrato com a empresa Transcooper Cooperativa de Transportes.

A Dispensa nº 02/17, por sua vez, foi autuada após solicitação da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo e visou a “contratação emergencial de empresa de engenharia especializada na execução de obra, com fornecimento de mão de obra capacitada, materiais, equipamentos e demais elementos necessários para preservação de serviços de conservação de pavimentos viários – ‘Operação Tapa Buracos’ em ruas com pavimentação asfáltica – cidade sede e distritos de Ouro Preto”.

No termo de referência apresentado pela secretaria requisitante (pag. 10, arq. “02-227.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30), apontou-se a necessidade da contratação em razão da iminência do fim do contrato que estava em vigência, tendo sido ressaltado que, concomitantemente ao processo de dispensa, dar-se-ia início ao processo licitatório, de modo que o contrato decorrente da contratação direta seria rescindido tão logo fosse concluída a licitação

Após manifestação favorável da Procuradoria do Município e homologação do processo pelo prefeito, foi assinado, em 31/01/17, o contrato entre o Município de Ouro Preto e a sociedade empresária Etros Engenharia.

A seu turno, a Dispensa nº 07/17 teve como objeto a “contratação emergencial de empresa especializada para prestação de serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos, bem como capina, varrição, pintura de meio fio, coleta de resíduos da construção civil e limpeza e higienização de vias e logradouros públicos da sede de Ouro Preto”. O procedimento foi insaturado após requisição, feita em 06/02/17, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a qual justificou a necessidade de contratação “tendo em vista se tratar de serviço essencial e contínuo que a empresa anteriormente contratada terá seu vínculo com a Prefeitura de Ouro Preto/MG extinto em 06/02/17 (pag. 10, arq. “01-221.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30).

O contrato foi firmado com a empresa Quantum Engenharia & Consultoria LTDA em 07/02/17, após manifestação favorável da Procuradoria do Município e homologação do procedimento pelo prefeito.

Por fim, a Dispensa nº 10/17 foi autuada após a Secretaria Municipal de Meio Ambiente ter apresentado, em 16/02/17, requisição visando a “contratação emergencial de empresa especializada para prestação de serviços de capina manual e roçada mecanizada, capina biológica, varrição manual, pintura de meio fio e coleta de resíduos e da construção civil das vias e logradouros públicos dos Distritos do Município de Ouro Preto”.

O órgão requisitante, no termo de referência apresentado (pag. 7, arq. “01-154.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30), justificou a contratação “tendo em vista se tratar de serviço essencial e contínuo e que a empresa anteriormente contratada terá seu vínculo com a Prefeitura de Ouro Preto/MG encerrado em 20/02/17”.

Exarado parecer jurídico favorável à contratação e homologado o procedimento, foi celebrado, em 20/02/17, o contrato entre o Município de Ouro Preto e a JHT Serviços – ME.

Acerca dos supracitados procedimentos de dispensa de licitação (nºs 01/17, 02/17, 07/17 e 10/17), a Unidade Técnica apresentou o entendimento (fls. 60/71v da peça nº 30) de que estaria

configurada a situação excepcional que autorizaria a dispensa de licitação, uma vez que as contratações teriam o corrido logo após o início da nova gestão municipal.

Por meio da análise dos quatro procedimentos de dispensa ora reunidos para exame, verifica-se que, em todos eles, o contrato anterior que garantia a prestação dos serviços findou-se nos primeiros meses subsequentes à posse do prefeito Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo, ocorrida em 01/01/17.

Ante o término da vigência dos contratos, somado ao fato de que não havia em curso procedimento licitatório, nem haveria tempo de realizá-los sem que ocorresse a descontinuidade dos serviços, a Administração valeu-se do procedimento de dispensa, justificado no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, para realizar as contratações.

É evidente que, em um cenário ideal, a posse de novo mandatário não deveria ser causa para a interrupção no planejamento das contratações do ente, uma vez que, no período de transição de mandato haveriam de ser programados e realizados os procedimentos licitatórios necessários, com vistas a se evitar a situação acima descrita. O caso em exame revela, entretanto, outra realidade, em que os novos gestores tiveram que optar entre a descontinuidade do serviço ou a realização da contratação direta, uma vez que os procedimentos licitatórios competentes não haviam sido instaurados a tempo pela gestão anterior.

Destaca-se que as dispensas de licitação em comento se destinaram à contratação de empresas para a prestação de serviços habituais e essenciais no âmbito da Administração Municipal, tal como transporte (Dispensa nº 01/17), manutenção das vias urbanas (Dispensa nº 02/17) e limpeza urbana (Dispensas nºs 07/17 e 10/17), sendo que a não realização dessas atividades ocasionaria danos graves à coletividade.

Constata-se, portanto, que a Administração do Município de Ouro Preto realizou as Dispensas nºs 01/17, 02/17, 07/17 e 10/17 com o intuito de evitar a descontinuidade dos serviços prestados, uma vez que a contratação direta, nesse caso, era a única forma de atender em tempo hábil as demandas urgentes, pois não havia certame licitatório em curso, nem haveria tempo de fazê-lo, por desídia administrativa da gestão pretérita. Salienta-se que tais circunstâncias encontram-se devidamente descritas nas justificativas contidas nos termos de referência de cada processo de dispensa.

Desse modo, a situação emergencial, embora tenha sido criada por ausência de planejamento administrativo, não pode ser imputada à conduta dos gestores que realizaram a contratação direta, uma vez que haviam recentemente entrado em exercício em seus cargos, no início do ano de 2017.

Portanto, não se verifica irregularidade nos procedimentos em exame, uma vez que, nas situações concretas, estavam presentes os requisitos aptos a ensejar a dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

B) Dispensa nº 05/17

Acerca da Dispensa nº 05/17, a representação aponta existir violação ao art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, em razão de ter sido realizado aditivo ao contrato emergencial, uma vez que a norma vedaria a prorrogação dos contratos celebrados nos casos de emergência e calamidade pública.

A Unidade Técnica, em seu parecer (fls. 60/71v da peça nº 30), entendeu que não houve, no caso, a ocorrência de prorrogação irregular, uma vez que teria ocorrido tão somente “aumento de valor em decorrência de alterações nos itens contratados em virtude de elementos técnicos de engenharia”. Por essa razão, opinou pela improcedência do apontamento de irregularidade.

A partir da documentação carreada aos autos, verifica-se que o contrato oriundo da Dispensa nº 05/17 foi celebrado, em 31/01/17, com a Construtora Freire e Freire LTDA – ME, e teve como objeto a “contratação de empresa de engenharia especializada na execução de obra, com fornecimento de mão de obra capacitada, materiais, equipamentos e demais elementos necessários para prestação de serviços de conservação de pavimentos viários – ‘operação tapa buracos’ em ruas com pavimentação poliédrica e com paralelepípedo, na cidade sede de Ouro Preto/MG”. O valor global do contrato foi estipulado em R\$235.368,61 (duzentos e trinta e cinco mil trezentos e sessenta e oito reais e sessenta e um centavos).

Posteriormente, em 09/06/17, após a apresentação de justificativa técnica por parte da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo e a emissão de parecer jurídico favorável, o valor global foi acrescido em R\$57.078,52 (cinquenta e sete mil setenta e oito reais e cinquenta e dois centavos), montante equivalente a 24,25% (vinte e quatro vírgula vinte e cinco por cento) da quantia inicialmente pactuada.

Desse modo, constata-se que, conforme apontou a Unidade Técnica, não ocorreu no procedimento em exame a prorrogação do contrato, mas sim o aditamento de seu objeto e, conseqüentemente, de seu valor global. Portanto, não procede a alegação contida na representação de que houve violação à regra contida na parte final do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, a qual dispõe que, naquela hipótese de dispensa de licitação, fica vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Considerando-se que, no que se refere à Dispensa nº 05/17, esse foi o único apontamento indicado pelo representante, de modo que a regularidade dos demais aspectos do procedimento não foi questionada e, portanto, também não foi objeto do contraditório, conclui-se pela improcedência da representação quanto ao item em exame.

C) Dispensas nºs 63/17 e 64/17

A Dispensa nº 63/17, autuada em 05/07/17, teve como objeto a contratação emergencial de empresa para locação de veículos, incluindo manutenção, combustível, seguro total e rastreador veicular, visando suprir a demanda de diversas secretarias do Município de Ouro Preto.

No termo de referência apresentado (pag. 49, arq. “01-279.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30), a Secretaria Municipal de Governo indicou como justificativa o fato de a contratação visar “suprir as demandas emergenciais tendo em vista o vencimento do contrato administrativo, gerando a impossibilidade de se elaborar o edital dentro do prazo exigido pela Lei sem ocasionar graves prejuízos à coletividade e às atividades administrativas da Prefeitura”.

Submetido o procedimento à análise da Procuradoria do Município, foi exarado parecer favorável à contratação, tendo sido mencionado no dito documento que “o processo de licitação para contratação do objeto em voga foi publicado em 14/07/17 e encontra-se em andamento, razão pela qual se recorre à dispensa emergencial pelo período de três meses ou até que ocorra a adjudicação do bem ao vencedor, para que os serviços não sejam descontinuados” (pag. 182, arq. “01-279.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30).

Após o procedimento ter sido homologado pelo prefeito, o contrato foi assinado, em 20/07/17, com a Cooperativa de Transporte dos Motoristas de Conselheiro Lafaiete – COOPERLAFER.

Por sua vez, a Dispensa nº 64/17, autuada em 05/07/17, após solicitação feita pela Secretaria Municipal de Educação, teve como objeto a “contratação emergencial de empresa para locação de veículos, incluindo manutenção, combustível, seguro total e rastreador veicular com gerenciamento 24 horas”.

No termo de referência produzido pela Secretaria Municipal de Governo, foi indicada como justificativa para a contratação “o vencimento do contrato administrativo, gerando a

impossibilidade de se elaborar o edital dentro do prazo exigido pela Lei sem ocasionar graves prejuízos à coletividade” (pag. 15/16, arq. “01-213”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30).

A Procuradoria do Município manifestou-se pela regularidade do procedimento, sendo que o parecer apresentado apontou o fato de que o contrato de prestação de serviços havia se encerrado em 20/07/17 e que a publicação do processo licitatório destinado à contratação dos mesmos serviços ocorrera em 14/07/17.

Homologada a dispensa de licitação pelo prefeito municipal, o contrato foi firmado com a Cooperativa de Transporte dos Motoristas de Conselheiro Lafaiete – COOPERLAFER, em 20/07/17.

A Unidade Técnica, em seu parecer (fls. 60/71v da peça nº 30), opinou pela irregularidade dos dois processos de dispensa de licitação, por entender estar caracterizada desídia da Administração Pública, uma vez que os gestores não teriam se encarregado do adequado planejamento e execução dos procedimentos licitatórios antes do término dos contratos anteriores.

Em sua defesa (fls. 282/286 da peça nº 31), o Senhor André Simões Villas Boas, secretário municipal de governo, à época dos fatos, afirmou que a Administração optou por realizar as Dispensas nºs 63/17 e 64/17 até que o procedimento licitatório destinado à contratação dos serviços, publicado em 14/07/17, fosse concluído. Alega que a prestação dos serviços de transporte, administrativo e escolar não poderia ser interrompida, pois a paralisação ocasionaria inúmeros prejuízos. Assinala que o Município de Ouro Preto não possui frota própria de veículos necessária à prestação direta dos serviços.

Ademais, o ex-secretário aduziu que os serviços contratados são essenciais, uma vez que atendem à demanda da rede municipal de ensino, da saúde, da assistência social e da Secretaria de Obras. Afirma que há conformidade do procedimento com os ditames legais, bem como que houve a caracterização da situação emergencial, além de o valor dos contratos estarem compatíveis com os preços praticados no mercado.

O Senhor Júlio Ernesto de Garammont Machado de Araújo, em sua defesa (fls. 288/300 da peça nº 31), no mesmo sentido, afirmou a necessidade de realização das Dispensas nºs 63/17 e 64/17 até a conclusão do procedimento licitatório que estava em curso, bem como destacou a essencialidade dos serviços contratados.

Conforme narrado no tópico anterior, o Município de Ouro Preto, por meio da Dispensa nº 01/17, realizou, em 20/01/17, a contratação direta da Transcooper Cooperativa de Transportes, para a prestação de serviços de locação de veículos. O prazo do contrato foi estipulado em 180 (cento e oitenta) dias a partir de sua assinatura, com o vencimento, portanto, em 20/07/17.

Naquela ocasião, o Município optou pela realização da dispensa uma vez que não havia processo licitatório em curso, nem haveria tempo hábil para fazê-lo. Desse modo, é evidente, portanto, que naquele momento a Administração já tinha conhecimento, não só da necessidade da contratação dos serviços de aluguel de veículos, mas também da preparação, execução e conclusão de procedimento licitatório, antes do fim da vigência do contrato oriundo da Dispensa nº 01/17.

Entretanto, a Secretaria Municipal de Governo somente deflagrou o processo licitatório competente em 14/07/17, ou seja, apenas seis dias antes do vencimento do contrato que estava em vigor. Salienta-se que não consta nos autos nenhuma justificativa para a demora na realização da licitação, o que indica que a inação administrativa destinou-se a induzir a necessidade de realização de novas contratações diretas, com o mesmo objeto da anterior, sob

a justificativa de que não haveria tempo para a conclusão do certame publicado às vésperas das dispensas de licitação.

Destaca-se que o valor do contrato proveniente da Dispensa nº 01/17 foi de R\$1.614.387,50 (um milhão seiscentos e quatorze mil trezentos e oitenta e sete reais e cinquenta centavos), que o contrato oriundo da Dispensa nº 63/17 foi celebrado com o valor de R\$2.583.960,00 (dois milhões quinhentos e oitenta e três mil novecentos e sessenta reais) e que o da Dispensa nº 64/17, com o valor de R\$2.157.955,80 (dois milhões cento e cinquenta e sete mil novecentos e cinquenta e cinco reais e oitenta centavos).

As contratações diretas, portanto, representam gastos significantes para o Município de Ouro Preto e são indicadores de que não se trata de mera falha na programação das contratações da Secretaria Municipal de Governo, uma vez que seria extremamente improvável que a necessidade de realização do procedimento licitatório em tempo hábil fosse ignorada pelos gestores do órgão, ante a relevância da demanda a ser suprida.

Portanto, as circunstâncias do caso concreto revelam que a suposta emergência foi criada pela Administração, a qual postergou a realização do procedimento licitatório para posteriormente justificar a realização das Dispensas nºs 63/17 e 64/17. Trata-se, portanto, de emergência ficta, a qual, conforme já discorrido, não se enquadra na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. Por essas razões conclui-se pela irregularidade das Dispensas nºs 63/17 e 64/17, uma vez que as contratações deveriam ter sido precedidas de procedimento licitatório.

Nesse caso, o ilícito ora identificado deriva da conduta do então secretário municipal de governo, Senhor André Simões Villas Boas, pois o gestor deixou de agir quando sua atuação era exigida, uma vez que não providenciou a tempo a realização da licitação, e, ademais, às vésperas da expiração da vigência do contrato derivado da Dispensa nº 01/17, deu início aos procedimentos das Dispensas nºs 63/17 e 64/17, justificando-as, nos termos de referência por ele subscritos, com o argumento da iminência da expiração da vigência contratual, como se a circunstância não fosse consequência direta de sua inação.

Ressalte-se que o agente já ocupava o cargo de secretário municipal de governo no início do ano de 2017 e, desde a realização da Dispensa nº 01/17, já sabia da necessidade de realização de procedimento licitatório para a contratação de empresa de locação de veículos, tendo, entretanto, apenas providenciado a publicação do certame dias antes da vigência do contrato que garantia a prestação dos serviços, sem apresentar qualquer justificativa para o atraso, o que gerou a necessidade (evitável) de se realizarem novas contratações diretas.

A conduta do gestor é grave, pois resultou em contratações diretas de grande vulto, impedindo a possibilidade de competição entre eventuais interessados, caso a licitação tivesse sido concluída antes do fim do contrato em vigência. Ademais, a concatenação dos acontecimentos, acima perfilhados, demonstra que tais atos (omissivos e comissivos) foram praticados com culpa grave, pois era patente a necessidade de realização do procedimento licitatório, não tendo o gestor o feito em tempo hábil. Por tais razões, estão presentes os requisitos necessários à responsabilização do agente, impondo-lhe a aplicação de multa.

D) Dispensa nº 73/17

A Dispensa nº 73/17 teve como objeto a contratação de serviço de apreensão/recolhimento, abrigo, alimentação e eutanásia de animais domésticos errantes de pequeno porte e foi autuada após requisição da Secretaria Municipal de Saúde, realizada em 04/07/17.

Todavia, a Procuradoria-Geral do Município exarou parecer (pag. 50/51, arq. “01/55.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30) manifestando-se pela impossibilidade de contratação, uma

vez que já havia contrato em vigor com o mesmo objeto, decorrente da Concorrência Pública nº 09/11, sendo a prestadora de serviços a empresa SC Serviços e Comércio LTDA. Por esse motivo, a dispensa foi revogada em 13/12/17 (pag. 54, arq. “01/55.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30).

Desse modo, verifica-se que a contratação direta não chegou a se concretizar, uma vez que a Administração revogou o procedimento administrativo direcionado a esse fim, após constatar que não estavam presentes os requisitos que autorizariam sua efetivação. Portanto, uma vez que o poder de autotutela foi exercido em tempo hábil pela Administração, não se constata qualquer irregularidade no item em exame.

E) Dispensa nº 77/17

A Dispensa nº 77/17 foi autuada a partir de diversas requisições oriundas de vários órgãos municipais e teve como objeto a “contratação de empresa especializada para fornecimento de serviços de locação de equipamentos de reprografia para a Prefeitura Municipal de Ouro Preto”.

No termo de referência (pag. 25, arq. “01-128.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30), apresentado pela Secretaria de Planejamento e Gestão, em 09/08/17, justificou-se a necessidade de contratação emergencial nos seguintes termos:

Considerando o disposto no art. 57, inciso IV da Lei nº 8.666/93, que limita o contrato de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática ao prazo máximo de 48 (quarenta e oito) meses, ressaltando que a prestação de serviços de locação de máquinas reprográficas atende todas as atividades administrativas da PMOP, tendo em vista que o contrato atual vencerá no próximo dia 23/08/2017, não havendo tempo hábil para a execução de nova licitação antes do encerramento da vigência do contrato, considerando ainda que o serviço mostra-se essencial para continuidade das atividades primordiais da Prefeitura e que sua interrupção acarretará graves prejuízos à Administração, mostra-se inevitável à contratação do serviço de reprografia (impressão e cópia), em caráter emergencial, pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias. Novo processo licitatório já se encontra em fase de publicação.

O contrato foi celebrado com a empresa Pimenta Máquinas e Suprimentos LTDA, em 23/08/17, após manifestação favorável da Procuradoria do Município e homologação do procedimento pelo prefeito.

Posteriormente, em 21/12/17, o contrato foi rescindido, após a Superintendência de Tecnologia de Informação ter realizado, na mesma data, solicitação nesse sentido, ocasião em que também requisitou que a “ata da empresa Mapel Máquinas e Artigos para Escritório Ltda, CNPJ 20.232.336/0001-97, entre em vigor a partir do dia 22/12/17” (pag. 134/135, arq. “01-128.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30).

A Unidade Técnica, em seu parecer (fls. 60/71v), opinou pela irregularidade da Dispensa nº 77/17, por entender estar caracterizada desídia da Administração, uma vez que os gestores não teriam se encarregado do adequado planejamento e execução do procedimento licitatório, antes do término do contrato anterior.

O Senhor Moises Rodrigues de Paula, secretário municipal de planejamento e gestão à época dos fatos, em sua defesa (fls. 301/305 da peça nº 31), afirma que a contratação ora em exame atendeu não somente à Secretaria de Planejamento e Gestão, mas também à Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social e Secretaria de Educação. Salienta que o serviço contratado é essencial, de uso contínuo e comum a todos os setores da administração.

Assegura que a contratação direta foi necessária, pois não havia tempo hábil para a conclusão da licitação, e destaca que “tal contratação não ocorreu antes que o novo processo licitatório estivesse em curso, inclusive, já em fase de publicação”. Aduz que o ato de rescisão do contrato,

após a homologação do PP nº 32/17, demonstra a lisura e a excepcionalidade da conduta da Administração. Assevera que o procedimento de dispensa foi instruído conforme determina a lei.

O defendente alega que a contratação não foi direcionada a nenhuma finalidade contrária aos interesses públicos e que houve motivos justificáveis para sua realização, ante um “cenário catastrófico deixado pela gestão anterior”. Afirma que a Dispensa de Licitação nº 77/17 foi realizada para suprir o interstício entre o término do contrato que vigia e a homologação da licitação em trâmite. Por fim, conclui que a situação emergencial foi real e concreta, bem como que não decorreu da ausência de planejamento dos gestores, uma vez que havia processo licitatório em andamento.

O Senhor Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo, no que tange à Dispensa de Licitação nº 77/17, apresentou defesa (fls. 288/300) com teor similar à do Senhor Moises Rodrigues de Paula, na qual afirmou: a necessidade da contratação direta, ante a expiração da vigência do contrato anterior; a essencialidade dos serviços a serem prestados a diversos órgãos municipais; a regularidade do procedimento; a excepcionalidade da medida; e a existência real da emergência, que não seria produto da ausência de planejamento da Administração.

No caso em exame, o contrato que garantia a prestação dos serviços de locação de equipamentos de reprografia venceu em 23/08/17 e a licitação destinada à contratação do mesmo objeto houvera sido publicada apenas cinco dias antes, em 18/08/17. Não há, nem no procedimento de Dispensa de Licitação nº 77/17, nem nas defesas apresentadas nesta representação, a indicação dos motivos pelos quais a Administração não realizou a licitação em momento anterior, para que fosse concluída antes do fim da vigência do contrato em curso. As defesas apresentadas pelos agentes limitaram-se a afirmar que a licitação foi feita.

Ademais, não é possível reputar a culpa pela ausência de planejamento à gestão anterior, uma vez que o novo mandato iniciou-se no primeiro dia de 2017 e o contrato em questão expirou sua vigência quase nove meses depois. Portanto, conclui-se que emergência alegada para a realização da Dispensa de Licitação nº 77/17 é produto da omissão da Administração, que não realizou, tempestivamente, o procedimento licitatório, apesar de à época ter condições para fazê-lo.

Por esse motivo, as circunstâncias do caso concreto não se amoldam à hipótese de dispensa de licitação do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, sendo, portanto, irregular a Dispensa de Licitação nº 77/17, uma vez que a contratação deveria ter sido precedida de procedimento licitatório.

O ato irregular ora identificado deriva da conduta do então secretário municipal de planejamento e gestão, Senhor Moises Rodrigues de Paula, o qual assinou o termo de referência contendo a justificativa para a contratação emergencial. Uma vez que coube à Secretaria de Planejamento e Gestão a realização da contratação direta, também a ela competia o planejamento e a realização, a tempo, da licitação destinada à contratação dos serviços de aluguel de equipamentos de reprografia.

Entretanto, a conduta do gestor não possui gravidade suficiente para ensejar sua responsabilização, isso porque, diferentemente do ocorrido nas Dispensas nºs 63/17 e 64/17, o contrato anterior havia sido precedido de procedimento licitatório, ou seja, não se trata de uma sucessão de contratações diretas.

Ademais, o contrato celebrado com a Pimenta Máquinas e Suprimentos LTDA, no valor de R\$107.930,40 (cento e sete mil novecentos e trinta reais e quarenta centavos), foi rescindo quatro meses depois da assinatura, após a conclusão do procedimento licitatório destinado à

contratação do mesmo objeto. Tal fato revela que, apesar de tardiamente, o gestor providenciou para que os serviços fossem prestados por empresa selecionada por meio de processo licitatório.

Desse modo, os elementos constantes nos autos apontam existir, de fato, uma falha na programação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, a qual, em que pese ter em sua própria denominação a atividade de *planejamento*, deixou de providenciar tempestivamente as diligências aptas a evitar a expiração do contrato de locação de equipamentos de reprografia, sem que antes houvesse sido concluído o competente processo licitatório.

Assim, apesar da ocorrência do erro, não há nenhum indicativo de que a conduta do gestor seja resultante de dolo ou culpa grave, razão pela qual é suficiente, nesse caso, a expedição de recomendação, ao atual secretário de planejamento e gestão, para que aprimore o planejamento das contratações realizadas pelo órgão, realizando e concluindo os procedimentos licitatórios em tempo hábil.

F) Dispensa nº 80/17

Autuada após requisição feita pela Secretaria Municipal de Obras, feita em 17/08/17, a Dispensa nº 80/17 teve como objeto a contratação emergencial de empresa especializada para prestação de serviços de capina manual e roçada mecanizada, varrição manual, pintura de meio-fio e coleta de resíduos sólidos das vias e logradouros públicos dos distritos do Município de Ouro Preto.

No termo de referência, o órgão requisitante justificou a contratação (pag. 08, arq. “01-144.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30) “tendo em vista se tratar de serviço essencial e contínuo e que a empresa anteriormente contratada terá seu vínculo com a Prefeitura de Ouro Preto/MG encerrado em 20/08/17. Qualquer interrupção na prestação dos serviços trará prejuízos incalculáveis a todos os Municípios, em especial no que se refere à saúde pública da população e ao meio ambiente em geral”.

Após a Procuradoria do Município ter emitido parecer jurídico favorável à contratação, ocasião em que destacou que “o processo de licitação para contratação do objeto em voga foi publicado em 24/07/17 com previsão de abertura do certame para o dia 28/08/17”, e de o prefeito ter homologado o procedimento, o contrato foi celebrado, em 21/08/17 com a empresa JHT Serviços Eireli-ME.

A Unidade Técnica, em seu parecer (fls. 60/71v da peça nº 30), opinou pela irregularidade do procedimento em exame, por entender estar caracterizada desídia da Administração, uma vez que os gestores não teriam se encarregado do adequado planejamento e execução do procedimento licitatório, antes do término do contrato anterior.

O Senhor Paulo César Morais, secretário municipal de obras e urbanismo, à época dos fatos, às fls. 277/281, argumentou, em sua defesa, que, quando do início da nova gestão municipal, em 01/01/17, os serviços de capina, varrição, pintura e caiação de meio fio e de coleta de resíduos sólidos eram prestados pela empresa Arbor Serviços e Manutenção LTDA.

Narra que, no decorrer das últimas semanas de 2016 e no início de 2017, a referida empresa passou por crises decorrentes da paralisação dos garis, em razão do não pagamento dos profissionais. Afirmar que tais problemas refletiram diretamente na população, uma vez que desde o mês de dezembro de 2016 os entulhos acumulavam-se nas ruas. Diz que, por esse motivo, a Administração, valendo-se de suas prerrogativas, aplicou advertências e multas à empresa, mas, ainda assim, os serviços continuaram a ser prestados de maneira insatisfatória.

Afirma que, em razão da situação de instabilidade e da conjuntura da Administração Pública de maneira geral, o Poder Público não teve tempo hábil para homologar e adjudicar o processo licitatório, antes de findar o contrato, até então vigente. Alega que, quando da dispensa, já estava

em curso processo licitatório visando a contratação do mesmo objeto. Aduz que a contratação emergencial foi realizada como forma de regularizar os serviços até a elaboração e conclusão de um certame licitatório, visando nova contratação.

Destaca que a interrupção dos serviços, considerado contínuo e essencial, trariam prejuízos exorbitantes e irreparáveis ao município, especialmente em relação à saúde pública da população e ao meio ambiente em geral. Por fim, assegura que o procedimento de dispensa foi regularmente realizado, em conformidade com a legislação de regência.

O então prefeito, Senhor Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo, em sua defesa (fls. 288/300 da peça nº 31), trouxe argumentação com igual teor ao daquela apresentada pelo Senhor Paulo César Moraes, no que se refere à Dispensa nº 80/07.

Inicialmente, cumpre destacar que o objeto da Dispensa nº 10/17, já analisado em capítulo anterior, não se confunde com o da Dispensa nº 80/17, ora em exame, pois enquanto esse, instaurado pela Secretaria Municipal de Obras, destinou-se a suprir a demanda existente nos distritos do Município de Ouro Preto, aquele, promovido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, visou à contratação dos serviços para a sede do município.

Feita essa distinção, verifica-se que, no caso em análise, a contratação direta ocorreu no dia 21/08/17, um dia após o contrato que garantia a prestação dos serviços ter seu prazo expirado, e que a licitação destinada à contratação do mesmo objeto havia sido publicada no dia 24/07/17.

Não há nos autos nenhum elemento que indique a razão pela qual o procedimento licitatório foi instaurado somente algumas semanas antes da expiração da vigência do contrato. De acordo com as informações contidas nas defesas apresentadas, a Administração, desde o início do ano de 2017, já tinha ciência dos problemas na prestação dos serviços de limpeza urbana, os quais levaram a não prorrogação do contrato que venceu em 20/08/17. Ou seja, desde o início da gestão, já era conhecida a necessidade de realização do processo licitatório com vistas à seleção de outra empresa para a prestação dos serviços, mas tal diligência só foi ultimada no mês de agosto do ano de 2017.

Desse modo, no caso concreto, verifica-se que a situação emergencial apontada no termo de referência elaborado pela Secretaria Municipal de Obras foi produto direto da omissão injustificada do mesmo órgão, o qual esperou o segundo semestre do ano de 2017 para iniciar o procedimento de licitação, mesmo tendo conhecimento prévio de que o contrato que estava em vigor venceria em poucos meses.

Salienta-se que o serviço contratado, referente à limpeza urbana dos distritos municipais, é, por sua natureza, de extrema relevância, sendo inadmissível que a programação da contratação tivesse escapado ao planejamento administrativo.

Portanto, considerando que as circunstâncias do caso revelam não haver motivo que justifique a tardia atuação administrativa, conclui-se pela irregularidade da Dispensa nº 80/07, a qual não poderia ter sido embasada na hipótese contida no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, devendo ter sido a contratação precedida de licitação.

A responsabilidade pelo ato irregular recai sobre o Senhor Paulo César Moraes, o qual, na qualidade de secretário municipal de obras, não tomou as providências necessárias para realizar a licitação, antes que expirasse o contrato que garantia a prestação dos serviços de limpeza urbana, e, além disso, foi o signatário do termo de referência da Dispensa nº 80/17.

Considerando-se que a dispensa ora em análise resultou em contrato no valor de R\$1.187.954,40 (um milhão cento e oitenta e sete mil novecentos e cinquenta e quatro reais e quarenta centavos) e que os serviços de limpeza urbana são uma das mais essenciais atividades do Município, bem como que não foram apresentadas justificativas para a atuação tardia da

Administração, reputa-se grosseiro o erro cometido pelo ex-secretário de obras. Desse modo, estão presentes os pressupostos para a responsabilização do gestor, devendo ser-lhe imposta sanção de multa.

G) Dispensas nºs 94/17 e 37/18

A Dispensa nº 94/17 foi autuada após requisição da Secretaria Municipal de Saúde, feita em 06/09/17, e teve como objeto a “contratação de empresa para prestação de serviço de limpeza, conservação e asseio predial para atendimento das necessidades das unidades de saúde vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Ouro Preto”.

No termo de referência apresentado (pag. 6, arq. “01-101.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30), o órgão requisitante justificou a necessidade de contratação emergencial nos seguintes termos:

O Contrato Administrativo oriundo do Pregão Presencial 110/12, celebrado com a empresa Santa Fé Serviços Eireli, terá sua vigência expirada no dia 14 de setembro de 2017, por rescisão das partes, a pedido da prestadora.

Por meio de reunião realizada no dia 07/08/17, o Município de Ouro Preto e a empresa rescindiriam amigavelmente o contrato, com a expedição do aviso prévio imediato a todos os funcionários prestadores de serviço relativo ao contrato administrativo.

Diante do exposto, foi providenciada a instrução de um novo processo licitatório, porém como não há tempo hábil para a realização do certame licitatório e considerando a necessidade da continuação dos serviços, a realização de um contrato emergencial se faz necessária.

Após a Procuradoria do Município ter emitido parecer jurídico favorável à contratação e de o procedimento ter sido homologado pelo prefeito, o contrato foi celebrado, em 19/09/17, com a empresa Village Administração e Serviços Eireli, no valor de R\$596.828,94 (quinhentos e noventa e seis mil oitocentos e vinte e oito reais e noventa e quatro centavos).

Quanto à Dispensa nº 37/18, verifica-se que ela também foi autuada a partir de requisição da Secretaria Municipal de Saúde, feita em 22/02/18, e teve como objeto “a prestação de serviços de limpeza, conservação e asseio dos imóveis sob a responsabilidade administrativa do município e serviços de copeiragem”.

A Secretaria Municipal de Saúde, no termo de referência (pag. 06, arq. “01-65.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30), trouxe a seguinte justificativa para a caracterização da emergência:

O Contrato Administrativo oriundo da Dispensa Emergencial nº. 094/2017, celebrado com a empresa Village Adm. e Serviços terá sua vigência expirada no dia 22/03/18.

Diante do exposto, foi providenciada a instrução de um novo processo licitatório, porém, como não há tempo hábil para a realização do certame licitatório e considerando a necessidade da continuação dos serviços, a realização de um contrato emergencial se faz necessária.

A Procuradoria do Município, em 28/02/18, por meio de parecer jurídico, manifestou-se favoravelmente à contratação, entretanto, opinou pela “eventual apuração de responsabilidade do respectivo gestor contratual pela não realização de processo licitatório/renovação contratual em tempo hábil”. Na mesma data, o procedimento foi homologado pelo prefeito.

Ainda na referida data, foi celebrado contrato com a sociedade empresária Isabellla Fernanda de Andrade Barbosa – ME, no valor de R\$401.953,23 (quatrocentos e um mil novecentos e cinquenta e três reais e vinte e três centavos).

A Unidade Técnica, em seu parecer (fls. 60/71v da peça nº 30), opinou pela irregularidade das Dispensas nºs 94/17 e 37/18, por entender estar caracterizada desídia da Administração, uma vez que os gestores não teriam se encarregado do adequado planejamento e execução dos procedimentos licitatórios competentes, antes do fim dos contratos anteriores.

Quanto à Dispensa nº 94/17, a Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta, secretária municipal de saúde à época dos fatos, em sua defesa (fls. 186/196 da peça nº 30), afirmou que a contratação dos serviços de limpeza, conservação e asseio predial era matéria de competência da Secretaria de Planejamento e Gestão. Assegura que referido órgão era o gestor do contrato proveniente do Pregão Presencial nº 110/12 e que, após sua rescisão amigável, antes do término do prazo previsto, a Secretaria de Saúde realizou o procedimento de dispensa.

Afirma que a falta dos serviços contratados causaria danos irreparáveis e exorbitantes ao município e à coletividade, resultando no fechamento de 34 (trinta e quatro) unidades básicas de saúde, prejudicando os serviços de urgência e emergência, prestados através da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), e afetando a Policlínica Municipal. Conclui, por essas razões, que a Dispensa nº 94/17 justifica-se na medida em que se constituiu a via adequada para suprimir a situação de emergência descrita e a potencialidade de dano irreparável.

No que se refere à Dispensa nº 37/18, afirma que o término do contrato anterior, que garantia a prestação dos serviços, ocorreria em 18/06/18 e que foi rescindido antes do prazo estipulado. Narra que a Secretaria de Saúde decidiu assumir a gestão da contratação, que antes ficava a cargo da Secretaria de Planejamento, para evitar ficar desassistida. Afirma não se tratar de emergência ficta, considerando-se todo o período necessário para a tramitação do processo de licitação.

Destaca a dificuldade enfrentada pelo Município de Ouro Preto, em razão das dívidas originadas em gestões anteriores, bem como em decorrência do rompimento de barragens na região que impactaram na arrecadação municipal, somado à falta de repasse do governo estadual.

Alega que, considerando que os atos administrativos são praticados por vários agentes e que na estrutura administrativa existem vários órgãos com a competência de avaliar e sanar as possíveis irregularidades que possam se apresentar seria desumano responsabilizar um só gestor.

Afirma, quanto às duas contratações, que os procedimentos legais foram observados, que foram praticados com boa-fé e que não resultaram em qualquer dano ao erário. Assegura que não houve imperícia ou desídia por parte da Administração, mas sim a necessidade da contratação emergencial, obedecidos todos os princípios administrativos e a legislação aplicável.

O então prefeito, Senhor Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo, em sua defesa (fls. 288/300 da peça nº 31), apresentou os mesmos argumentos apresentados pelo Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta, no que tange aos dois procedimentos ora em exame.

De acordo com os elementos contidos nos autos, verifica-se que a Secretaria de Saúde realizou, em 19/09/17, a contratação direta da empresa Village Administração e Serviços Eireli, sob a justificativa de que o contrato anterior que garantia a prestação dos serviços, celebrado com a Santa Fé Serviços Eireli, havia sido rescindido amigavelmente e que não havia tempo hábil para a realização do processo licitatório. Após pouco mais de cinco meses, em 28/02/18, o referido órgão realizou nova contratação direta, dessa vez com a empresa Isabellla Fernanda de Andrade Barbosa – ME, sob a justificativa de que o contrato com a Village Administração e Serviços Eireli expiraria em 22/03/18.

A partir da análise dos argumentos trazidos pelos defendentes percebe-se que, embora a essencialidade dos serviços para o bom funcionamento das atividades da Secretaria de Saúde

tenha sido apontada diversas vezes como causa das contratações diretas, não houve nenhuma justificativa acerca da ausência de realização, em prazo hábil, dos competentes certames licitatórios.

Quanto à Dispensa nº 94/17, destaca-se que o contrato anterior foi rescindido amigavelmente, fatos que evidenciam que o término de sua vigência não foi uma circunstância inesperada para Administração Pública. Não há, entretanto, a indicação de nenhum motivo pelo qual a Secretaria de Saúde tenha deixado de providenciar a realização de procedimento licitatório antes do fim do contrato com a Santa Fé Serviços Eireli.

Saliente-se que o fato de o referido contrato estar sob a responsabilidade de outra secretaria não é motivo suficiente para justificar a falta de planejamento, uma vez que, dada a relevância dos serviços contratados, essenciais ao funcionamento do órgão, a Secretaria de Saúde deveria ter providenciado tão logo quanto possível a realização e conclusão do certame, antes do fim do contrato que vigia. Entretanto, em que pese haver no termo de referência da Dispensa nº 94/17 a informação de que haveria sido providenciada a instrução de procedimento licitatório, não há a indicação de seu número nem a data em que teria sido publicado.

Desse modo, pode-se concluir que a emergência indicada na Dispensa nº 94/17 como justificativa à contratação direta foi produto direto e injustificado da inação da Secretaria de Saúde.

A desídia administrativa é ainda mais evidente na Dispensa nº 37/18, uma vez que a Secretaria de Saúde apontou, no termo de referência apresentado, o término do contrato oriundo da Dispensa nº 94/17 como causa da contratação direta. Ou seja, trata-se de sucessão de contratações diretas. A Secretaria de Saúde, portanto, após ter realizado a primeira contratação direta, deixou de tomar as cautelas para que a situação não se repetisse, tendo esperado as vésperas do encerramento da vigência do contrato anterior (também decorrente de contratação direta) para realizar novo procedimento de dispensa.

Destaca-se que a Procuradoria do Município, em seu parecer jurídico, apontou a necessidade de apuração da responsabilidade pela não realização de processo licitatório em tempo hábil.

Os elementos nos autos indicam, portanto, que houve uma persistente inação por parte da Secretaria de Saúde, a qual, mesmo ciente da necessidade de realização do procedimento licitatório para a contratação dos serviços de limpeza, optou irregularmente pela realização de contratação direta, preterindo, injustificadamente, a realização do procedimento licitatório.

Saliente-se que a ausência de apuração de dano ao erário, conforme apontado pela defesa, não é fato suficiente para a conclusão pela regularidade dos fatos ora em análise, uma vez que o objeto desta representação é a conformidade legal dos procedimentos em exame e não apenas a existência de prejuízo material à Administração.

Portanto, conclui-se pela irregularidade das Dispensas nºs 94/17 e 37/18, as quais não se encaixam na hipótese contida no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, razão pela qual deveriam ter sido precedidas de processo licitatório.

A responsabilidade pelas antijuridicidades ora identificadas recai sob a Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta, secretária municipal de saúde na época dos fatos, uma vez que a gestora foi a signatária dos termos de referência das Dispensas nºs 94/17 e 37/18, documentos nos quais se justificou a necessidade de contratação direta em razão da situação emergencial provocada pela inação do órgão dirigido pela própria agente.

Considerando o vulto das contratações, as quais não foram precedidas de procedimento licitatório, e a essencialidade dos serviços contratados, que não poderiam ter escapado do planejamento administrativo da Secretaria de Saúde, bem como a sucessão de dispensas de

licitação com o mesmo objeto, conclui-se que a conduta da secretária de saúde é resultante de erro grosseiro e ocasionou consequências graves à Administração. Por essa razão, estão presentes os pressupostos para a responsabilização da gestora, com aplicação da sanção de multa.

H) Dispensa nº 01/18

A Dispensa nº 01/18 teve como objeto a “contratação de empresa para abrigo temporário, alimentação e cuidados básicos, eutanásia (nos casos previstos em lei), dos animais de pequeno porte que se encontram sob a guarda do município de Ouro Preto” e foi autuada após requisição da Secretaria Municipal de Saúde, realizada em 02/01/18.

O órgão requisitante, no termo de referência apresentado (pag. 6, arq. “01-82.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30), justificou a necessidade de contratação nos termos a seguir transcritos:

A dispensa refere-se ao acolhimento de aproximadamente 70 animais que se encontram sob guarda do município e o contrato com a empresa responsável pela prestação de serviço de recolhimento, abrigo (guarda temporária e permanente), alimentação, eutanásia (nos casos previstos em lei), de animais domésticos errantes de pequeno porte no município de Ouro Preto/MG expira no dia 05 de janeiro e devido à complexidade do novo serviço a ser contratado, que englobará a captura, abrigo, castração, vacinação, microchipagem, eutanásia dos casos previstos em lei, dentre outros serviços correlatos, a licitação não foi concluída.

A Procuradoria do Município (pag. 38-42, arq. “01-82.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30) consignou as seguintes circunstâncias em seu parecer:

Após análise do processo licitatório anterior, qual seja Concorrência Pública 09/2011 com vencimento em 05 de janeiro de 2018, verifica-se que a última prorrogação do referido contrato embasou-se no § 4º, do art. 57, II, da Lei 8.666/93. Isto é, foi realizada renovação contratual em caráter excepcional, ultrapassado o limite de 60 meses previstos para os serviços de caráter contínuo, em detrimento da situação na época, transição de governo e inércia da antiga gestão para que houvesse prazo para a realização de uma nova licitação antes do vencimento do referido contrato.

Logo, com a renovação de 12 meses, o gestor adquiriu tempo para iniciar e concluir novo procedimento licitatório, mas não o fez. A situação de emergência que justifica a presente Dispensa origina-se de falta de planejamento administrativo. O novo processo licitatório encontra-se em fase inicial, publicação do edital.

Trata-se de serviço necessário e essencial, com riscos eminentes à população caso o serviço não seja prestado, por isso a necessidade da contratação por meio da dispensa emergencial. Entretanto, deverá ser apurada a responsabilidade do gestor do antigo contrato.

Pelos motivos acima transcritos, a Procuradoria do Município entendeu pela possibilidade da contratação direta, entretanto, opinou pela “abertura de sindicância para apuração de responsabilidade do gestor do contrato da CP 09/2011, haja vista a demora em iniciar novo processo licitatório”.

Posteriormente, após o procedimento ter sido homologado pelo prefeito, foi celebrado, em 02/01/18, contrato com a empresa SC Serviços e Comércio LTDA – EPP.

A Unidade Técnica, em seu parecer (fls. 60/71v da peça nº 30), opinou pela irregularidade da dispensa, por entender estar caracterizada desídia da Administração, uma vez que os gestores não teriam se encarregado do adequado planejamento e execução do procedimento licitatório, antes do término do contrato anterior.

No que tange à Dispensa nº 01/18, a Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta, secretária municipal de saúde à época dos fatos, em sua defesa (fls. 186/196 da peça nº 30), afirmou que

desde 2012 havia recomendação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) para que fossem adotadas as providências necessárias quanto à política de controle populacional de cães e gatos. Narra que em 2017 estava em vigor um contrato de longa data, firmado na gestão anterior, e havia uma ação judicial aviada pelo MPMG em face do Município de Ouro Preto e a contratada, na qual foram denunciados maus tratos e era discutido o bem estar animal.

Alega que em razão desse cenário, fez-se necessária a municipalização do serviço e deu-se início à busca por um espaço adequado para a construção ou adaptação de uma unidade de vigilância e zoonoses e bem estar municipal. Aduz que, concomitantemente a tais fatos, tramitava uma negociação para assinatura de um termo de ajustamento de conduta (TAC) com o MPMG, com cronograma fixo e rigoroso a ser executado.

Diz que o contrato então vigente celebrado com a SC Serviços e Comércio LTDA findou-se, razão pela qual, ante a municipalização da prestação dos serviços e das tratativas do TAC, foi necessária a contratação emergencial para locação de espaço para abrigar os animais, conforme especificado no termo de referência da Dispensa nº 01/18.

Assegura que durante a execução do contrato oriundo da referida dispensa foram realizadas todas as ações para que fosse possível a municipalização dos serviços e que, assim que o novo espaço foi construído, as atividades passaram a ser prestadas por servidores municipais.

Alega que a dispensa decorreu da necessidade de prestação dos serviços durante o período necessário para que o local pertencente ao município fosse adequado conforme os parâmetros previstos no TAC.

Aduz que os elementos dos autos demonstram a boa-fé da gestora na formalização dos contratos, que não houve dano ao erário e que a situação de emergência está comprovada e foi originada de obrigação imposta ao município pelo TAC firmado com o MPMG.

O Senhor Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo, então prefeito, em sua defesa (fls. 288/300 da peça nº 31), quanto à Dispensa nº 01/18, afirmou que foi necessária a contratação emergencial para a locação do espaço para abrigar os animais em razão do término do contrato com a SC Serviços e Comércio LTDA. Afirma que o local era o único apto e em condições necessárias para atender o interesse da administração pública.

Aduz que no decorrer do contrato foram realizadas todas as ações necessárias para que fosse possível a municipalização dos serviços. Conclui que a dispensa foi destinada a atender emergencialmente o interstício necessário para a adequação do local pertencente ao município, conforme os parâmetros estabelecidos no TAC. Aponta que a rescisão do contrato proveniente da dispensa ocorreu em 04/06/18, antes de seu vencimento.

Inicialmente, quanto à matéria, cumpre destacar que, conforme já discorrido em capítulo *supra*, a Secretaria Municipal de Saúde já havia instaurado, em julho de 2017, a Dispensa nº 73/17, com o mesmo objeto da dispensa ora em exame, mas, naquela ocasião o procedimento fora revogado após a constatação de que já havia contrato em vigor, decorrente da Concorrência Pública nº 09/11, sendo a prestadora de serviços a empresa SC Serviços e Comércio LTDA.

Outra relevante circunstância foi apontada pela Procuradoria do Município no parecer exarado na Dispensa nº 01/18, consistente no fato de que a Administração, com fulcro no § 4º e inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93², prorrogou em 12 (doze) meses o contrato proveniente da Concorrência Pública nº 09/11, adiando seu vencimento para 05/01/18.

² Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração,

Tais fatos permitem visualizar com clareza que, tal como devidamente exposto no parecer jurídico citado, a emergência apontada pela Secretaria Municipal de Saúde como motivo para a realização da Dispensa nº 01/18 derivou de sua própria e persistente inação. A Secretaria de Saúde após promover, no início de 2017, a prorrogação excepcional do contrato celebrado com a SC Serviços e Comércio LTDA teve 12 (meses) para preparar e realizar o procedimento licitatório antes do término do prazo, o que não foi feito.

A instauração da Dispensa nº 73/17 (posteriormente revogada), em julho de 2017, objetivando a contratação dos mesmos serviços que já estavam sendo prestados pela SC Serviços e Comércio LTDA, cujo contrato venceria apenas em 05/01/18, somada à não realização do procedimento licitatório em prazo hábil, são fatos que demonstram que a Secretaria de Saúde preteriu a realização de licitação estabelecendo um cenário de emergência ficta destinado a justificar a Dispensa nº 01/18.

Ressalte-se o fato de que a empresa contratada diretamente por meio da Dispensa nº 01/18 foi a SC Serviços e Comércio LTDA, ou seja, a mesma que já estava com contrato em vigor desde 2011, o qual fora prorrogado com fulcro na hipótese excepcional do § 4º e do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93. Ou seja, a Secretaria de Saúde em janeiro de 2017 prorrogou para além dos 60 (sessenta) meses o contrato com a SC Serviços e Comércio LTDA e, um ano depois, contratou-a através de dispensa de licitação.

As circunstâncias apontadas nas defesas citadas, acerca da necessidade de adequação dos serviços de acordo com o TAC firmado com o MPMG, bem como a existência de ação judicial em que se discutia o bem estar animal no Município de Ouro Preto não justificam a omissão da Secretaria de Saúde em providenciar a realização do procedimento licitatório. É evidente que as demandas referentes à necessidade de adequação dos serviços, se foram supridas através de contratação direta, também poderiam o ser caso houvesse sido realizado o certame licitatório, uma vez que a gestão teve o prazo de um ano para realizar o procedimento.

Desse modo, constata-se que a situação apontada pela Secretaria de Saúde para justificar a Dispensa nº 01/18 trata-se de emergência ficta, uma vez que foi criada pela conduta omissiva do próprio órgão, razão pela qual se reputa irregular o referido procedimento, o qual não se amolda à hipótese do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

A responsabilidade pela irregularidade deriva da conduta da Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta, secretária municipal de saúde à época dos fatos e subscritora do termo de referência da Dispensa nº 01/18. A conduta da ex-gestora é resultante de erro grosseiro, uma vez que a necessidade de realização do procedimento licitatório era sabida desde o início da gestão e a dirigente da Secretaria de Saúde nada fez para providenciá-lo a tempo da expiração do prazo do contrato que estava em vigência e havia sido prorrogado com base em hipótese excepcional. Desse modo, presentes os requisitos para a responsabilização da agente, deverá ser imposta à agente a sanção de multa.

I) Dispensa nº 57/19

A Dispensa nº 57/19 foi autuada após requisição realizada pela Secretaria de Meio Ambiente, realizada em 04/06/19, e teve como objeto “a contratação em caráter emergencial de empresa para locação de trator de esteira e escavadeira hidráulica, incluindo operadores, para atendimento dos serviços de operalização da área de disposição final de resíduos de Ouro Preto/MG”.

limitada a sessenta meses; [...]

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses

No termo de referência apresentado (pag. 05/13, arq. “01-60.pdf”, do CR-ROM de fl. 54 da peça nº 30), constou a seguinte justificativa:

Foi iniciado, no fim de março, o processo para licitação dos equipamentos para operacionalização da área de disposição final de resíduos de Ouro Preto, que após transitado e analisado por todos os setores responsáveis por observar as questões burocráticas que envolvem o processo, foi publicado no diário oficial do município no dia 17 de maio de 2019, através do edital TOMADA DE PREÇOS Nº. 01/2019 com previsão de conclusão do certame para o dia 04 de junho de 2019, data que contemplaria o prazo para o término do contrato emergencial vigente, com data limite para o dia 08 de junho de 2019.

Porém, no dia 31 de maio de 2019, um dos potenciais participantes do processo licitatório, nos informou que havia identificado um erro material na planilha de composição de custos que compunha o processo e estabelecia valor do objeto a ser licitado, e após análise da equipe da SEMMA, foi realmente constatado um erro no valor do preço, com BDI de um dos itens a ser contratado.

Imediatamente, depois de identificado o erro, informamos ao DACAD e providenciamos as adequações necessárias para corrigir o erro ocorrido.

Após as correções feitas, nos foi informado da necessidade de nova publicação do edital, devendo este estar no ar pelo prazo de 15 (quinze) dias para que se cumpram as exigências pré-estabelecidas na lei de licitações públicas.

Portanto, havendo a necessidade de prorrogação do prazo, não podendo desconsiderar a hipótese de manifestações e solicitações de recursos, e principalmente, pelo fato de ser um serviço de natureza contínua, que em caso de interrupções nas atividades possa vir a gerar graves problemas ambientais, econômicos e sociais, especialmente envolvendo saúde pública, que justificamos a necessidade de fazer nova contratação emergencial, até que o processo licitatório já em curso possa se concluir.

Após a Procuradoria do Município ter exarado parecer favorável e de o prefeito ter homologado o procedimento, foi assinado contrato, em 04/06/19, com a empresa Edson Rodrigues Xavier 44065809649. Posteriormente, em 30/08/19, o contrato foi rescindido, após o secretário interino de meio ambiente ter comunicado a conclusão do procedimento licitatório que estava em curso.

A Unidade Técnica, em seu estudo (fl. 68 da peça nº 30) concluiu ter havido a perda do objeto da análise, em virtude da rescisão contratual.

Tendo em vista que a contratação direta chegou a ser realizada, não há de se falar em perda de objeto, entretanto, por meio da análise dos elementos contidos nos autos, sobretudo da justificativa apresentada no termo de referência, conclui-se que a Administração do Município de Ouro Preto recorreu à hipótese de dispensa fundada no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, após a ocorrência de circunstância imprevista no processo licitatório que havia sido instaurado para a contratação dos serviços.

Portanto, verifica-se que, embora a necessidade de contratação direta tenha se originado de ato provocado pela conduta da própria Administração – consistente em erro material na planilha de composição de custos, que ocasionou o retardamento do processo de licitação que estava em curso –, trata-se de circunstância fortuita, que acabou por frustrar a programação que havia sido realizada pela Secretaria de Meio Ambiente.

A revogação do contrato proveniente da Dispensa nº 57/19, após a conclusão do processo licitatório, demonstra que a Administração valeu-se, de boa fé, da contratação direta, como mecanismo necessário para impedir a interrupção de serviço de natureza essencial, evitando-se maiores danos à coletividade e ao meio ambiente, até que sobreviesse o término do certame que estava atrasado.

Portanto, não se verifica irregularidade na Dispensa nº 57/19, uma vez que os elementos do caso concreto revelam estarem presentes os pressupostos para a caracterização da hipótese contida no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, julgo parcialmente procedente a representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por considerar irregulares as Dispensas nºs 63/17, 64/17, 77/17, 80/17, 94/17, 01/18 e 37/18, realizadas pelo Município de Ouro Preto, em razão de não estarem presentes os pressupostos para a caracterização da hipótese de dispensa de licitação contida no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, e aplico, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, multas:

- a) no total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Senhor André Simões Villas Boas, secretário municipal de Governo à época, sendo R\$1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa nº 63/17 e R\$1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa nº 64/17, em razão das irregularidades identificadas no item “C” da fundamentação;
- b) de R\$1.000,00 (mil reais) ao Senhor Paulo César Moraes, secretário municipal de Obras e Urbanismo à época, em relação à Dispensa nº 80/17, em razão da irregularidade identificada no item “F” da fundamentação;
- c) no total de R\$3.000,00 (três mil reais) à Senhora Eliane Cristina Damasceno Coleta, secretária municipal de Saúde à época, sendo R\$1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa nº 94/17, R\$1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa nº 01/18 e R\$1.000,00 (mil reais) em relação à Dispensa nº 37/18, em razão das irregularidades identificadas nos itens “G” e “H” da fundamentação.

Determino, ainda, a expedição de recomendação, ao atual secretário de Planejamento e Gestão do Município de Ouro Preto, para que aprimore o planejamento das contratações realizadas pelo órgão, realizando e concluindo os procedimentos licitatórios em tempo hábil.

Intimem-se o representante e os responsáveis acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.
