



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS
COIMBRA, RELATOR DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA – MPC/RO, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, por seu Procurador-Geral infra-assinado, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, assim como fundado nas disposições contidas no artigo 80, I, da Lei Complementar n. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução n. 76/TCE-RO/2011, **FORMULA**

**REPRESENTAÇÃO¹ COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA INIBITÓRIA
*INAUDITA ALTERA PARS*²,**

Em face de **MAURO NAZIF RASUL**, Prefeito do Município de Porto Velho, o qual pode ser localizado na Av. Dom Pedro II, n. 826, Bairro Centro, em razão dos fatos e fundamentos expostos a seguir.

¹ A Constituição da República, bem como a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Corte de Contas, asseguram a todo cidadão a prerrogativa de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o órgão de controle externo. Com maior propriedade, referida legitimação foi conferida ao *Parquet* de contas, por força de sua vocação constitucional.

² A aplicabilidade das decisões denominadas de *tutela antecipatória*, inclusive quanto aos requisitos para concessão, encontra-se regulamentada no âmbito da Corte de Contas, a partir da edição da Resolução n. 76/2011, de 02/06/2011, que introduziu modificações no Regimento Interno, no caso o acréscimo de parágrafo único ao artigo 89, do Capítulo III ao Título V e dos artigos 274-A e 286-A ao Título VIII.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I- DOS FATOS

Dentre as várias atividades desenvolvidas na tutela da Administração Pública e dos interesses difusos e coletivos, *ex vi* do art. 80 da LCE n. 154/96, este *Parquet* tem acompanhado, dentro daquilo que lhe é possível, as informações constantes nos portais de transparência – valiosa ferramenta no processo democrático, por materializar o princípio da publicidade – e as publicações nas impressas oficiais tanto do Estado quanto do Município, consubstanciando-se tal medida, além de desdobramento de sua função de fiscal da lei, forma eficiente de primar pelo erário, por propiciar, na maioria das vezes, ação preventiva que se sabe muito mais eficaz e profícua na defesa do interesse público primário.

Para a surpresa deste órgão ministerial, no cumprimento do seu ofício, breve pesquisa realizada revelou a existência de inúmeras contratações diretas efetuadas pela Prefeitura Municipal de Porto Velho, envolvendo valores vultosos que, assim, parecem constituir prática contumaz, contrariando o estabelecido no ordenamento jurídico pátrio, como se verá adiante.

Seguem algumas das contratações com as quais se deparou este órgão ministerial:

CONTRATOS EMERGENCIAIS EM VIGÊNCIA					
Item	Contrato	Objeto	Vigência	Contratado	Valor (R\$)
1	CONTRATO Nº 102/PGM/2015 D.O.M Nº 5.038, de 27/08/2015	Prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros.	27/08/2015 a 27/02/2016	EMPRESA OCIMAR COMÉRCIO DE AUTOMÓVEIS, TRANSP	Tarifa fixa 2,60
2	CONTRATO Nº 066- A/PGM/2014	Empresa especializada na prestação de	02/06/2014 a 02/12/2014	C.R.S. ENGENHARIA, PROJETOS E CONSULTORIA LTD	84.000,00



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

	D.O.M Nº 4.831, DE 17/10/2014	serviços técnicos de assessoramento nas atividades de planejamento, elaboração de software.	02/06/2015 a 01/06/2016		50.736,70
3	CONTRATO Nº 191/PGM/2011 D.O.M Nº 4.175, de 31/01/2012	Empresa especializada em serviço de rádio frequência com a utilização de serviço wireless.	07/12/2011 a 07/12/2012 30/12/2014 a 29/12/2015	EMPRESA WIANET SOLUÇÕES E TECNOLOGIA LTDA	282.300,00
CONTRATOS EMERGENCIAIS REALIZADOS					
Item	Contrato	Objeto	Vigência	Contratado	Valor
1	CONTRATO Nº 078/PGM/2013 - 53 ônibus, D.O.M Nº 4.580, de 08/10/2013	Empresa especializada em transporte escolar.	07/10/2013 a 15/02/2014	RONDONORTE TRANSPORTES E TURISMO LTDA EPP	3.411.912,00
	CONTRATO Nº 077/PGM/2013 - 48 ônibus, D.O.M Nº 4.580, de 08/10/2013		07/10/2013 a 15/02/2014	PORTO MADEIRA TURISMO LTDA	3.526.383,00
	CONTRATO Nº 028/PGM/2013 - 48 ônibus, D.O.M Nº 4.453, DE 03/04/2013		19/02/2013 a 19/08/2013	PORTO MADEIRA TURISMO LTDA	3.702.702,15
	CONTRATO Nº 027/PGM/2013 - 53 ônibus, D.O.M Nº 4.453, DE 03/04/2013		19/02/2013 a 19/08/2013	RONDONORTE TRANSPORTE E TURISMO LTDA	3.582.507,60
2	CONTRATO Nº 021/PGM/2015 D.O.M Nº 4.951, de 17/04/2015	Contratação de empresa prestadora de serviços de informática.	17/04/2015 a 17/10/2015	EMPRESA AJUCEL INFORMÁTICA LTDA	3.177.733,44
	CONTRATO Nº 127/PGM/2014 D.O.M Nº 4.822, DE 06/06/2014		30/09/2014 a 30/03/2015	EMPRESA AJUCEL INFORMÁTICA LTDA	11.133.236,04
3	CONTRATO Nº 001/PGM/2014 D.O.M Nº 4.651, de 23/01/2014	Empresa especializada na prestação de serviços técnicos de assessoramento nas atividades de planejamento, elaboração de software.	21/01/2014 a 21/06/2014	C.R.S. ENGENHARIA, PROJETOS E CONSULTORIA LTD	241.944,54
	CONTRATO Nº 047/PGM/2013 D.O.M Nº 4.496, DE 07/06/2013		03/06/2013 a 03/12/2013	C.R.S. ENGENHARIA, PROJETOS E CONSULTORIA LTDA - ME	90.000,00



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

4	CONTRATO Nº 115/PGM/2014 D.O.M Nº 4.800, de 02/09/2014 Edital de Chamamento Público n. 07/14	Empresa especializada na prestação de serviços técnicos de consultoria para apoio à elaboração de documentos necessários para solicitação de recursos federais visando a recuperação e reconstrução do Município de Porto Velho.	02/09/2014 a 02/11/2014	INSTITUTO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO INSTI	1.700.800,00
5	CONTRATO Nº 065/PGM/2014 D.O.M Nº 4.755, de 01/07/2014	Empresa especializada em serviços de outsourcing de impressoras laser de rede monocromática multifuncional e impressora laser colorida multifuncional.	26/06/2014 a 26/12/2014	PORTO LASER COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA EPP	56.100,00
	CONTRATO Nº 108/PGM/2014 D.O.M Nº 4.799, de 01/09/2014		29/08/2014 a 29/12/2014	PORTO LASER COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA EPP	79.968,00
6	CONTRATO Nº 020/PGM/2014 D.O.M Nº 4.671, de 21/02/2014	Empresa Especializada na Prestação de Serviços Médicos de Anestesiologia.	20/02/2014 a 20/08/2014	SANTIAGO & MARIQUITO SERVIÇOS MÉDICOS DE ANE	1.459.080,00
	CONTRATO Nº 132/PGM/2014 D.O.M Nº 4.844, DE 06/11/2014		06/11/2014 a 06/05/2015	SANTIAGO & MARIQUITO SERVIÇOS MÉDICOS DE ANES	774.000,00
7	CONTRATO Nº 017/PGM/2013 D.O.M Nº 4.447, DE 22/03/2013	Empresa especializada na prestação de serviços de Gerenciamento e Administração de Lavanderia Hospitalar.	25/01/2013 a 25/07/2013	PLANACON INDÚSTRIA, COMÉRCIO, SERVIÇOS E LIMPEZA LTDA - ME	581.256,00
8	CONTRATO Nº 025/PGM/2014 D.O.M Nº 4.682, de 11/03/2014	Empresa especializada em serviços de publicidade institucional e de utilidade pública. Estudo e Planejamento. (Mais amplo)	10/03/2014 a 10/09/2014	NDA COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA	2.124.491,04
	CONTRATO Nº 039/PGM/2013 D.O.M Nº 4.462, DE 16/04/2013		04/04/2013 a 04/09/2013	BPSI BRAZIL LTDA	2.246.953,46



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

9	CONTRATO Nº 048/PGM/2013 D.O.M Nº 4.500, de 12/06/2013 578.571,12	Empresa especializada em serviços de publicidade institucional e de utilidade pública. Publicação Oficial em Jornais.	06/06/2013 a 06/12/2013	PROJETO SETE EDITORA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA	578.571,12
10	CONTRATO Nº 117/PGM/2013 D.O.M Nº 4.615, de 28/11/2013	Empresa especializada na prestação de Serviços Funerários para atender famílias em vulnerabilidade social sem condições de arcar com despesas do funeral. (SEMAS)	27/11/2013 a 27/05/2014	EMPRESA FUNERÁRIA SANTA RITA - ME	81.007,50
	CONTRATO Nº 034/PGM/2013 D.O.M Nº 4.454, DE 04/04/2013		13/03/2013 a 13/09/2013	MARQUES & AMADO CIA. LTDA	197.808,00
11	CONTRATO Nº 109/PGM/2014 D.O.M Nº 4.807, de 11/09/2014 (Semusa)	Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Vigilância Armada e Segurança Patrimonial.	09/09/2014 a 09/03/2015	COLUMBIA – SEGURANÇA E VIGILANCIA PATRIMONIAL	717.882,90
12	CONTRATO Nº 138/PGM/2014 D.O.M Nº 4.824, de 08/10/2014	Prestação de serviços de limpeza urbana.	01/11/2014 a 01/05/2015	LARA CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS LTDA	217.500,00
13	CONTRATO Nº 093/PGM/2013 D.O.M Nº 4.580, de 08/10/2013	Empresa especializada em serviços de reforma e adequação do Prédio da Unidade Leste da Farmácia Popular em caráter emergencial.	04/10/2013 a 04/04/2014	GOLD CONSTRUTORA LTDA - ME	84.270,00
14	CONTRATO Nº 079/PGM/2013 D.O.M Nº 4.568, de 19/09/2013	Empresa especializada em serviços de engenharia elétrica e construção visando atender o gab do Prefeito.	06/09/2013 a 06/03/2014	ELETROSAT SISTEMA DE SEGURANÇA E TV VIA SATÉLITE LTDA	116.717,79
15	CONTRATO Nº 040/PGM/2013 D.O.M Nº 4.474, DE 03/05/2013	Contratação de empresa para o fornecimento de produtos asfálticos (cimento asfáltico de petróleo CAP-	17/04/2013 a 17/07/2013	A. D. MIRANDA - ME	834.500,00
16	CONTRATO Nº 156/PGM/2010 D.O.M Nº 3.860, de 15/10/2010	50/70, asfalto diluído CM-30 e emulsão asfáltica RR-2C)	15/10/2010 a 15/04/2011	ORNELAS COMÉRCIO, SERVIÇOS E LOCAÇÃO DE MÃO-D	268.963,53



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

TOTAL	41.403.324,81
-------	---------------

II- DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Com efeito, é sabido e consabido que a Administração, ao contratar, deve obrigatoriamente licitar, tal como estabelecido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ressalvados os casos legalmente previstos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666/93).

Não foi sem razão que o Poder Constituinte Originário estabeleceu o procedimento licitatório como ato obrigatório, porque, como conceituou o ilustre administrativista José dos Santos Carvalho Filho³, trata-se de:

(...) procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Assim sendo, não pode o administrador abdicar do processo licitatório antes da celebração de seus contratos, porque não se trata a medida de mero preciosismo ou procedimento burocrático (TCU, Acórdão n. 34/2011, Plenário, Rel. Min, Aroldo Cedraz)⁴. Possui ele finalidade específica e de grande magnitude.

O cumprimento das formalidades legalmente estabelecidas aos procedimentos licitatórios visa à garantia e observância de princípios como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, insculpidos no *caput* da art. 37 da Magna Carta, bem assim princípios outros os quais,

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26 ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 236.

⁴ “12. A obrigação de licitar não é mera formalidade burocrática, decorrente apenas de preceitos legais. Ela se funda em dois princípios maiores: os da isonomia e da impessoalidade, que asseguram a todos os que desejam contratar com a administração a possibilidade de competir com outros interessados em fazê-lo, e da eficiência, que exige a busca da proposta mais vantajosa para a administração.” (TCU, Acórdão n. 34/2011, Plenário, Rel. Min, Aroldo Cedraz)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

embora não expressos, também funcionam como vetores a orientar a Administração Pública, esquadrinhando-lhe diretrizes, possuindo, por isso, grande relevância. Dentre eles podemos mencionar o princípio da indisponibilidade, o da segurança jurídica, o da precaução, *et. al.*

Contudo, o Constituinte Originário não poderia, como não o fizera, deixar de prescrever hipótese de exceção em razão de determinadas particularidades que não se coadunam com o rito e o tempo reclamados pelo processo licitatório.

Se assim não tivesse agido, correr-se-ia o risco de, em casos pontuais, ver-se a Administração Pública inteiramente engessada, tendo que sustar a prestação de serviços públicos muitas vezes essenciais, vilipendiando assim, princípios não menos relevantes, tal qual o princípio da continuidade e, mais grave, violando direitos e garantias constitucionalmente estabelecidos, como o direito à dignidade da pessoa humana, à saúde, à segurança etc.

Da leitura do inciso XXI do art. 37 da CF/88, já citado, infere-se, contudo, que foi delegado ao legislador o estabelecimento dos casos específicos nos quais a Administração Pública poderia socorrer-se da contratação direta e, nessa quadra, regulamentando o aludido dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei 8.666/93 que trouxe ao ordenamento jurídico os casos de dispensa (art. 24) e de inexigibilidade (art. 25) de licitação.

Em apertada síntese, a dispensa caracteriza-se, na lição do já mencionado doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, naquela mesma obra, desta feita na p. 250:

(...) pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.

Característica imanente à contratação direta por dispensa de licitação é a *taxatividade*. Vale dizer, os casos enumerados pelo legislador configuram *numerus clausus*, não podendo ser ampliados pelo administrador, pois constituem verdadeira “fenda no princípio da obrigatoriedade”⁵ de licitação.

Situação diversa ocorre frente à inexigibilidade de licitação, em relação à qual não fora estabelecido rol exaustivo, mas hipótese geral (primeira parte do *caput* do art. 25 da Lei n. 8.666/93), indicando-se, na sequência, a título exemplificativo, situações nas quais a medida mostra-se cabível (incisos I a III do art. 25 daquele mesmo diploma legal).

Todavia, para o caso, interessa-nos a contratação direta por dispensa de licitação, uma vez que todos os eventos enumerados linhas volvidas foram rotulados como emergenciais, portanto, ao que tudo indica, deram-se as contratações com supedâneo no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/93.

Assim, tratando-se de dispensa de licitação com fulcro no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/93, necessário salientar que somente uma **real** situação emergencial autoriza a contratação direta, não se subsumindo à hipótese a denominada pela doutrina de **emergência ficta**, decorrente da omissão do gestor, que não adotou, em tempo, as medidas cabíveis a fim de evitar a escassez dos produtos e/ou serviços necessários à continuidade da atividade administrativa.

Dessa forma, diante da configuração de falhas no planejamento da administração pública, desídia ou má-gestão, não há que se falar em contratação direta por dispensa de licitação.

⁵ José dos Santos Carvalho Filho, no mesmo alfurábio já objeto de referência, p. 250.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O professor Jessé Torres Pereira Júnior⁶ ensina que:

É claro que se deve aceitar a ponderação de que, em certas situações, como a situação **da verdadeira emergência, não da emergência ficta, fabricada, mas da verdadeira emergência**, em que você tem que agir com muita rapidez, com muita presteza e isso poderá, eventualmente, comprometer uma completa e exaustiva instrução do processo. (grifo nosso)

No mesmo enredo, o professor Marçal Justen Filho⁷, muito embora indique a possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação, punindo-se o agente que não adotou as cautelas necessárias, aduz que é necessário verificar se a urgência existe efetivamente e, ademais, se a contratação é a melhor escolha diante das circunstâncias.

E mais, preleciona também o catedrático administrativista que:

A ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento administrativo prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. Somente em hipóteses-limite é que a Administração estaria autorizada a contratação sem o cumprimento dessas formalidades. Seriam aqueles casos de emergência tão grave que a demora, embora mínima, pusesse em risco a satisfação dos valores a cuja realização se orienta a atividade administrativa.

Em razão do posicionamento delineado na transcrição acima, JUSTEN FILHO chega até mesmo a denominar a contratação direta como *forma anômala de licitação*, porque *“O processo administrativo pelo qual a Administração Pública – sem escolher uma das modalidades de licitação previstas no art. 22 da Lei nº*

⁶ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. DVD Contratações diretas por dispensa e inexigibilidade. São Paulo: NDJ, 2004, CD 4, minuto 22:15.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15.ed. São Paulo: 2010, Dialética.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

8.666/93 – realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta.”
(TCU, Acórdão n. 100/2003, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa)

Nesse sentido, *in casu*, indiscutivelmente, faz-se necessário que o TCE/RO realize auditoria junto à Prefeitura Municipal de Porto Velho, a fim de que se perscrute se nas contratações elencadas linhas acima – e em outras que possam eventualmente estar sendo efetuadas – têm sido observados os ditames estabelecidos pelo regramento aplicável à espécie.

Ademais, não passou despercebido, além da profusa utilização da dispensa de licitação, que em muitos casos há seguida prorrogação das ignóbeis contratações diretas, ao arrepio do prazo de cento e oitenta dias preconizado pelo inciso IV da Lei de Licitações, reclamando, por isso, maior alerta por parte dessa Corte de Contas.

O Tribunal de Contas da União, ao debruçar-se sobre a contratação direta com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, com maestria traçou balizas, especificando condições, cujas presenças cumulativas fazem-se necessárias à caracterização de urgência/emergência.

Tratou-se do Processo n. 009.248/1994-3 que versou acerca de Consulta formulada pelo então Ministro de Estado dos Transportes, Rubens Bayma Denys, feito apreciado pelo Pleno da Corte de Contas Federal, sob a relatoria do eminente Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, na sessão realizada em 01.06.1994, consubstanciando-se no Acórdão n. 347/1994, que deve ser adotado como paradigma para o caso em voga:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1. conhecer do expediente formulado pelo ilustre Ministro de Estado dos Transportes para informar a Sua Excelência que, de acordo com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

as normas que disciplinam a matéria, o Tribunal não responde a consultas consubstanciadas em caso concreto;

2. responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese:

a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

b) que, tratando-se de caso efetivamente enquadrável no art. 24, da Lei nº 8.666/93:

b.1) nada obsta, em princípio, sejam englobados, numa mesma aquisição, os quantitativos de material entendidos adequados para melhor atender à situação calamitosa ou emergencial de que se cuida;

b.2) tal procedimento, contudo, não deve ser adotado, se verificado não ser o que melhor aproveita as peculiaridades do mercado, tendo em vista o princípio da economicidade (arts. 15, IV, e 25, § 2º, da Lei nº 8.666/93);

b.3) se o material se destinar à aplicação em contrato vigente de obra ou serviço, cujo valor inclua o relativo a material que devesse ser adquirido pelo contratado, devem ser adotadas as seguintes cautelas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b.3.1) consignar em termo aditivo a alteração acordada;

b.3.2) cuidar para que, no cálculo do valor acumulado do contrato, para fins de observância ao limite de acréscimo fixado no art. 55, § 1º, do revogado DL nº 2.300/86 ou no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, seja incluído também o preço do material que antes integrava o valor do contrato e que passou a ser adquirido pela própria Administração";

Assim, procedendo-se à auditoria a ser designada e confirmando-se a desídia e incúria dos gestores, estar-se-á diante da utilização arbitrária da autorização de dispensa de licitação por emergência na contratação, a configurar grave irregularidade, merecendo, por isso, combativa reprimenda por parte dos órgãos fiscalizatórios, dentre eles o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Maior razão para que se empreenda a medida defendida no parágrafo anterior, tem residência no dever inescusável de todo aquele que desempenha função pública executar sua atividade de forma estritamente vinculada ao cumprimento da legalidade e à plena satisfação do interesse público, adotando todas as precauções para evitar-se o desvio dessas finalidades.

Assim, uma vez constatada a não caracterização das hipóteses taxativas de contratação direta por dispensa de licitação, deverá ser declarada a ilegalidade dos acordos entabulados, com a consequente punição dos agentes públicos responsáveis pela emergência ficta e de eventuais particulares que possam ter se beneficiado com a nefanda contratação direta.

Nesse mesmo sentido, os seguintes arestos do colendo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

PROCESSO-CRIME. PREFEITO MUNICIPAL. DECRETO-LEI Nº 201/67 (ART. 1º, I), LEI Nº 8.666/93 (ART. 89, 'CAPUT') E ART. 299, PARÁGRAFO ÚNICO DO CP. APROPRIAÇÃO E DESVIO DE RENDA



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PÚBLICA EM PROVEITO ALHEIO: I. Pagamento de horas extras sem a realização do serviço. Irregularidade administrativa. Delito não configurado. Dolo duvidoso. Absolvição. II. Compra de materiais de expediente a preços superfaturados. Diferenças de preços. Dúvida sobre a qualidade dos materiais comparados. Elemento subjetivo não demonstrado. Absolvição. III. Empenho de serviços a preços superfaturados. Dúvida sobre a ocorrência do superfaturamento. Absolvição. LICITAÇÃO. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE FORA DAS HIPÓTESES LEGAIS. Simulação do processo de dispensa. Situação de emergência ou calamidade pública não caracterizada. Delito do art. 89 da Lei 8.666/93 demonstrado. Ação penal parcialmente procedente. Unânime. (Processo Crime Nº 70001941814, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, Julgado em 27/06/2002)

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO EFETUADA COM DISPENSA DE LICITAÇÃO, EM RAZÃO DE ALEGADA URGÊNCIA DOS SERVIÇOS. ART. 24, IV DA LEI Nº 8666/93. URGÊNCIA NÃO CARACTERIZADA. ILEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. APELO PROVIDO. REEXAME NECESSÁRIO PREJUDICADO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70011897840, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 23/11/2005)

No âmbito das cortes de contas, além desse próprio Sodalício⁸, esse magistério encontra ressonância também na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Considerando descaracterizada a hipótese prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal n. 8666/93, decidiu julgar irregulares a dispensa de licitação e o contrato, bem como ilegais os atos determinativos das respectivas despesas, com o acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar n. 709/93. Decidiu, ainda, impor multa de valor equivalente a 200 (duzentas) UFESPs ao Sr. Clermont Silveira Castor, Ex-Prefeito Municipal, responsável à época pela contratação, com fundamento no inciso II do artigo 104 da Lei Complementar n. 709/93, por infringir o disposto no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal n. 8666/93. (TC 800341/281/01; Contrato Municipal; Município: Cubatão; Segunda

⁸ “Representação. Secretaria de Estado da Educação. Possíveis irregularidades na contratação, com dispensa de licitação, de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar no Município de Vale do Anari. Irregularidade configurada. Procedência. Penalidade pecuniária. Determinação.” (Processo n. 2193/2012; Acórdão n. 91/2015 – Pleno; Rel. Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva; Julgamento: 20.08.2015; DOe-TCE/RO n. 987, de 04.09.2015)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Câmara; Rel. Conselheiro Robson Marinho; Sessão: 28.07.2009;
Publicação: DOE de 29.08.2009.

RECURSO ORDINÁRIO – DISPENSA DE LICITAÇÃO – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICAÇÃO DE ATOS OFICIAIS - SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DESCARACTERIZADA - RAZÕES RECURSAIS INSUBSISTENTES – APELO CONHECIDO E DESPROVIDO: A alegação de que a frustração de certame licitatório teria instalado situação de emergência não subsiste em face das possibilidades alternativas de publicação de atos oficiais da Prefeitura. (TC-002634/003/07; Contrato entre a Prefeitura Municipal de Itapira e o Jornal Tribuna de Itapira Ltda. ME; Município: Itapira; Plenário; Rel. Olavo Silva Júnior; Sessão: 19.07.2010; Publicação: DOE de 24/07/2010)

Nessa mesma senda, ainda perante a Corte de Contas Paulista:

I) **TC-001086/004/07**, Execução dos serviços de varrição de vias públicas pavimentadas, Prefeitura Municipal de Palmital, Rel. Conselheiro Antônio Roque Citadini, sessão realizada em 19.07.2010, publicação no DOE de 22.07.2010; e II) **TC-000948/007/08**, Contrato entre a Prefeitura Municipal da Estância Balneária de São Sebastião e Cleanic Ambiental Comércio e Serviços de Higienização Ltda. (objetivando a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial), Rel. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, sessão realizada em 16.05.2012, publicação no DOE de 12.06.2012.

Também o Tribunal de Contas da União assim decidiu:

O entendimento de que uma vez constatada a situação emergencial, a licitação deve ser dispensada, não afasta a apuração da responsabilidade dos administradores que incorreram em desídia ou má gestão, contribuindo para que o quadro se tornasse crítico. Nesse sentido, não há contradição entre a conclusão da escorreita realização da contratação por meio de dispensa de licitação, que ora apresento, e a realização de audiência dos responsáveis pela incúria, caracterizada pela demora na realização do procedimento licitatório a que me referi anteriormente. (Acórdão n. 2.705/2008, Plenário, rel. Min. Benjamin Zynler).

Conclamando para que se imprima maior acuidade com a contratação direta, por ser useiro e vezeiro do administrador mal intencionado valer-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

se dessa ocasião para contratar com preços superfaturados com fins inversamente proporcionais ao interesse público primário, da seguinte forma decidiu o egrégio Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. LEI 8.666/1993. DISPENSA. EMERGÊNCIA FABRICADA OU FICTA. ILICITUDE. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DANO IN RE IPSA. INDENIZAÇÃO PELO CUSTO DE PRODUÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. RELATO DOS FATOS 1. Trata-se na origem de Ação Popular movida em 2004 em decorrência de celebração, sem licitação, de contrato de fornecimento de cestas básicas com a municipalidade de Santos, no montante de R\$ 3.235.410, 00 (com a atualização do valor, aproximadamente R\$ 5 milhões). A contratação foi feita por dispensa de licitação por suposta emergência, nos termos do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993. Pediu-se a nulidade do contrato de devolução dos valores despendidos. 2. A sentença julgou procedente a ação, que foi mantida pelo acórdão, exceto pela determinação de que a "restituição aos cofres públicos deve limitar-se e compreender aos valores efetivamente despendidos e que se referem a dois meses de contratação irregular". Não se conheceu do Recurso Especial interposto por Roca Distribuidora de Produtos Alimentícios Ltda. Examina-se aqui o Apelo de Paulo Roberto Gomes Mansur e Emerson Marçal. CASO ANÁLOGO COM SOLUÇÃO IDÊNTICA À PROPOSTA 3. Anoto que já houve Ação Popular anterior, que envolvia as mesmas partes e versava sobre contratação emergencial seis meses antes, também julgada ilegal pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em acórdão que recebeu a seguinte ementa: "Ação popular - Situação de emergência - Não se considera situação de emergência aquela originada na própria Administração. Tal situação torna ilegal o contrato e determina a devolução do prejuízo ao Erário, que se apurará em liquidação de sentença". O STJ não conheceu da respectiva questão de mérito (Ag 1.274.815/SP). (...). DISPENSA ILEGAL DE LICITAÇÃO 10. Admite-se dispensa de licitação "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos" (art. 24, IV, da Lei 8.666/1993). **11. É preciso cautela com a referida contratação sem certame, especialmente em razão das chamadas emergências fabricadas ou fictas: "a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de um contrato sem que a licitação necessária à nova contratação tivesse sido realizada. Isso coloca a Administração diante do dilema de fazer licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob invocação da emergência). O que é necessário é verificar se a urgência existe efetivamente e, ademais, se a contratação é a melhor possível nas circunstâncias. Deverá fazer-se a contratação pelo menor prazo e com o objeto mais limitado possível, visando a afastar o risco de dano irreparável. Simultaneamente, deverá desencadear-se a licitação indispensável" (Comentários à Lei de Licitações, 13ª ed., São Paulo, Dialética, 2009, pp. 296). Apura-se o motivo da emergência, se ela ocorreu por falta de planejamento, por desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, se ela não é atribuível, em alguma medida, à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir tal situação. 12. No caso concreto, as premissas fáticas extraídas das decisões proferidas apontam para uma dispensa indevida recorrente, derivada da postura descuidada do administrador. As decisões proferidas reconheceram que "a Administração Pública tinha cabal conhecimento da necessidade da licitação"; "não ocorreu nenhuma situação de emergência ou de calamidade pública"; "a situação foi criada pelos próprios réus que, dolosa ou culposamente, pouco importa, deixaram transcorrer o prazo para se ultimar, de acordo com a lei, a contratação do fornecimento de cestas básicas". A prova documental referida atesta ainda existirem preços inferiores ao contratado praticados no varejo e tal informação foi apresentada pelos próprios recorrentes à fl. 164/STJ, ao descreverem os procedimentos de licitação (dado, portanto, incontroverso). É inadmissível o reexame da matéria fática dos autos para identificar a existência ou não de situação emergencial que justifique a contratação na forma do art. 24, IV, da Lei 8.666/93. Precedente do STJ. (...). CONCLUSÃO 14. Recurso Especial parcialmente provido para determinar a indenização pelo custo básico das cestas entregues, a ser apurada em liquidação de sentença. (REsp 1192563/SP; Recurso Especial 2010/0079932-5; Rel. Min. Herman Benjamin; Segunda Turma; Julgamento: 12/05/2015; Publicação: DJe 06/08/2015) (grifo nosso)

E não há falar, como alguns gestores têm ousado suscitar, que possa este órgão ministerial, tampouco essa Corte de Contas, contribuir para o surgimento de situação emergencial em razão daquele vindicar e desse último, no mais das vezes, determinar a suspensão de procedimentos licitatórios quando eivados de irregularidades – em sua maioria de natureza grave –, pois a medida cautelar só se mostra apropriada, porque os responsáveis pela elaboração dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

instrumentos essenciais ao certame não se esmeraram, como devido, no cumprimento de seus misteres.

Não se está a afirmar, porém, que a Corte de Contas deve prostrar-se de forma indiferente, austera e extremamente inflexível diante das problemáticas que lhe batem às portas. Deve ela adotar postura proativa, primando sempre para que, em primeiro plano, esteja o interesse público primário.

Contudo, o que se vê na grande maioria dos casos, ao contrário de questões intrincadas, são vícios comezinhos – nem por isso menos graves –, que extrapolam ao *standard* médio esperado daqueles que têm sob sua tutela a administração dos bens públicos que se sabe ser indisponíveis.

Se isso não bastasse, como assentou o já mencionado Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em certames complexos envolvendo serviços e/ou produtos com valores consideráveis é de se esperar o advento de contendas, ou seja, que haja impugnações na esfera administrativa e até mesmo no âmbito judicial, de modo que, então, deve também o administrador, precavido e eficiente, já computar em seu planejamento a ocorrência desses eventos os quais, indene de dúvida, não se enquadram no conceito de fato imprevisível a ensejar a caracterização de situação de emergência.

Nessa quadra, vejamos o seguinte julgado do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

É comum em licitações de grande porte impugnações administrativas e judiciais aos editais. Depois as impugnações ocorreram por falhas existentes no procedimento administrativo reconhecidas pela própria administração, que, após recebido o exame prévio TC 15914/026/10 e 16063/026/10, optou pela revogação do certame antes do pronunciamento definitivo desta Corte, o que acarretou nova paralisação por esta Corte quando da republicação do Edital. (TC-002288/003/14; Contratação de empresa especializada em limpeza pública e serviços correlatos; Município: Itupeva; Primeira



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Câmara; Rel. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho; Sessão: 20.10.2015)⁹

Além da auditoria a ser determinada, em razão da contumácia verificada no âmbito da Prefeitura Municipal de Porto Velho, considerando também os vultosos valores envolvidos – somente as contratações diretas relacionadas neste expediente já somam a exorbitante quantia de R\$ 41.403.324,81 –, manifesto, portanto, o grave risco de prejuízo aos já combalidos cofres públicos, mostra-se imprescindível a concessão de tutela antecipatória inibitória, determinando-se à Prefeitura Municipal de Porto Velho que se abstenha de prosseguir na odiosa marcha da contratação direta¹⁰.

Por derradeiro, insta ressaltar que a conduta delineada nesta representação, além de irregularidade perante esse Colegiado, pode configurar improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e também o ilícito penal previsto no art. 89 da Lei de Licitações, *in verbis*:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Em sendo assim, é de bom alvitre e até mesmo porque em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei n. 8.666/93, que essa Corte de Contas remeta cópia dos documentos relativos ao caso em voga ao coirmão Ministério Público Estadual, a fim de que sejam adotadas as medidas cabíveis.

⁹ In: <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/18-tc-002288-003-14-itupeva.pdf>, acesso em 02.12.2015, às 16:15h.

¹⁰ Fora dos casos expressamente previstos na legislação regente da matéria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

DOS PEDIDOS

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas requer:

I) o recebimento desta representação, face aos fortes indícios de que a Prefeitura de Porto Velho vem realizando contratações diretas por dispensa de licitação sem observar os requisitos fixados no art. 24 da Lei Federal 8.666/93, caracterizando afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e ainda aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, *et. al.*;

II) determine-se à Unidade Instrutiva do TCE/RO a realização de auditoria junto à Prefeitura Municipal de Porto Velho, a fim de que seja apurada a forma como se deram as contratações indicadas nesta representação, perscrutando-se, ainda, a existência de outras que possam ter sido empreendidas em dissonância com o regramento aplicável à espécie;

III) determine-se, *inaudita altera pars*, ao Prefeito Municipal de Porto Velho, com fulcro no artigo 273 c/c o artigo 461, *caput*, do CPC, de aplicação subsidiária, bem como no artigo 108-A, § 1º, do Regimento Interno da Corte de Contas, introduzido pela Resolução nº 76/TCE-RO/2011, que se abstenha de prosseguir na prática reiterada de contratação direta por dispensa de licitação fora das hipóteses exaustivamente previstas no art. 24 da Lei de Licitações;

IV) fixe-se prazo para que a Administração comprove a deflagração dos devidos procedimentos licitatórios, que obrigatoriamente deveriam ter sido providenciados para substituir as precárias contratações indicadas, tendo em vista o prazo máximo e improrrogável de 180 dias previsto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 para a vigência de todos os ajustes provisórios;

V) dada a potencial repercussão do tema em sede de improbidade administrativa, na forma delineada na Lei 8.429/92 e também do ilícito



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

penal capitulado no art. 89 da Lei n. 8.666/93, recebida a representação e após a instrução inicial, remeta-se cópia da documentação reunida para o Ministério Público do Estado para providências de sua alçada;

VI) advirta-se ao agente público citado de que o descumprimento das determinações fixadas dará ensejo à aplicação de multa, nos termos do artigo 55, IV, da Lei Complementar n. 154/96, c/c o artigo 101 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo, *in casu*, de impugnação das despesas, ante a ofensa aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, insertos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

É pelo que ora se pugna.

Porto Velho, 03 de dezembro de 2015.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas