

registrar que, o documento de identificação acostado as folhas 022 está ilegível, ofendendo o Art. 61, da Lei das Licitações.

Passo a analisar as falhas apontadas pelo Ministério Público, quais sejam, a contratação realizada por dispensa, preferindo a contratação temporária; a falta de demonstração da caracterização da situação emergencial ou calamitosa, a razão da escolha do contrato e a justificativa do preço.

A propósito, cumpre salientar, de plano, que a contratação de serviços por meio de dispensa de licitação e inexigibilidade sem a formalização dos processos administrativos, justificativas e publicação na imprensa oficial, contrariando o que dispõe o Artigo 26, da Lei nº 8.666/93.

As dispensas e inexigibilidades de licitações são exceções a regra, porém existem algumas formalidades que não são dispensadas tais como: motivação, caracterização da situação emergencial ou calamitosa, razão da escolha do fornecedor, justificativa do preço, publicação da ratificação na imprensa oficial, etc, desde que observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência, de modo a evitar situações em que o atraso do início dos certames licitatórios seja a causa para as contratações com fulcro no Art. 24, Inciso IV, da Lei nº 8.666/93. Para ilustrar referido entendimento, o TCU decidiu que:

[...] só se deve realizar aquisições com dispensa de licitação, fundada no Inciso IV, do Art. 24, da Lei nº 8.666/93, quando devidamente caracterizada a situação de emergência ou de calamidade pública, desde que a situação não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis e desde que esteja comprovado que a imediata contratação é o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado. [TCU. Processo nº 015.764/95-8. Decisão nº 811/1996 - Plenário]. (FERNANDES, 2005: 416).

Desenvolvendo, ainda, os comentários, comporta observar que a dispensa de licitação só pode ser invocada em razão de situação emergencial provocada de forma imprevisível, e não da inércia administrativa.

Outrossim, cumpre anotar que a hipótese de dispensa de licitação por emergência não tem o poder de atribuir ao Administrador Público irrestrita liberdade para que possa, a sua vontade, evitar o processo licitatório, pois a regra é licitar, sendo as exceções previstas em lei.

Portanto, a contratação direta nos casos de emergência deve ser utilizada pela Administração quando restarem presentes todos os pressupostos constantes do Art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, sendo ainda necessário o cumprimento de formalidades estabelecidas no parágrafo único do Art. 26, do mesmo diploma legal, como condição para a eficácia do processo administrativo correspondente:

Art. 26 (...)

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

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

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

Como se vê, a Administração, após a verificação dos pressupostos que caracterizam a situação emergencial, deve escolher, para contratação direta (desde que possua dotação orçamentária), executante que possua capacidade jurídica e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com as exigências do objeto a executar, devendo ser exibida a razão da escolha do prestador de serviços. Segundo leciona Conforme Antônio Carlos Cintra:

[...] o executante há que ser de absoluta confiança. Já que o prazo passa a ser o elemento determinante da decisão de não licitar, a confiabilidade se torna mais importante, exatamente porque diante de caso excepcional também excepcional deve ser a confiabilidade. Ao dispensar a licitação para uma contratação, com fundamento na emergência, a Administração está arriscando-se a, se não cumprido o prazo determinado, ver frustrar-se seu objetivo de atender ao interesse social subjacente, apesar da medida excepcional tomada. (AMARAL, 2001: 5).

Impõe-se, ainda registrar que, quanto à justificativa do preço, necessário se faz que o órgão licitante junte aos autos consulta aos preços de mercado, através de órgão oficial, para efeito de comparação de preços, pois a necessidade da sociedade ou da Administração não pode justificar preços exorbitantes ou abusivos, sob pena de ver frustrada a moralidade na seleção das propostas.

Nessa esteira, o TCU já decidiu que é necessário rigor na análise dos valores dos contratos emergenciais, para que se evite o superfaturamento, pois sempre haverá os que se aproveitam da premência da situação para cobrar preços abusivos:

[...] é irregular compra com valor superfaturado por emergência. [TCU. Processo nº 550.790/91-8. Decisão nº 060/1997 - 2ª Câmara]. (FERNANDES, 2005: 418).

Pelo exposto, acompanhando o entendimento da 6ª Controladoria/

TCM e do Ministério Público, DECIDO pelo NÃO CADASTRO do Contrato Administrativo nº 0201006/2013/PMNP - realizada pelo Município de Novo Progresso, através de procedimento licitatório deflagrado na modalidade Dispensa de Licitação nº 0201006/2013, para a prestação de serviços médico de clínico geral à população local, mediante prévio encaminhamento feito pela Secretaria Municipal de Saúde, firmado com o Dr. Roberto Tudor Cuellar, no valor de R\$ 36.400,00 (trinta e seis mil, e quatrocentos reais).

Decido ainda, que a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Novo Progresso - exercício de 2013 - de competência da 6ª Controladoria, proceda análise em conjunto com os presentes autos, dando-se prosseguimento ao feito, sem prejuízo a aplicação da multa regimental.

Por derradeiro, determino que promova-se a publicação desta Decisão Monocrática;

Belém, 19 de julho de 2016.

Aloísio Augusto Lopes Chaves

Conselheiro Relator

Processo nº 201310215-00

Órgão: Prefeitura Municipal de Novo Progresso.

Assunto: Contrato nº 20132726/2013, firmado com a Sra.

Kelcilene Moura Carneiro.

Responsável: Osvaldo Romanholi - Prefeito.

Decisão Monocrática

Trata-se do Contrato nº 20132726/2013 - celebrado entre a Prefeitura Municipal de Novo Progresso e a empresa Sra. Kelcilene Moura Carneiro, visando a contratação de profissional para a prestação de serviços jurídicos na Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social, com vigência de 01/03/2013 a 31/03/2013, no valor global de R\$ 5.000,00, oriundos da modalidade de licitação Dispensa de Licitação nº 0103003/2013. Às fls. 037/039, a 6ª Controladoria/TCM, através do Parecer nº WA/032/2016, de 22.03.2016, concluiu pela ILEGALIDADE do ajuste, pelos motivos demonstrados abaixo:

1. Reserva orçamentária não comprovada, infringindo o Art. 167, II, da CF/1988;

2. Nota de empenho ausente, infringindo o Art. 61, da Lei nº 4.320/1964.

3. Publicação não enviada. Art. 37, caput, da CF/88 e Art. 61, § único, da Lei nº 8.666/93;

Informa que a prestação de contas foi intempestiva, infringindo o art. 103, VII do RI/TCM-PA, sugerindo o recolhimento de multa. Diante do exposto e tendo em vista os presentes autos parecerem ao exercício financeiro de 2013 e por estar com seu prazo de vigência expirado, sugerimos a juntada dos autos a respectiva prestação de contas do exercício 2013 para análise conjunta, conforme a Resolução nº 5717/98 TCM/PA.

O Ministério Público junto ao TCM/PA, às fls. 042/044, acompanha as alegações do órgão técnico.

Ademais, a presente contratação de profissional para desempenhar serviço jurídico na Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social, no valor de R\$ 5.000,00, foi fundamentado no Art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, ou seja, em vista que o valor da contratação foi inferior a R\$ 8.000,00. Ocorre que o TCU no Acórdão n 159/1995 - 1ª Câmara recomendou "adotar, como regra, a realização de coleta de preços nas contratações de serviços e compras dispensadas de licitação com fundamento no Art. 24, II, da Lei nº 8.666/93". Da mesma forma, o TCDF na decisão nº 4196/2001 recomendou "nos casos de contratação direta fundada no Art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, devem ser obtidas, se possível, três propostas de preços" (JACOBY, 2004,p.315). Todavia, não foi comprovada neste processo a cotação de preço de serviço jurídico no Município de Novo Progresso, o que visa resguardar o primado da Igualdade.

Por fim, observa-se a ausência de especificidade do objeto do contrato em comento, descumprindo o Art. 54, §1º, e o Art. 55, I, da Lei 8.666/93, visto que a cláusula primeira dispõe de forma geral que o objeto consiste na "contratação de profissional para prestação de serviços jurídicos na Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social", sem especificar o serviço jurídico que deve ser realizado no período de contratação temporária de um advogado.

Esclarece que a contratação de advogado deve ocorrer por concurso público, todavia, em casos permitidos legalmente, pode haver a contratação de profissional de serviço jurídico por inexigibilidade de licitação, desde que comprovados os seguintes requisitos, nos termos da jurisprudência do TCU, STJ e STF:

(1) Procedimento administrativo prévio; (II) serviço técnico especializado; (III) serviço de natureza singular; (IV) notório saber do contratado; (V) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do órgão; (VI) compatibilidade do preço contratado com o preço de mercado. No entanto, no caso em tela, por se tratar de uma contratação no valor de R\$ 5.000,00 fundamentou-se na dispensa de licitação pautada no Art. 24, II, da Lei nº 8.666/93. Ocorre que mesmo no caso de dispensa de licitação deve haver motivação e especificidade do objeto do contratado, cotação de preço do serviço advocatício e publicação do contrato, para que possa atender os primados da legalidade, da igualdade e da publicidade.

Assim, pelo exposto, opina pela IRREGULARIDADE, e solicita ainda que sejam juntado aos autos da prestação de contas do Município de Novo Progresso, exercício 2013, com base na Resolução nº 5.717/98 TCM/PA.

Decido:

É importante ressaltar que a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros é condição obrigatória para a realização de despesas. A Administração Pública não pode licitar sem previamente atestar a existência de verba para arcar com os custos decorrentes do contrato. Assim, no processo de licitação, o gestor deve certificar a existência de dotação financeira específica para cobrir as despesas calculadas para a contratação, que correspondem ao valor global ajustado no certame. Igualmente é dever da Administração realizar o empenho da despesa, que consiste em deduzir do orçamento, na respectiva rubrica, o valor a ser pago ao particular contratado. O empenho da despesa, conforme definição do Art. 58, da Lei nº 4.320/64, "cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

A Lei n. 8.666/93 submete à estimativa de custos como baliza procedimental necessária nas licitações públicas. O Parágrafo 2º, do Artigo 40, da referida lei determina a necessidade de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital. Por sua vez, o Artigo 44, da Lei das Licitações, ao tratar sobre o julgamento das propostas, ressalva a exceção ali constante, não admite a apresentação de preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado. Assim, é necessário que o ente licitante possua estimativa prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços praticados pelo mercado.

A pesquisa de preços é composta de um procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para resguardar despesas decorrentes de contratação pública. Igualmente serve como base para confronto e exame de propostas em licitação e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global. Desta forma, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual.

Corroborando esse entendimento, o Tribunal de Contas da União, na decisão proferida no Acórdão 769/2013 - Plenário, estabeleceu que a ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência.

Nesta mesma seara, em conformidade com o entendimento constante do Acórdão TCU 1785/2013 - Plenário, a Corte de Contas esclareceu que a ausência de pesquisa que represente adequadamente os preços de mercado, além de constituir afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas, pode render ensejo à contratação de serviços ou aquisição de bens por preços superiores aos praticados pelo mercado, ferindo, assim, o princípio da economicidade.

Conclui-se, desta forma, que a inexistência de uma pesquisa de preços eficiente impossibilita à Administração Pública atingir os objetivos definidos pela Lei de Licitações e Contratos, principalmente aquele relacionado à seleção da proposta mais vantajosa. Impõe-se, ainda registrar que a publicação do contrato administrativo é condição de sua eficácia. Segundo o ilustre professor Jacob Fernandes: "Eficaz não é apenas o que vige, vigora, mas o que está apto a produzir efeitos no mundo jurídico. A interpretação literal da norma, tem levado alguns exegetas a considerar que o contrato somente pode produzir efeitos após a publicação do resumo do mesmo no diário oficial. É elementar em Administração Pública que um dos vetores de uma boa gestão é o planejamento, mas em termos práticos nem sempre está ao alcance do gestor público conduzir as ações ou superar os obstáculos que inibem o regular desenvolvimento da atividade. Por esse motivo, verifica-se que é difícil, senão mesmo impossível, somente dar eficácia aos contratos após a publicação".

Além de todo o exposto, é relevante salientar que licitação é a regra, no entanto, quando inviável a competição, ela será inexigível. Havendo possibilidade de competição deverá haver licitação, ressalvados os casos previstos em lei como de dispensa de licitação.

Margal Justen Filho (2012, p. 406/407) afirma que a inviabilidade de competição, de acordo com o Artigo 25, da Lei 8.666/93, pode ocorrer, exemplificativamente, nas seguintes situações:

a) Ausência de alternativas: quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação;

b) Ausência de mercado concorrencial: ocorre nos casos de serviços de natureza personalíssima;

c) Ausência de objetividade na seleção do

objeto: não há critério objetivo para escolher o melhor;

d) Ausência de definição objetiva da prestação a