



PROCESSO : 10.776-5/2020
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
GESTOR : JUVENAL PEREIRA BRITO – PREFEITO MUNICIPAL
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

PARECER Nº 1.028/2024

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA. IRREGULARIDADES EM DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA FABRICADA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA SUBSTANCIAL MAJORAÇÃO DE VALORES ANTERIORMENTE CONTRATADOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO COM SUPERFATURAMENTO. REVELIA. MANIFESTAÇÃO PELO JULGAMENTO IRREGULAR DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, COM APLICAÇÃO DE MULTAS E IMPUTAÇÃO DE DÉBITO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **tomada de contas especial resultante de conversão de representação de natureza externa** formalizada pela Controladoria Geral do Município de Pedra Preta em face da Prefeitura Municipal, sob a gestão à época do Sr. Juvenal Pereira Brito, em razão de supostas irregularidades na Dispensa de Licitação nº 013/2020.

2. A dispensa de licitação sob análise teve por objeto a contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares; varrição manual de ruas e logradouros públicos; roçada, capina e raspagem de ruas e logradouros públicos, canteiros e praças públicas; pintura de guias

1



e meio fio; poda de árvore higiênica e coleta, transporte e destinação dos resíduos decorrentes das atividades de varrição, roçada, capina e poda de árvores, sob demanda da Secretaria Municipal de Viação e Obras Públicas, no valor total de R\$ 1.965.324,00 (um milhão, novecentos e sessenta e cinco mil, trezentos e vinte e quatro reais).

3. Na peça exordial, o Controlador-Geral do Município alegou, em síntese, a presença de indícios de sobrepreço na referida dispensa de licitação, que culminou na contratação da empresa Morhena Coleta e Engenharia Ambiental Ltda., uma vez que teria sido pautada em “emergência fabricada”, além de irregularidade consistente na ausência do parcelamento do objeto.

4. Em razão do exposto, pleiteou a concessão de medida cautelar, com o objetivo de suspender os efeitos da homologação da Dispensa de Licitação n. 013/2020, e no mérito, a anulação integral do mencionado procedimento, com determinações à Prefeitura Municipal de Pedra Preta/MT.

5. A medida cautelar foi concedida monocraticamente mediante o **Julgamento Singular nº 400/ILC/2020** e, posteriormente, homologada pelo **Acórdão n. 161/2020-TP**, que também negou provimento aos embargos de declaração ¹ apresentados em face da decisão singular, diante da ausência das omissões e contradições suscitadas no referido julgado.

6. Na sequência, a equipe solicitou à Controladoria Geral do Município que fossem encaminhados documentos relativos às liquidações e pagamentos efetuados à empresa contratada Morhena Coleta e Engenharia Ambiental LTDA., não sendo atendida no prazo fixado. Sugeriu-se, então, a citação do Sr. Juvenal Pereira de Brito, ex-Prefeito Municipal de Pedra Preta para que fornecesse as informações de liquidações e pagamentos, detalhados por espécie de serviço prestado, decorrentes da Dispensa de Licitação no 13/2020 ou justificasse os motivos de sua não disponibilização.

7. Como resposta, o ex-gestor encaminhou documentação ² restrita ao período em que esteve à frente da Prefeitura Municipal, razão pela qual a SECEX entendeu necessária a citação do atual mandatário municipal para que a obtenção de informações relativas a liquidações e pagamentos ocorridos também durante o ano de 2021, bem como o envio da planilha de custos e formação de preços referente à Dispensa de Licitação n. 13/2020, para que pudessem ser delimitadas e apuradas as

¹ Doc. 146155/2020.

² Doc. 144733/2021.



responsabilidades por eventuais danos ao erário.

8. Encaminhada pela gestão a documentação³ requerida pela SECEX, foi elaborado o relatório técnico preliminar, sugerindo os seguintes encaminhamentos:

3. CONCLUSÃO

Considerando a irregularidade de sobrepreço com dano ao erário, assim como o art. 96, III e Art. 151 da Resolução Normativa nº 16/2021 (Regimento Interno – TCE/MT), **encaminha-se o processo ao Conselheiro Relator para que tome providências no sentido de converter o Processo de Representação de Natureza Externa em Tomada de Contas Especial.**

Após a conversão do Processo em Tomada de Contas Especial, os responsáveis deverão ser citados para apresentarem suas manifestações de defesa sobre as seguintes irregularidades:

RESPONSÁVEIS:

Ex-Prefeito Municipal de Pedra Preta – Juvenal Pereira Brito

Secretário de Viação e Obras Públicas – Antônio de Azevedo

Chefe do Departamento de Compras – Cristiane Valéria da Silva

Chefe do Departamento de Licitações e Contratos – Paula Cristiane Moares Pereira

1. GB 21. Licitação_Grave_21. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitação (arts. 17, 24 e 25, da Lei nº 8.666/93). 1.1. Ineficiência no planejamento de licitações e contratações, ocasionando contratação por dispensa de licitação de serviços (Dispensa nº 13/2020) que deveriam ser licitados em tempo hábil, considerando a vigência de 72 meses do contrato anterior e a previsibilidade do fim da vigência e da necessidade da continuidade dos serviços, configurando “urgência fabricada”.

RESPONSÁVEIS:

Ex-Prefeito Municipal de Pedra Preta – Juvenal Pereira Brito

Membros da Comissão Permanente de Licitação – Paula Cristiane Moraes Pereira, Valéria Paiva de Souza e Rejane Oliveira Horta Santos

2. GB 06. Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

³ Doc. 210031/2021.



2.1. Contratação da empresa Morhena Coleta e Engenharia Ambiental Ltda para prestação de serviços (Contrato nº 44/2020), mediante Dispensa de Licitação, com preço superior ao praticado pela própria Administração em contrato até então vigente (47/2014), sem apresentação de justificativa para majoração do objeto contratado.

9. Foram apresentadas as manifestações defensivas pelos Srs. Juvenal Pereira Brito (doc. 46275/2023), Antônio de Azevedo (doc. 284238/2022), Cristiane Valéria da Silva (2290/2023), Valéria Paiva de Souza (doc. 284180/2022) e Rejane Oliveira Horta Santos (doc. 284243/2022). A Sra. Paula Cristiane Moares Pereira, apesar de regularmente citada, deixou de manifestar-se no prazo estabelecido.

10. Na sequência, a equipe elaborou o **relatório técnico conclusivo**⁴, a equipe manteve as irregularidades, sugerindo o julgamento pela irregularidade da Tomada de Contas Especial, com aplicação de multa aos responsáveis e determinação para o ressarcimento ao erário do montante de R\$ 209.229,75 (duzentos e nove mil duzentos e vinte e nove reais e setenta e cinco centavos) aos cofres municipais pelos responsáveis: Juvenal Pereira Brito (Ex-Prefeito Municipal de Pedra Preta) e Paula Cristiane Moraes Pereira (Presidente da Comissão Permanente de Licitação).

11. Por fim, os autos vieram para análise e manifestação ministerial.

12. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da preliminar de revelia

13. Conforme relatado, a **Sra. Paula Cristiane Moraes Pereira**, Chefe do Departamento de Licitações e Contratos à época da licitação/contratação sob análise, deixou de manifestar-se nos presentes autos, conquanto tenha sido citada por seis oportunidades⁵.

⁴ Doc. 427936/2024.

⁵ Ofício n. 938/2022/GAB-AJ (doc. 275053/2022), Termo de envio (doc. 275075/2022); Ofício n. 60/2023/GAB-AJ (doc. 17365/2023), Termo de Envio (doc. 17366/2023); Ofício n. 314/2023/GAB-AJ (doc. 188989/2023), Postagem doc. 190521/2023, Aviso de Recebimento (doc. 103385/2023); Ofício n. 409/2023/GAB-AJ, Postagem doc. 219187/2023, Aviso de Recebimento (doc. 222195/2023), e; Ofício n. 538/2023/GAB-AJ, Postagem doc. 239112/2023, Aviso de Recebimento n (doc. 244871/2023).



14. Nessa toada, é preciso pontuar primeiramente que o art. 61, § 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – LOTCE/MT, dispõe que o prazo para manifestação dos interessados na fase de contraditório e ampla defesa é de 15 (quinze) dias.

15. Noutro giro, o art. 6º, parágrafo único, do citado diploma legal diz que será considerado revel para todos os efeitos aquele que não atender ao chamado do Tribunal de Contas, *in verbis*:

Art. 6º. (omissis)

Parágrafo único. O responsável que não atender ao chamado do Tribunal de Contas ou não se manifestar, será considerado revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo. (grifo nosso)

16. Em reforço, o art. 105 do novo Regimento Interno (Resolução Normativa TCE/MT nº 16/2021) repisa que a declaração de revelia invoca todos os efeitos inerentes a esta figura jurídica, quando decorrido o prazo sem manifestação dos interessados, senão vejamos:

Art. 105. Decorrido o prazo sem a apresentação das alegações ou defesa do interessado ou responsável, regularmente citado ou intimado, este será declarado revel, mediante decisão monocrática, prosseguindo o trâmite normal do processo.

17. Consoante se observa, a revelia ocorre quando o responsável foi citado, mas não comparece para o oferecimento da defesa, fato do qual decorrem alguns efeitos e que, segundo dicção das normas supracitadas, estarão presentes quando da declaração de revelia.

18. Contudo, tanto o Regimento Interno quanto a Lei Orgânica desta Corte de Contas não definem quais são estes efeitos, o que nos remete à necessidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, vide o que determina o art. 62 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, sendo possível extrair os efeitos da revelia dos arts. 344 e 346 do Código Processual Civil. Vejamos:

Art. 344. Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor.

(...)

Art. 346. Os prazos contra o revel que não tenha patrono nos autos fluirão da data de publicação do ato decisório no órgão oficial.



Parágrafo único. O revel poderá intervir no processo em qualquer fase, recebendo-o no estado em que se encontrar. (grifo nosso)

19. A revelia opera, portanto, dois efeitos: um de cunho material e outro de cunho formal. No primeiro caso, o efeito material indica que as alegações de fato serão tomadas como verdadeiras. Já no que toca ao efeito formal, a norma esclarece que o interessado poderá intervir no processo, em qualquer momento, recebendo-o, contudo, no estado em que se encontrar, ou seja, não podendo rediscutir o que já fora objeto de decisão.

20. Porém, é preciso ponderar que, diante da natureza dos interesses envolvidos nos processos que tramitam perante esta Corte de Contas, apenas o efeito formal da revelia pode ser aceito e, ainda assim, com certas mitigações. Fica afastado, portanto, o efeito material da revelia.

21. Assim, devem ser analisados todos os elementos possíveis para se verificar a realidade do caso concreto, o que inclui a integralidade dos Relatórios Técnicos, bem como outros elementos de prova que se façam necessários para elucidar os fatos.

22. Pelo exposto, sugere-se a **decretação de revelia da Sra. Paula Cristiane Moraes Pereira**, com fulcro no art. 6º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 269/2007 c/c art. 105 do Regimento Interno do TCE/MT.

2.2 Do mérito

23. Conforme relatado, a presente tomada de contas foi instaurada em razão da conversão da representação de natureza externa proposta pela Controladoria Geral do Município de Pedra Preta em face da Prefeitura Municipal, sob a gestão à época do Sr. Juvenal Pereira Brito, em razão de supostas irregularidades na Dispensa de Licitação nº 013/2020.

24. A equipe técnica apurou preliminarmente a ineficiência no planejamento de licitações e contratações, ocasionando contratação por dispensa de licitação de serviços (Dispensa nº 13/2020) que deveriam ser licitados em tempo hábil, considerando a vigência de 72 meses do contrato anterior e a previsibilidade do fim da vigência e da necessidade da continuidade dos serviços, configurando “urgência fabricada” (GB21).



25. Ainda, apontou que a contratação da empresa Morhena Coleta e Engenharia Ambiental Ltda para prestação de serviços (Contrato nº 44/2020), mediante Dispensa de Licitação, deu-se com preço superior ao praticado pela própria Administração em contrato até então vigente (Contrato n. 47/2014), sem apresentação de justificativa para majoração do objeto contratado (GB06).

26. Adiante, os apontamentos serão tratados individualizadamente nos tópicos a seguir, em cotejo com os elementos trazidos em sede defensiva.

1. GB 21. Licitação_Grave_21. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitação (arts. 17, 24 e 25, da Lei nº 8.666/93).

1.1. Ineficiência no planejamento de licitações e contratações, ocasionando contratação por dispensa de licitação de serviços (Dispensa nº 13/2020) que deveriam ser licitados em tempo hábil, considerando a vigência de 72 meses do contrato anterior e a previsibilidade do fim da vigência e da necessidade da continuidade dos serviços, configurando “urgência fabricada”.

RESPONSÁVEIS:

Ex-Prefeito Municipal de Pedra Preta – Juvenal Pereira Brito

Secretário de Viação e Obras Públicas – Antônio de Azevedo

Chefe do Departamento de Compras – Cristiane Valéria da Silva

Chefe do Departamento de Licitações e Contratos – Paula Cristiane Moares Pereira

27. Conforme relatado, a dispensa de licitação sob análise teve por objeto a **contratação emergencial** de empresa para prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares; varrição manual de ruas e logradouros públicos; roçada, capina e raspagem de ruas e logradouros públicos, canteiros e praças públicas; pintura de guias e meio fio; poda de árvore higiênica e coleta, transporte e destinação dos resíduos decorrentes das atividades de varrição, roçada, capina e poda de árvores, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Viação e Obras Públicas, no valor total de R\$ 1.965.324,00 (um milhão, novecentos e sessenta e cinco mil, trezentos e vinte e quatro reais).

28. Consta da instrução que os serviços de coleta de resíduos sólidos e de limpeza pública vinham sendo executados, desde o ano de 2014, pela empresa Astro Prestadora de Serviços Ltda. mediante o Contrato nº 047/2014, firmado em 06/05/2014, decorrente da realização do Pregão Presencial nº 013/2014. O mencionado contrato foi aditivado em 12 (doze) oportunidades, dentre alterações e prorrogações, tendo o último aditamento ocorrido em 25/03/2020, com o objetivo de estender a vigência contratual até 30/04/2020, ao valor mensal de R\$ 205.017,52 (duzentos e cinco mil, dezessete reais



e cinquenta e dois centavos).

29. Pontuou a SECEX que durante todo esse período o gestor poderia ter realizado nova licitação para contratação de empresas para execução dos diferentes serviços contratados em 2014, principalmente nos últimos 12 meses prorrogados em caráter excepcional, momento em que o a Administração Pública deveria planejar e executar um novo certame para devida contratação de proposta mais vantajosa para o Município.

30. Identificou que a solicitação para contratação emergencial ocorreu no dia **16/04/2020**, conforme Memorando assinado pelo Secretário de Viação, Sr. Antônio de Azevedo, e Obras e pela Chefe do Departamento de Compras, Sra. Cristiane Valéria da Silva, apresentada **14 dias antes do término da vigência do Contrato Anterior**.

31. A equipe pontuou que as justificativas para contratação por dispensa de licitação foram apresentadas pela Chefe do Departamento de Licitações e Contratos, Sra. Paula Cristiane Moraes Pereira, mediante Ofício nº 022/2020/DL, encaminhado ao Prefeito Municipal, ao Secretário Geral de Coordenação Administrativa e ao Secretário de Viação e Obras Públicas.

32. Ainda segundo o apontamento preliminar, o Procurador Jurídico da Prefeitura, Sr. Lucas G. Silva França, mediante o Parecer Jurídico nº 45/2020, alertou a Prefeitura sobre as irregularidades do processo e sobre a responsabilidade na continuidade do processo. Contudo, mesmo com o alerta, o então Prefeito autorizou a continuidade do processo de Dispensa de Licitação, assim como o homologou no dia 30/07/2020.

33. Assim sendo, considerando a evidente “urgência fabricada” para justificar a dispensa de licitação realizada pela Prefeitura de Pedra Preta, a equipe concluiu pela existência da irregularidade em apreço, atribuindo responsabilidade ao gestor máximo do município, ao Secretário de Viação e Obras Públicas, Sr. Antônio de Azevedo, à Chefe do Departamento de Compras, Sra. Cristiane Valéria da Silva e à Chefe do Departamento de Licitações e Contratos, Sra. Paula Cristiane Moares Pereira.

34. A seguir, transcreve-se a síntese realizada pela SECEX acerca das **defesas** apresentadas:

Antônio de Azevedo – Secretário Municipal de Viação e Obras Públicas (Doc nº 284238/2022)



Manifestação de defesa

Alega a defesa que a irregularidade não pode ser atribuída ao então Secretário de Viação e Obras Públicas pelos seguintes motivos:

- O responsável foi nomeado Secretário Municipal de Viação e Obras Públicas no dia 26 de junho de 2019, data em que o Contrato nº 47/2014 estava sendo executado em período de prorrogação excepcional, restando **apenas 11 meses** para o encerramento obrigatório.
- O senhor Antônio de Azevedo não sabia da situação do contrato, assim como não foi colocado a par da necessidade imediata de preparação e realização de uma nova licitação.
- Somente em outubro de 2019, diante de várias cobranças informais feitas pelos vereadores, é que o responsável conseguiu junto à Administração as reais informações acerca do Contrato nº 17/2017, o qual, para sua surpresa, se extinguiria em 30/04/2020.
- A partir de 30/04/2020 o responsável passou a cobrar constantemente, **de maneira informal**, da Secretária Municipal de Administração, a realização de uma nova licitação.
- Houve tratativas para realização da licitação, considerando o Ofício nº 22/20220/DL, emitido pela Chefe do Departamento de Licitações e Contratos em 13/04/2020, informando que em 10/02/2020 havia sido instituída uma comissão para análise e conclusão do TR da Licitação.
- A existência da comissão, nomeada pela Portaria nº 108/2020, demonstra que o responsável, tão logo soube da proximidade do fim da vigência do Contrato nº 47/2014, passou a cobrar a realização da nova licitação.
- Em resposta ao Ofício nº 22/2020/DL, o responsável assinou memorando solicitando a contratação emergencial de empresa para prestação dos serviços em questão, no entanto nunca teve o condão de autorizar a realização de dispensa de licitação, mas sim, apenas que a contratação fosse emergencial, no sentido de “urgência”, pois o serviço não poderia ser interrompido.

Cristiane Valéria da Silva – Chefe do Departamento de Compras (Doc nº 2290/2023)

Manifestação de defesa

As alegações apresentadas pela defendente para requerer a nulidade do Relatório Técnico ou a não imputação de sua responsabilidade na irregularidade foram as seguintes:

- A Chefe do Departamento de Compras não tem o condão de analisar contratos e nem fiscalizar os contratos em andamento e/ou finalizando, cabendo ao gestor da pasta que operacionaliza e fiscaliza tal serviço.



- A escolha da melhor modalidade de licitação não compete à defendente, considerando não ser ela a Chefe do Departamento de Licitação ou Secretária da pasta responsável pelo serviço.
- A defendente não poderia adivinhar qual seria a melhor modalidade licitatória e nem fabricar uma dispensa com a intenção de lesar os cofres públicos.
- A conduta dos agentes responsáveis, supostamente causadores da ineficiência no planejamento de licitações e contratações, foi apresentada pela equipe técnica do TCE, não sendo a defendente apontada como responsável.
- Todo o procedimento licitatório foi realizado fora do alcance da defendente, não podendo ela responder por qualquer dano ao erário público, conforme apontado pela equipe técnica do TCE a responsabilidade foi da Comissão de Licitação.
- A acusação feita deriva de um Ofício encaminhado pela Secretária de Viação e Obras Públicas e por praxe assinado pela defendente, ou seja, rito processual.

Juvenal Pereira Brito – Prefeito Municipal (Doc nº 46275/2023)

Manifestação de defesa

Alega o ex-Prefeito que, mesmo tendo conhecimento amplo das necessidades do município, não pode ser responsabilizado pelos atos praticados pelos seus subordinados, já que a necessidade partiu de demanda na pasta de Viação e Obras.

Segundo o defendente os órgãos internos da administração têm competência técnica para identificar se a demanda é de urgência e/ou emergência, e no caso seria de emergência, sendo que todos os membros envolvidos nesse processo tomaram suas decisões e, se houve dano ao erário, esse dano não foi doloso.

Informa ainda que a contratação desse tipo de serviços é um problema enfrentado desde sempre pelos gestores locais, citando a suspensão do Pregão Presencial nº 34/2022 por supostas irregularidades no edital.

O ex-gestor apresentou ainda os seguintes argumentos:

- O defendente não poderia adivinhar qual seria a melhor modalidade licitatória e nem fabricar uma dispensa com a intenção de lesar os cofres públicos.
- A conduta dos agentes responsáveis, supostamente causadores da ineficiência no planejamento de licitações e contratações, foi apresentada pela equipe técnica do TCE, não sendo o defendente apontado como responsável.
- Todo o procedimento licitatório foi realizado fora do alcance do defendente, não podendo ela responder por qualquer dano ao erário público,



conforme apontado pela equipe técnica do TCE a responsabilidade foi da Comissão de Licitação.

35. Como relatado, a Sra. **Paula Cristiane Moraes Pereira**, Chefe do Departamento de Licitações e Contratos, não apresentou manifestação defensiva, devendo ser declarada revel.

36. **Passa-se à análise ministerial.**

37. No entendimento do Ministério Público de Contas, as evidências trazidas aos autos denotam de forma segura a ocorrência de emergência fabricada, conforme apontado pela SECEX.

38. Nos termos do artigo 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, a licitação é dispensável nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa ou para parcela 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.

39. Como é cediço, a emergência diz respeito à possibilidade de se promover a dispensa de licitações, decorrendo dessa premissa a absoluta impossibilidade de atender-se ao interesse público acaso adotado o procedimento licitatório. Para autorizar-se a dispensa com base no dispositivo destacado, requer-se a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório.

40. Ressai, dessa forma, a necessidade da presença de dois requisitos indispensáveis para dar validade a tal forma de contratação, quais sejam: a demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano (a emergência) e a demonstração de que a contratação direta é a via adequada e efetiva para a eliminação do risco.

41. Ademais, importa destacar que a contratação emergencial é limitada ao prazo de 180 (cento e oitenta dias) ou até que perdure a situação calamitosa (o que ocorrer primeiro), sendo expressamente vedada a sua prorrogação, nos termos do



dispositivo legal citado.

42. No caso em tela, a situação emergencial legitimaria a contratação direta com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, desde que constasse nos autos do processo administrativo demonstração, com base em fatos, de que a situação que justifica a contratação direta qualifica-se como emergência ou calamidade pública, estando caracterizada urgência de atendimento de situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

43. Os elementos constantes dos autos induzem à conclusão de que a emergência suscitada **foi fruto de desídia da gestão pública**, uma vez que não foram adotadas as medidas cabíveis e tempestivas para instauração de processo licitatório previsível, mesmo diante dos alertas da Controladoria-Geral e da Procuradoria-Geral do Município. Até mesmo o Poder Legislativo Municipal, por meio do Ofício n. 009/2020/CMPP/GP⁶, incumbiu-se de alertar Prefeito Municipal acerca da iminência do término da vigência contratual relativa aos serviços contratados diretamente.

44. Frise-se que os serviços objeto da Dispensa de Licitação nº 013/2020, relacionados à prestação de serviços de limpeza, coleta e transporte de lixo, varrição de logradouros públicos, jardinagem e destinação dos resíduos decorrentes dessas atividades, são atividades perenes da administração pública, não se podendo arguir fator de imprevisibilidade ou superveniência capaz de justificar a dispensa de licitação para contratação emergencial.

45. A falta de planejamento, o atraso ou a omissão do administrador não podem abrir as portas para se dispensar a competição desejada do certame licitatório, pois isso poderia dar espaço para o direcionamento da contratação pública, vulnerando a exigência constitucional da impessoalidade. **A situação de urgência não deve ser provocada pela incúria da Administração Pública.**

46. Insta consignar que as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, em especial aquelas dispostas na Lei n. 13.979/2020, não podem ser utilizadas como subterfúgio para contratações diretas injustificadas, sob pena de conferir ao gestor público um verdadeiro cheque em branco, afastando-se das premissas da licitação pública e ferindo o princípio da igualdade, além

⁶ Doc. 73851/2020, fl. 44.



de agravar a situação financeira do ente público em função de prováveis atos antieconômicos.

47. É de se ressaltar que a lei supramencionada estabelece, em seu art. 4º-B, que as dispensas dela decorrentes devem ser fundadas em situação de emergência, necessidade de pronto atendimento da situação de emergência, existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, além de ser limitada a contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

48. Concorde-se com o entendimento do Conselheiro Relator quanto ao fato de que a pandemia decorrente do novo coronavírus também não pode ser utilizada como fato superveniente a fim de justificar a dispensa de licitação, uma vez que em 16/03/2020, quando foram adotadas as primeiras medidas no Estado para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Covid-19, por meio do Decreto nº 407/2020, o Contrato nº 047/2014 já estava prestes a expirar, sem possibilidade de prorrogação.

49. Portanto, entende-se insuficiente basear a contratação direta em função de emergência apenas com base em hipótese legal, sendo obrigatória a demonstração da situação de fato, o que não ocorreu no caso.

50. No que tange à responsabilização, entende-se que deve ser mantida com relação ao **Sr. Antônio de Azevedo**, uma vez ao tomar posse como Secretário Municipal é razoável exigir que tivesse conhecimento, de maneira ativa e não passiva, da situação da unidade que será gerenciada por ele, principalmente sobre a situação dos principais contratos existentes e das licitações em andamento. Ademais, dada a natureza perene dos serviços contratados, entende-se que houve negligência do gestor ao não adotar medidas conhecer a situação a partir de sua assunção ao cargo, levando-se em conta que havia tempo mais que suficiente para isso até o término do período de prorrogação excepcional do Contrato n. 47/2014 (11 meses).

51. Com relação as alegações do responsável sobre as constantes cobranças feitas à Secretária de Administração para realização de nova licitação, concorda-se com a SECEX que não é possível verificar a veracidade dos fatos por serem feitas de maneira informal, mesmo se tratando de um órgão público que deve prezar pela formalidade dos atos.

52. Outro ponto fulcral a atrair a responsabilidade do defendente, é a resposta dada à Chefe de Departamento de Compras quando indagado acerca das



medidas a serem adotadas em face da iminência do encerramento contratual e da dificultosa situação procedimental relatada (Ofício nº 22/2020/DL, de 13/04/2020), oportunidade em que afirmou a necessidade de contratação emergencial.

53. No que tange à responsabilidade da **Sra. Cristiane Valéria da Silva**, Chefe do Departamento de Compras, insta consignar inicialmente que à defendente não foi imputada a responsabilização acerca do sobrepreço na contratação por dispensa de licitação, pela escolha da modalidade licitatória ou por qualquer ato praticado pelos outros setores envolvidos no processo analisado.

54. Tendo em vista ser ela a responsável pelo planejamento das aquisições do município e pelo fato de que ela assinou juntamente com o Secretário Municipal de Viação e Obras Públicas o requerimento para contratação emergencial, foi considerada corresponsável em razão da ineficiência no planejamento de licitações e contratações (Achado 01).

55. Portanto, o apontamento não se referiu à execução contratual, como alega a defendente, mas sim, com relação à ausência de observância aos ditames da Lei de Licitações quanto ao efetivo controle das necessidades da pasta e das vigências dos contratos firmados pela administração.

56. Com relação à responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Juvenal Pereira Brito, verifica-se que o gestor assinou os termos aditivos que prorrogaram o contrato, principalmente o de caráter excepcional, sendo de seu conhecimento a necessidade de se realizar processo licitatório e de sua competência exigir providências de seus subordinados. Demais disso, **a gestão foi expressamente alertada pela Controladoria Geral e pelo Procuradoria Jurídica do Município acerca das irregularidades na contratação emergencial.**

57. Em sendo assim, entende-se **cabível a manutenção da irregularidade e a aplicação de multa aos responsáveis nos termos legais e regimentais.**

2. GB 06. Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

2.1. Contratação da empresa Morhena Coleta e Engenharia Ambiental Ltda para prestação de serviços (Contrato nº 44/2020), mediante Dispensa de Licitação, com preço superior ao praticado pela própria Administração em contrato até então vigente (47/2014), sem apresentação de justificativa para majoração do objeto contratado.



RESPONSÁVEIS:

Ex-Prefeito Municipal de Pedra Preta – Juvenal Pereira Brito

Membros da Comissão Permanente de Licitação – Paula Cristiane Moraes Pereira, Valéria Paiva de Souza e Rejane Oliveira Horta Santos

58. Segundo apontamento do **relatório técnico preliminar**, de acordo com a Ata da Dispensa de Licitação (30/04/2020), assinada pelos servidores Paula Cristiane Moraes Pereira, Valéria Paiva de Souza e Rejane Oliveira Horta Santos, foram solicitados por e-mail o orçamento de quatro empresas, recebendo as respectivas propostas. Acrescente que a decisão pela contratação foi baseada apenas no orçamento com menor valor, não existindo nenhum processo crítico sobre a proposta, mediante busca de licitações ou contratos similares na região ou a comparação com o contrato anterior celebrado pela própria Prefeitura de Pedra Preta.

59. Inclusive, a observação quanto ao valor praticado até então pela própria Prefeitura foi objeto de alerta feito pelo Procurador Geral do Município (Parecer Jurídico nº 45/2020) que informou que o processo não apresentava qualquer justificativa para majoração do objeto contratado, não havendo menção ao alerta da procuradoria na Ata.

60. Assim, apesar do alerta mencionado sobre o risco de sobrepreço na contratação, houve a homologação da Dispensa de Licitação pelo Prefeito Municipal (Doc nº 213407/2022).

61. As **defesas** apresentadas pelas Sras. **Rejane Oliveira Horta Santos e Valéria Paiva de Souza**, membros da Comissão Permanente de Licitações, possuem idêntico teor.

62. Alegam que não compete à Comissão de Licitação avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente da Prefeitura, assim como não há como exigir que a comissão faça levantamento de todo trabalho já realizado pela área encarregada de elaborar o edital e o respectivo orçamento.

63. Destacam que a responsabilidade da Comissão, em regra, limita-se aos atos relacionados a condução do procedimento licitatório ou dispensa de licitação, esclarecendo que como membros da comissão não participaram da elaboração dos respectivos orçamentos, cabendo a comissão a avaliação da documentação encaminhada pelas empresas, no intuito de proceder a habilitação.

64. Aduzem que não houve participação dos membros da CL no planejamento



e ou na decisão de qual procedimento seria adotado, sendo essa decisão de responsabilidade da Secretaria demandante e da autoridade superior.

65. Com relação ao alerta realizado pelo Procurador Geral do município, informa que não coube, naquela oportunidade, aos membros da CL a decisão pelo acatamento ou não da referida recomendação, sendo encaminhado o Parecer Jurídico para o conhecimento do Prefeito, ao qual coube a decisão de dar prosseguimento ao procedimento de contratação em caráter de urgência.

66. A **defesa** do Sr. Juvenal Pereira Brito, Prefeito Municipal à época da dispensa, foi assim sintetizada pela equipe:

- A determinação exarada pelo TCE-MT para repactuação do equilíbrio financeiro e a redução do valor das parcelas foi devidamente atendida assim que houve a publicação da decisão, não havendo dolo ou possível descumprimento da decisão.

- Informa que o contrato em vigor só foi efetivamente suspenso após o trâmite processual do TCE-MT, onde as publicações ocorreram apenas em 06/08/2020.

- O defendente protocolou Embargo de Declaração sobre a Decisão Singular de suspensão do referido contrato, sendo que os Embargos de Declaração são recebidos com efeito suspensivo, interrompendo o prazo para interposição de outro recurso contra a decisão embargada.

Entende o ex-Prefeito que a existência de Embargos em análise tornou a decisão sem força para ser cumprida nesse rito e lapso

- não poderia ser caracterizado como dano ao erário e/ou carregado de dolo por parte do agente público, já que estava sob judicialização e discussão meritória que só foi homologada e reconhecida em 06/08/2022.

- Quando a homologação da medida cautelar foi homologada o ex-gestor tomou as providências cabíveis para interromper o contrato e resolver o problema sem que houvesse dano a prestação dos serviços.

67. No **relatório técnico conclusivo**, a irregularidade e a responsabilização foram mantidas.

68. **Passa-se à análise ministerial.**

69. Na instrução dos presentes autos, restou evidenciado que os serviços contratados através da Dispensa n. 013/2020 são os mesmos que formavam o objeto do Contrato n. 047/2014, vigente até 30/04/2020. Até essa data, o valor mensal para a execução dos serviços era de R\$ 205.017,52 (duzentos e cinco mil e dezessete reais e cinquenta e dois centavos), passando para R\$ 327.554,00 (trezentos e vinte e sete mil



quinhentos e cinquenta e quatro reais) com a referida dispensa, **implicando um aumento de 58,30% sem justificativa plausível.**

70. Destaque-se que o sobrepreço apontado na originária representação de natureza externa foi tratado na determinação de medida cautelar determinada monocraticamente pelo Relator e, posteriormente, homologada pelo Tribunal Pleno, que decidiu da seguinte forma no Acórdão nº 161/2020.

71. Verifica-se que o 1º Termo Aditivo do Contrato nº 44/2020 (Doc nº 213405/2022) promoveu a adequação do valor do contrato para atendimento da determinação cautelar exarada pelo TCE-MT, realizando-se a atualização monetária do valor pactuado no Contrato nº 47/2014. Assim, considerando que não havia reajuste nos valores desde 2015, o valor inicial de R\$ 205.017,52 (duzentos e cinco mil e dezessete reais e cinquenta e dois centavos) passou para R\$ 257.810,75 (duzentos e cinquenta e sete mil oitocentos e dez reais e setenta e cinco centavos).

72. Conforme a SECEX, foram pagos nos meses de junho, julho e agosto de 2020 o montante de R\$ 982.662,00 (3 x R\$ 327.554,00), totalizando um superfaturamento de R\$ 209.229,75 (duzentos e nove mil duzentos e vinte e nove reais e setenta e cinco centavos), considerando que, de acordo com a medida cautelar do TCE-MT, as parcelas mensais estavam com sobrepreço de R\$ 69.743,25, segundo detalhamento a seguir:

Mês	Valor mensal contratado	Valor mensal determinado pelo TCE-MT	Valor Pago	Diferença
Junho	R\$ 327.554,00	R\$ 257.810,75	R\$ 327.554,00	R\$ 69.743,25
Julho	R\$ 327.554,00	R\$ 257.810,75	R\$ 327.554,00	R\$ 69.743,25
Agosto	R\$ 327.554,00	R\$ 257.810,75	R\$ 327.554,00	R\$ 69.743,25
Setembro	R\$ 327.554,00	R\$ 257.810,75	R\$ 257.810,75	-
Outubro	R\$ 327.554,00	R\$ 257.810,75	R\$ 257.810,75	-
Novembro	R\$ 327.554,00	R\$ 257.810,75	R\$ 257.810,75	-
TOTAL PAGO COM SOBREPREGO				R\$ 209.229,75

73. **No que se refere à responsabilização, o Ministério público de Contas discorda do posicionamento da SECEX especificamente quanto à inclusão dos membros**



da Comissão Permanente de Licitação no rol de responsáveis.

74. Segundo o apontamento preliminar, mantido na opinião técnica conclusiva, a irregularidade em apreço deveria ser atribuída ao então Prefeito Municipal e aos membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL), Srs. Paula Cristiane Moraes Pereira, Valéria Paiva de Souza e Rejane Oliveira Horta Santos.

75. As condutas atribuídas ao ex-gestor foram a de **homologar** a Dispensa de Licitação nº 13/2020, quando deveria exigir providências da área competente para refinar a pesquisa de preços após ser alertado pelo Procurador Geral sobre a ausência de justificativa para majoração no valor do contrato praticado até então pela própria Prefeitura, cumprindo o que determina o art. 2º da Lei nº 8.666/93, e **não tomar providências** para garantir o ressarcimento dos valores pagos acima do preço de mercado nas três primeiras parcelas, mediante o desconto dos valores nas parcelas seguintes pagas à prestadora de serviços.

76. Já a conduta supostamente irregular dos componentes da CPL foi de **formalizar** a Dispensa de Licitação nº 13/2020, quando deveriam tomar providências para aprimorar a pesquisa de preços após serem alertados pelo Procurador Geral sobre a ausência de justificativa para majoração no valor do contrato até então praticado.

77. No que se refere à inclusão do ex-gestor máximo da Prefeitura Municipal, concorda-se com a equipe que caberia a ele a adoção de medidas oportunas diante da constatação de que o processo de Dispensa de Licitação não apresentava documentos ou justificativas que comprovassem ser a contratação vantajosa para Administração Pública. Pesa o fato de que a gestão foi expressamente alertada pelo parecer da Procuradoria Geral do Município.

78. Com relação aos membros da Comissão Permanente de Licitação, o Ministério Público de Contas entende que não restou devidamente caracterizada a sua conduta, comissiva ou omissiva, a ponto de implicar a sua responsabilização, tanto de caráter punitivo, quanto de ressarcitório.

79. Com efeito, é fundamental identificar quais são os deveres atribuídos a tais agentes, lembrando que é possível que normas internas do órgão ou da entidade da administração pública disciplinem tarefas que devem ser desempenhadas pelos agentes envolvidos no certame.

80. Ao tratar da responsabilidade dos membros das comissões de licitação, a



Lei de Licitações e Contratos, no § 3º do art. 51, estipula que tais agentes responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente, devidamente fundamentada, estiver registrada em ata da reunião em que a decisão tomada foi contraditada. Assim, os membros da comissão responderão pelas consequências decorrentes da decisão tomada, como se tivessem adotado tal conduta de maneira individual.

81. Assim, o membro da comissão estará excluído de responsabilidade se efetivamente restar demonstrado que não agiu, ao menos, com culpa. Ou, ainda, conforme disposto no retrocitado dispositivo legal, se, expressa e justificadamente, tomar posição individual divergente da adotada pela comissão de licitação, consoante razões consignadas em ata da reunião em que a aludida decisão foi tomada.

82. Contudo, importa esclarecer que o art. 82 do mencionado estatuto estabelece que os agentes administrativos que praticarem atos em **desacordo com os preceitos da Lei de Licitações** ou que **atuem visando a frustrar os objetivos do certame** estão sujeitos às sanções previstas na própria Lei “e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar”. Assim, a atuação administrativa irregular deve estar em dissonância com a norma que prevê as atribuições do agente.

83. Assim, na lição de Marçal Justen Filho⁷, a responsabilidade solidária dos membros da comissão **depende de culpa**, somente havendo responsabilização se caracterizada a atuação pessoal e culposa do agente no cometimento da infração ou irregularidade ou que tenha se omitido (ainda que culposamente) na adoção na prática dos atos necessários para evitar o dano. Se o agente, por negligência, manifestou sua concordância com o ato viciado, tornou-se responsável pelas consequências dele advindas. Se, porém, ele adotou as precauções necessárias e o vício era imperceptível não obstante a diligência empregada, não há responsabilidade pessoal.

84. A nosso ver, a participação da Comissão de Licitação, seja permanente, seja especial, se dá primordialmente a partir da fase externa da licitação. Situações diversas, em que os membros atuam na fase interna, devem ser suficientemente esclarecidas no processo de controle externo para fins de responsabilização, não sendo possível a atribuição de responsabilidade de qualquer agente por presunção,

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética. pp. 480 e 481



principalmente quando a decisão sobre a apreciação acerca da (in)conveniência da realização do certame. É dizer, a decisão sobre a realização ou não de licitação deve ser atribuída ao gestor máximo ou delegatário da atribuição, a exemplo dos secretários municipais.

85. O fato de a Comissão Permanente de Licitação ter tomado ciência do parecer jurídico em que foram elencadas possíveis irregularidades não faz surgir, em face dela, o dever de agir para obstar o prosseguimento do processo licitatório, uma vez que a falha se concretiza no momento da decisão.

86. Portanto, entendendo não haver elementos nos autos suficientes a caracterizar a responsabilidade dos membros da Comissão Permanente de Licitação, o Ministério Público de Contas sugere **o afastamento da irregularidade quanto a tais agentes**, sendo, por outro lado, **cabível a aplicação de multa ao ex-gestor e imputação de débito pelo dano verificado**.

3. DA MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1 Da análise global

87. Após análise dos autos, subsidiada pelos relatórios de auditoria elaborados pela Secretaria de Controle Externo, o Ministério Público de Contas entende que restaram comprovadas as irregularidades preliminarmente apontadas pela equipe técnica.

88. Em especial, destacam-se negativamente as falhas que culminaram em dano ao erário no importe de **R\$ 209.229,75** (duzentos e nove mil duzentos e vinte e nove reais e setenta e cinco centavos), relativo ao pagamento indevido por serviços mediante dispensa de licitação sem a devida justificativa por parte da gestão.

89. Assim, por tudo o que foi exposto, o *Parquet* de Contas entende que **a presente tomada de contas especial merece ser julgada irregular**, com aplicação de multas aos responsáveis, além de **condenação** do ex-gestor, Sr. Juvenal Pereira Brito, ao ressarcimento do erário, com recursos próprios, em face do dano ao erário municipal.



3.2 Da Conclusão

90. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **opina**:

a) pela **declaração da revelia** da Sra. Paula Cristiane Moraes Pereira;

b) pelo julgamento pela **irregularidade da presente tomada de contas especial**;

c) pela **aplicação de multa**, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 327, II, do Regimento Interno do TCE/MT, da seguinte forma:

c.1) aos **Srs. Juvenal Pereira Brito, Antônio de Azevedo, Cristiane Valéria da Silva e Paula Cristiane Moares Pereira**, pelo cometimento da seguinte irregularidade:

1. GB 21. Licitação_Grave_21. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitação (arts. 17, 24 e 25, da Lei nº 8.666/93).

1.1. Ineficiência no planejamento de licitações e contratações, ocasionando contratação por dispensa de licitação de serviços (Dispensa nº 13/2020) que deveriam ser licitados em tempo hábil, considerando a vigência de 72 meses do contrato anterior e a previsibilidade do fim da vigência e da necessidade da continuidade dos serviços, configurando “urgência fabricada”.

c.2) ao **Sr. Juvenal Pereira Brito** pelo cometimento da seguinte irregularidade:

2. GB 06. Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

2.1. Contratação da empresa Morhena Coleta e Engenharia Ambiental Ltda para prestação de serviços (Contrato nº 44/2020), mediante Dispensa de Licitação, com preço superior ao praticado pela própria Administração em contrato até então vigente (47/2014), sem apresentação de justificativa para majoração do objeto contratado.

d) pela **condenação à restituição do erário** do Sr. Juvenal Pereira Brito pelo



montante de **R\$ 209.229,75** (duzentos e nove mil duzentos e vinte e nove reais e setenta e cinco centavos), a ser corrigido desde a data dos pagamentos, sem prejuízo da aplicação de multa proporcional ao responsabilizado sobre o valor atualizado do dano ao erário, nos termos do art. 328 do Regimento Interno do TCE/MT.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 1º de abril de 2024.

(assinatura digital)⁸

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

⁸ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.