



PROCESSO Nº : 31.728-4/2019 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA  
RESPONSÁVEL : LUZIA NUNES BRANDÃO – PREFEITA MUNICIPAL  
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

### PARECER Nº 5.407/2021

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA. FRACIONAMENTO DE DESPESA. BURLA AO PROCESSO LICITATÓRIO. ART. 62 DA LEI 8.666/93. FACULTATIVIDADE DE FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL. IMPOSSIBILIDADE. SERVIÇOS COM OBRIGAÇÕES FUTURAS. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, PROCEDÊNCIA E MULTA.

## 1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de **Representação de Natureza Interna**<sup>1</sup>, proposta pelo Ministério Público de Contas, decorrente de denúncia subscrita pela Câmara Municipal de Ribeirão Cascalheira na Ouvidoria Geral do MPC, inerente a possíveis irregularidades na contratação da empresa A. J. Assis Ferreira Soluções ME e do Sr. Anderson Silveira Figueiredo, no exercício de 2019, sem a deflagração de processo licitatório e sem a formalização de instrumentos contratuais.

2. O Relator, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade recebeu a Representação, por meio da decisão n. 272280/2019.

3. Em relatório técnico preliminar, a equipe de auditoria, em consonância com o Ministério Público de Contas, verificou irregularidades nas contratações efetivas sem o devido processo licitatório e formalização contratual, imputando as seguintes irregularidades:

<sup>1</sup> Documento digital nº. 258427/2019





**RESPONSÁVEIS:** Sra. LUZIA NUNES BRANDÃO - PREFEITA

**GB01 - Licitação Grave 01.** Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº 8.666/1993).

**Resumo do achado:** Inexistência de prévio processo licitatório formalizado para a contratação, durante o exercício de 2019, da Empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresarial – ME e do Sr. Anderson Silveira Figueiredo.

**HB05 - Contrato Grave 05.** Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei nº 8.666/1993; legislação específica do ente)

**Resumo do achado:** Inexistência de contrato formalizado para a contratação, durante o exercício de 2019, da Empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresarial – ME e do Sr. Anderson Silveira Figueiredo.

4. Nesse passo, opinou pela citação da Sra. Luzia Nunes Brandão, Prefeita Municipal de Ribeirão Cascalheiras, e a notificação para manifestarem na qualidade de terceiros interessados, da Empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME e do Sr. Anderson Silveira Figueiredo.

5. Devidamente citada, por meio do ofício n. 798/2021/GCI/LHL, a gestora apresentou defesa, por meio do documento digital n. 127635/2021. Entretanto, com relação aos terceiros interessados, apesar de devidamente notificados<sup>2</sup>, por meio dos ofícios n. 823/2021/GCI/LHL e 824/2021/GCI/LHL, somente a empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME apresentou manifestação (Documento Digital n. 139019/2021).

6. Ato seguinte, a Secex emitiu relatório técnico de defesa<sup>3</sup> manifestando pela procedência da Representação de Natureza Interna, devido a manutenção dos apontamentos realizados, bem como pela expedição de determinação a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira.

7. Após, vieram os autos para emissão de parecer ministerial.

8. É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

<sup>2</sup> Documento Digital - AR n. 161035/2021 e 161036/2021.

<sup>3</sup> Documento digital nº. 246247/22021





## 2.1. Admissibilidade

9. Prefacialmente, importante ressaltar que dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

10. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza **interna** ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

11. No caso em questão, a Representação de Natureza Interna foi formulada por parte legítima, em linguagem clara e compreensível, sobre matéria de competência do Tribunal (licitações e contratos), com a identificação do objeto representado e a descrição dos fatos irregulares, adimplindo os requisitos constantes dos artigos 224, II, “b” e 219, I, II, III e IV do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (RITCE/MT).

12. Outrossim, a representação indica os possíveis responsáveis, o ano ou data em que os fatos ocorreram, assim como os indícios e evidência das irregularidades noticiadas, aquilatando, também, os requisitos constantes no artigo 219, V, VI e VII do RITCE/MT, **razão porque merece ser conhecida**.

## 2.2 Do mérito

13. A Representação de Natureza Interna foi proposta pelo Ministério Público de Contas, em decorrência de Denúncias ofertadas pela Câmara Municipal de Ribeirão Cascalheira na Ouvidoria Geral, após a verificação de possíveis irregularidades nas contratações da Empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais

3





– ME e do Sr. Anderson Silveira Figueiredo.

14. Constatou-se o pagamento de R\$ 115.300,00 à empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME, pela Prefeitura de Ribeirão Cascalheira, sem realização do devido processo licitatório, não havendo sequer formalização contratual, por meio dos seguintes empenhos:

EMPENHO Nº	DATA	EMPENHO	LIQUIDAÇÃO	PAGAMENTO	RETENÇÃO
2019020001777	15/02/2019	25.800,00	25.800,00	25.800,00	1.161,00
2019020001789	18/02/2019	34.800,00	34.800,00	34.800,00	1.566,00
2019030002504	14/03/2019	18.000,00	18.000,00	18.000,00	810,00
2019050004578	02/05/2019	23.200,00	23.200,00	23.200,00	1.044,00
2019070010390	12/07/2019	13.500,00	13.500,00	13.500,00	607,50
Total:					R\$ 115.300,00

Fonte: Documento Digital nº 258427/2019, parágrafos 8 e 9.

15. Com relação aos pagamentos efetuados ao Sr. Anderson Silveira Figueiredo, não foram encontrados registros no sistema Aplic ou no Portal Transparência, tendo informado a gestora, em manifestação na denúncia, o pagamento no importe de R\$ 32.000,00 e R\$ 21.000,00 para geração e validação de dados do MANAD, portanto, no total de R\$ 53.000,00.

16. Nesse passo, considerando o Decreto Municipal n. 782/2017, que prevê a possibilidade de dispensa de licitação para outros serviços e compras no valor até R\$ 35.048,74 (10% do valor previsto para Carta Convite) concluiu o Ministério Público de Contas que foram realizados pagamentos a maior que o permitido em Lei, no importe de R\$ 80.251,26 a empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME e de R\$ 17.951,26 ao Sr. Anderson Silveira Figueiredo.

17. Destacou, também, o Representante, que não é possível afirmar que esses são os valores totais empenhados e pagos, haja vista que tanto o site da Prefeitura quanto o Aplic não possuem informações completas sobre as despesas citadas.

18. Ademais, pontuou que ainda que realizada a contratação direta, sem o





devido amparo legal, dever-se-ia ter observado as suas formalidades, com realização do devido processo administrativo, instruído com elementos legais como a justificativa da contratação direta, razão da escolha do contratado e a justificativa do valor do objeto contratual por meio do balizamento de preços.

19. Acresceu, ainda, quanto a obrigatoriedade de formalização contratual no presente caso, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/93, por não ser caso de compra com entrega imediata e integral (§4º). Ressaltando, por fim, que a ausência de formalização do contrato dificulta sobremaneira o Controle Externo exercido por este Tribunal.

20. Em análise técnica preliminar, a Secretaria de Controle Externo, ratificou os fundamentos jurídicos expostos pelo Ministério Público de Contas, imputando as irregularidades GB01 e HB05 ao caso em tela, atualizando, somente as informações sobre os valores pagos pela Prefeitura de Ribeirão Cascalheira à empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME e ao Sr. Anderson Silveira Figueiredo, uma vez que não estavam totalmente disponíveis no momento da propositura da Representação.

21. Assim, verificou que foram empenhadas à empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME, em 2019, o valor de R\$ 213.900,00, tendo sido efetivamente pago o montante de R\$ 151.200,00, conforme tabela abaixo:

Data	Nº do Empenho	Credor	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Retido(Liq...)	Valor Pago	Valor Pago+Ret...
15/02/2019	001786/2019	A.J ASSIS FERREIRA SOLUCOES EMPRESARIAL	25.800,00	25.800,00	1.161,00	24.639,00	25.800,00
18/02/2019	001798/2019	A.J ASSIS FERREIRA SOLUCOES EMPRESARIAL	34.800,00	34.800,00	1.566,00	33.234,00	34.800,00
14/03/2019	002503/2019	A.J ASSIS FERREIRA SOLUCOES EMPRESARIAL	18.000,00	18.000,00	810,00	17.190,00	18.000,00
02/05/2019	003975/2019	A.J ASSIS FERREIRA SOLUCOES EMPRESARIAL	23.200,00	23.200,00	1.044,00	22.156,00	23.200,00
12/07/2019	006784/2019	A.J ASSIS FERREIRA SOLUCOES EMPRESARIAL	13.500,00	13.500,00	607,50	12.892,50	13.500,00
18/09/2019	008225/2019	A.J ASSIS FERREIRA SOLUCOES EMPRESARIAL	83.600,00	35.930,00	1.181,50	34.718,50	35.900,00
02/12/2019	009302/2019	A.J ASSIS FERREIRA SOLUCOES EMPRESARIAL	15.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			213.900,00	151.230,00	6.370,00	144.830,00	151.200,00

Fonte: Sistema Aplic – Consulta aos empenhos de 2019, em 24.02.2021.





22. Portanto, o valor pago acima do limite legal para dispensa de licitação neste caso foi de R\$ 116.151,26 e não R\$ 80.251,26.

23. Não foram contatadas atualizações nos valores pagos ao Sr. Anderson Silveira Figueiredo, confirmando a Secex o valor de R\$ 53.000,00.

Data	Nº do Empenho	Credor	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Retido(Liq...)	Valor Pago	Valor Pago+Ret...
27/02/2019	001877/2019	ANDERSON SILVEIRA FIGUEREDO	21.000,00	21.000,00	630,00	20.370,00	21.000,00
01/04/2019	003580/2019	ANDERSON SILVEIRA FIGUEREDO	32.000,00	32.000,00	1.200,00	30.800,00	32.000,00
			53.000,00	53.000,00	1.830,00	51.170,00	53.000,00

Fonte: Sistema Aplic – Consulta aos empenhos de 2019, em 24.02.2021.

24. Pelo exposto, foi imputado responsabilidade a Sra. Luzia Nunes Brandão, Prefeita do Município, por não determinar o processamento de prévia licitação para contratação de serviços de consultoria e contabilidade (GB01) com a empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME e com o Sr. Anderson Silveira Figueiredo, bem como por não proceder a sua devida formalização contratual (HB05). No mais, foi sugerida a notificação dos contratados como terceiros interessados.

25. Instada a manifestar, a defendente, de forma similar aos argumentos já ofertados nos autos da denúncia, junto ao MPC, salientou diversos problemas relacionados as prestações de contas de natureza obrigatória, após o afastamento do ex-gestor, como: a) o não encerramento contábil anual do exercício de 2017, comprovada pela emissão de parecer contrário ante a ausência do encaminhamento de informações ao sistema Aplic; b) a ausência de prestações de contas ao FNDE por meio do SIOPE e do Fundo Nacional de Saúde, as quais geraram restrições no serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias da Secretaria do Tesouro Nacional, impedindo a transferência de recursos de convênio firmados e a celebração





de termos; e c) a preterição de informações referente ao MANAD, dos exercícios de 2017 e 2018, tratando de arquivo exigido pela fiscalização da Receita Federal com informações relacionadas a folha de pagamento.

26. Justifica, assim, que a contratação de um especialista para regularização de todas as problemáticas existentes na Prefeitura era imprescindível, uma vez que os contadores da Prefeitura não possuíam conhecimentos técnicos para sua realização, conforme declaração assinada por eles, necessitando de capacitação, sendo a saída encontrada pela gestora a contratação dos serviços de assessoria e consultoria para auxiliar os profissionais diariamente no cumprimento de todas as suas obrigações e responsabilidades.

27. Nesse passo, confirma que apesar de irregulares, por ultrapassarem o valor da dispensa, foram bastante necessárias para que a Prefeitura continuasse com as regularizações das pendências, não incorrendo nos mesmos erros da gestão anterior, requisitando, assim, a aplicabilidade do disposto no art. 22 da LINDB, convertendo a irregularidade em recomendação, por não ter ocasionado dano a Administração Pública.

28. No mais, destaca equívoco nos números das notas de empenhos citadas pela equipe técnica, apesar de confirmar a regularidade das suas datas e valores, apresentando as seguintes tabelas:

empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME





### Valores apresentados na manifestação de defesa

Nº DO EMPENHO	DATA	VALOR PAGO
1777/2019	15/02/2019	R\$25.800,00
1789/2019	18/02/2019	R\$34.800,00
2504/2019	14/03/2019	R\$18.000,00
4578/2019	02/05/2019	R\$23.200,00
10390/2019	12/07/2019	R\$13.500,00
11832/2019	18/09/2019	R\$35.900,00
80387/2019	02/12/2019	R\$0,00

Fonte: Relatório técnico preliminar e manifestação da defesa.

Sr. Anderson Silveira Figueiredo

### Valores apresentados na manifestação de defesa

Nº DO EMPENHO	DATA	VALOR
1878/2019	27/02/2019	R\$21.000,00
4183/2019	01/04/2019	R\$32.000,00

Fonte: Relatório técnico preliminar e manifestação da defesa.

29. Explica, também, que os empenhos realizados em 18/09/2019 e 02/12/2019, referente a empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME não são frutos da dispensa de licitação aqui analisada, sendo decorrente das seguintes contratações: a) empenho n. 11832/2019 de 18/09/2019, fruto do contrato n. 071/2019, originado da adesão à ata de registro de preços n. 031/2019, processo licitatório n. 044/2019, processo adesão n. 09/2019; b) empenhos n. 80387/2019 de 02/12/2019, fruto do contrato n. 084/2019, originado do processo licitatório n. 59/2019, adesão n. 16/2019.

30. Destarte, o valor de R\$ 35.900,00 acrescido pela equipe técnica, em relação ao citado pelo MPC, seria decorrente de outra contratação, conforme supracitado.





31. Sustenta, ainda, que o empenho n. 1777/2019 de 15/02/2019 (R\$ 25.800,00), tratou de contratação que objetivou o envio de informações ao SIOPE e SIOPS, enquanto o empenho n. 2504/2019 de 14/03/2019 (R\$ 18.000,00), refere-se à contratação para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, portanto, possuindo objetos distintos não podendo ser englobados em um único cálculo, devendo, assim, o limite da dispensa ser analisado de acordo com o objeto almejado e não de acordo com o CNPJ.

32. De igual modo, afirma que os pagamentos realizados ao Sr. Anderson Silveira Figueiredo referem-se a contratações distintas, sendo a do empenho n. 001878/2019 (R\$ 21.000,00), decorrente da geração e validação de dados do MANAD, e a do empenho n. 004183/2019 (R\$ 32.000,00), inerente à configuração e geração de informações ao E-SOCIAL.

33. Nesse passo, requer a exclusão do cálculo do pagamento realizado a empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME do montante de R\$ 35.900,00, decorrente do empenho n. 8225/2019, bem como que sejam consideradas legais as contratações por dispensa de licitação referente aos empenhos nº 001786/2019, 002503/2019, 001877/2019 e 003580/2019, por se tratarem de contratações com objetos distintos e passíveis de serem contratadas por meio de dispensa de licitação, levando-se em conta, ainda, a situação particular vivenciada pelo município, citando o art. 22 da LINDB, para converter a irregularidade GB01 (relacionada aos empenhos nº 001798/2019, 003975/2019 e 006784/20419) em recomendação.

34. Já no que concerne a irregularidade HB05, fundamenta a defendente que há autorização legal para que o instrumento de contrato seja substituído pelas notas de empenho, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/93, por se tratar de modalidade que usa do limite legal da carta convite, sendo facultativa a formulação do contrato. Portanto, considerando que os valores contratação não ultrapassam o limite da modalidade convite, nos termos do Decreto Municipal n. 782/2017 – R\$ 657.163,90, não há irregularidade ante a ausência de formalização contratual.





35. Quanto as notificações expedidas aos terceiros interessados, somente a empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME apresentou manifestação, aduzindo não ter interesse processual no feito, uma vez que a prestação dos serviços para a qual foi contratada foi efetivamente executada, cabendo a contratante escolher a forma de contratação.

36. A equipe técnica, em relatório técnico de defesa, acatou os argumentos apresentados em defesa, no que se refere à exclusão do valor de R\$ 35.900,00, por se referir ao contrato n. 071/2019, alterando o achado, concluindo que o limite legal ultrapassando em relação a contratação da empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME, por meio de dispensa licitatória, foi de R\$ 80.251,26, conforme inicialmente pontuado pelo MPC.

37. Esclareceu, entretanto, que o equívoco supracitado decorreu ante ao preenchimento errôneo dos dados pela defendente no Sistema Aplic, motivo pelo qual opina pela expedição de determinação à atual gestão para que promova as correções necessárias, nos termos da resolução normativa n. 3/2020-TP.

38. De outra sorte, não considerou razoáveis as alegações da defesa, quanto a distinção dos objetos contratados, a fim de justificar a dispensa, uma vez que se tratam de serviços com mesma natureza, tratando-se de serviços de consultoria e assessoramento correlatos à contabilidade e prestação de contas.

39. Ressaltou, ainda, que a própria defesa admite que as contratações ultrapassaram o valor da dispensa, ocorrendo sem processo licitatório e sem qualquer formalização processual, justificando tal fato a situação peculiar da Prefeitura, para regularização das pendências existentes, motivo pelo qual, sugeriu ao Relator que a situação exposta pela defesa seja considerada como possível atenuante na dosimetria da pena. Contudo, concluiu que as irregularidades efetivamente ocorreram, não merecendo prosperar as justificativas de que se tratava de processo de despesas distintos, opinando, assim, pela manutenção do achado.





40. No que concerne a obrigatoriedade do instrumento contratual, apesar de a equipe técnica entender que os valores contratados não ultrapassam o limite da modalidade convite disposta no Decreto Municipal n. 782/2017, conforme preconiza o art. 62 da Lei 8.666/93, sendo portanto facultado ao administrador substituir o instrumento contratual por carta-contrato, nota de empenho de despesa, entre outros, a natureza dos serviços prestados nestas contratações, assessoria e consultoria, demandam uma formalização por caracterizar uma relação de direitos e obrigações que ensejam uma celebração contratual para a devida fiscalização.

41. Consignou que a forma procedida prejudicou a transparência das aquisições dos serviços e, ainda, dificultou sobremaneira a fiscalização do controle externo, impedindo uma análise mais profunda sobre o objeto das contratações realizadas pela Prefeitura.

42. Destacou, ainda, o impedimento de atuação do controle social e mesmo a fiscalização da execução contratual que deveria obrigatoriamente ter sido exercida pela própria prefeitura, visto que não há um instrumento hábil a dizer qual seria o prazo de execução dos serviços, quais os deveres dos contratados e da administração pública, quais exatamente seriam os serviços a executar, quais as metas a alcançar, dentre outros aspectos. Nesses termos, manifesta pela manutenção da irregularidade HB05.

**43. Passa-se a análise ministerial.**

44. Diante dos fatos aquilatados, alternativa não resta senão corroborar com os argumentos expostos pela equipe técnica, em sintonia os fundamentos já expostos por este *Parquet* nesta Representação.

45. A celeuma jurídica nestes autos se refere a fuga da modalidade licitatória cabível, sob o argumento de serem objetos distintos, bem como da não necessidade de formalização contratual dessas aquisições, consubstanciado no art. 62 da Lei 8.666/93.





46. De acordo com o art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, o objeto da licitação deve ser parcelado sempre que técnica ou economicamente viável, de modo que a reunião/agrupamento do objeto somente será cabível quando devidamente justificado. O objetivo da norma é ampliar a competitividade, considerando que algumas empresas podem não ter capacidade ou condições de ofertar a integralidade do objeto, mas somente parte dele, tornando, assim, o parcelamento a regra.

47. É necessário então esclarecer que o parcelamento do objeto não se confunde com o fracionamento ilegal da despesa, tratando-se, esse último, de ato ilegal, cuja prática materializa por meio da divisão do objeto que deveria ser licitado conjuntamente, apesar de dividido em lotes/itens, com o propósito de adotar na licitação uma modalidade mais simples do que a aquela legalmente prevista. Nesse sentido, veda o §5º do art. 23, da Lei 8.666/93, a utilização de modalidades menos ampla quando os serviços foram de mesma natureza e no mesmo local:

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

48. Esta Casa de Contas, também possui entendimento consolidado sobre o tema, por meio da Resolução de Consulta n. 21/2011, definindo os critérios para que o fracionamento da despesa não configure burla à modalidade licitatória, vejamos:

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE. PARCELAMENTO DO OBJETO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. CRITÉRIOS. O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos: 1) O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é





vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93; 2) **As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa.** Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço; 3) As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente; 4) **Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício;** 5) **Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;** 6) A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória; 7) O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória; 8) O gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa; 9) O ramo de atividade da empresa licitante deve ser compatível com o objeto da licitação e sua definição não está vinculada, necessariamente, ao subelemento de despesas. 10) A contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a modalidade licitatória, isoladamente.

49. Pois bem. Analisando a descrição das notas de empenho (fls. 11 a 13 do relatório técnico de defesa), tanto da Empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME, quanto do Sr. Anderson Silveira Figueiredo, é possível verificar que se referem a objetos da mesma natureza, executados na mesma localidade, tratando-se todos de prestação de serviços na área contábil, atinentes a assessoria, consultoria e prestação de contas, motivo pelo qual resta cristalino a configuração do seu fracionamento para utilização da dispensa de licitação de pequeno valor.

50. Vale ressaltar, ainda, que mesmo que procedido diversos certames para as contratações dos serviços, dever-se-ia ter observado a modalidade licitatória considerando o valor global das aquisições no exercício, por envolver objetos de

13





mesma natureza, em respeito ao princípio da anualidade (acórdão 589/2010 – Primeira Câmara TCU). Portanto, sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício.

51. Apesar da peculiaridade apresentada em defesa, decorrente do afastamento do Prefeito e irregularidades nas prestações de contas e envio de informações a diversos órgãos (exercício 2017 e 2018), entendemos que tal fato não deve ser aplicado como fator atenuante ao presente caso, isso porque a defendente assumiu interinamente a Prefeitura em meados de junho de 2018, sendo as contratações realizadas no ano de 2019 (empenho expedidos nos meses de fevereiro, março, abril, maio e julho), tendo, assim, tempo razoável para o efetivo planejamento da contratação.

52. Salta o olhos, ainda, o fato das contratações diretas realizadas não terem seguido qualquer formalização processual prévia (justificava de preço e escolha do contratado), sob o mesmo pretexto acima exposto, ante a urgência para que a Prefeitura regularizasse as pendências existentes. O entendimento desta Corte de Contas é claro ao dispor que mesmo as contratações diretas devem seguir formalização obrigatória de processo administrativo licitatório, nos termos do art. 24 a 26 da Lei 8.666/93, no intuito de cumprir os princípios da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, e demais exigências previstas em lei, conforme item 6 da Resolução de Consulta n. 23/2012 TCE/MT.

53. Somado a isso, verificou-se, ainda, a ausência de formalização contratual com a Empresa A. J. Assis Ferreira Soluções Empresariais – ME, e com o Sr. Anderson Silveira Figueiredo.

54. A defesa fundamenta a não obrigatoriedade de instrumento contratual, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/93, uma vez que os valores não ultrapassam o limite da modalidade convite disposta no Decreto Municipal n. 782/2017.





55. Disciplina o art. 62 da Lei 8.666/93 a obrigatoriedade do instrumento de contrato nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidade cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, sendo **facultativo nos demais em que a Administração Pública puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis**, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

56. Veja que a faculdade dada a Administração Pública não é irrestrita, não tendo como única condicionante o limite da modalidade licitatória, mas também a possibilidade de substituição por outro instrumento hábil, capaz de resguardar os direitos das partes, trazendo como exemplo os itens citados no artigo, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, ou seja, cabe ao administrador público, buscando as boas práticas de gestão pública, amparar as suas contratações, mesmos que por meio de outros instrumentos, desde hábeis a resguardar a relação contratual, a fim de garantir a prestação dos serviços contratados e a sua devida fiscalização.

57. Nessa senda, o Tribunal de Contas da União tem entendido que sempre que a contratação envolver obrigações futuras, decorrente de fornecimento de bens ou serviços, independentemente da modalidade licitatória ou sua dispensa, deve ser formalizada obrigatoriamente por instrumento contratual. Cita-se alguns acórdãos:

**A Administração deve formalizar contrato nos casos** de tomada de preços e concorrência, bem assim na dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades tomada de preços e concorrência **e nas contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras.** (acórdão 589/2010- Primeira Câmara. Rel Marcos Bemquerer. Sessão 09/02/2010). (nosso grifo)

**O termo de contrato deve ser formalizado sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação.** (acórdão 1219/2007 – Primeira Câmara. Rel. Min. Augusto Nardes. Sessão 08/05/2007) (nosso grupo)

58. Também se pode dispensar o termo de contrato nas compras com





entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, independentemente do valor e da modalidade licitatória realizada (art. 62, §4º, da Lei n. 8.666/1993)

59. Nesse caso, vislumbra-se que as contratações realizadas, em suma, referem-se a prestação de serviços contábeis, as quais demandam uma relação de direitos e obrigações futuras, para sua execução, não sendo possível considerar como instrumento hábil, para este tipo de contratação, a nota de empenho da despesa. Ademais, vale ressaltar que de acordo com o entendimento externado pelo TCU, por se tratar de contratação com obrigações futuras, o instrumento adequado somente poderia ser o contrato.

60. Não se pode negar que a sua ausência causou grandes prejuízo a fiscalização do controle externo, do próprio controle interno, bem como da fiscalização pelo próprio Ente da execução dos serviços contratados, uma vez que as obrigações contratuais não foram delimitadas, não concordando este *Parquet* de Contas com a aplicação de atenuantes, ante ao alegado cenário peculiar vivenciado pela Prefeitura, pois mesmo realizando as contratações por dispensa, procedimento mais rápido, o fez ao arrepio da Lei, sem sequer formalizá-lo.

61. Assim, entende o Ministério Público de Contas pela plena violação aos princípios constitucionais da administração pública, e pelo afrontamento aos entendimentos já solidificados perante o Tribunal de Contas Estadual e da União, manifestando, em concordância com a Equipe Técnica, pela manutenção das irregularidades apontadas (GB01 e HB05), sugerindo ainda a aplicação das penalidades previstas.

## 2.4 Da aplicação da multa

62. Compreende-se como ato indiligente e como conduta de ingerência a não obediência integral aos princípios da administração pública, esses previstos no artigo 37 da Constituição Federal.





63. É dever inafastável da administração pública e dos servidores gestores/ordenadores a realização de planejamento eficiente dos atos, processos e afins, não acarretando prejuízos à moralidade, legalidade e aos cofres públicos.

64. Conforme se extrai da defesa apresentada, a gestora não logrou êxito em demonstrar a realização de planejamento, de deflagração de processo licitatório ou de formalização de contratos, confessando a ausência dos mesmos e se justificando por vias inaplicáveis, evidenciando indiligência e ineficiência.

65. Posto isso, considerando o fato de que as práticas de boa gestão administrativa devem ser regra e não a exceção, compreendendo a prevalência legal do interesse público sobre o interesse privado e a necessária validação do interesse coletivo salvaguardando o patrimônio público, **com base nas diretrizes ofertadas pelo artigo 28 da LINDB<sup>4</sup>, torna-se inquestionável a presença de erro grosseiro perante a conduta da Sra. Luzia Nunes Brandão, Prefeita do Município**, pelas irregularidades de sigla GB01 e HB05, ambas de natureza grave.

66. Como se verifica, o erro grosseiro está intrinsecamente ligado a um agir com desleixo, incúria, desmazelo, desprezo à coisa pública.

67. O dolo, termo constante na redação do art. 28 da LINDB, na esfera do direito civil, é a manobra ou artifício que se inspira em má-fé e leva alguém a induzir outrem à prática de um ato com prejuízo para este. Nesse esteio, não se constata a prática dolosa pelo imputado, até o presente momento.

## 2.5 Da determinação

68. O Ministério Público de Contas concorda com a manifestação exposta pela Secretaria de Controle Externo, no tocante a necessidade de **expedição de determinação** à atual gestão do Município de Ribeirão Cascalheira para que proceda as correções necessárias no sistema Aplic, para sanar as divergências apontadas na defesa quanto aos empenhos emitidos em 2019, nos termos da Resolução Normativa

<sup>4</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.





n. 3/2020-TP.

## 2.6 Da Recomendação

69. O Ministério Público de Contas manifesta-se, ainda, pela expedição de **recomendação** à atual gestão do Município de Ribeirão Cascalheira para que, mesmo em casos de dispensa e inexigibilidade, formalize o procedimento licitatório, conforme entendimento desta Corte no item 6 da Resolução de Consulta n. 23/2012 TCE/MT, bem como para que formalize, por meio de instrumento contratual, independente do valor ou da modalidade licitatória escolhida, as contratações que resultem em obrigações futuras, conforme preconiza o art. 62 da Lei 8.666/93.

## 3. CONCLUSÃO

70. Pelo 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), **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** da presente Representação de Natureza Interna, em vista da presença de todos de pressupostos de admissibilidade previsto nos artigos 219 e 224, II, “b”, do Regimento Interno do TCE/MT; bem como,

b) pela **procedência** da Representação de Natureza Interna, uma vez que comprovado nos autos a burla de modalidade licitatória decorrente de fracionamento de despesa e a ausência de formalização de instrumento contratual, com **aplicação de multa** a Sra. Luzia Nunes Brandão, Prefeita Municipal, pelas irregularidades mantidas (GB01 e HB05), ante a presença de erro grosseiro, **a ser paga com recursos próprios**, com base no artigo 75, inciso III da LOTCE-MT combinado com art. 286 do RITCE-MT e com a Resolução Normativa nº. 02/2015 TCE-MT;

c) pela **determinação** à atual gestão do Município de Ribeirão Cascalheira para que proceda as correções necessárias no sistema Aplic, para sanar as divergências apontadas na defesa quanto aos empenhos emitidos em 2019, nos

18





termos da Resolução Normativa n. 3/2020-TP;

d) pela **recomendação** à atual gestão do Município de Ribeirão Cascalheira para que, mesmo em casos de dispensa e inexigibilidade, formalize o procedimento licitatório, conforme entendimento desta Corte no item 6 da Resolução de Consulta n. 23/2012 TCE/MT, bem como para que formalize, por meio de instrumento contratual, independente do valor ou da modalidade licitatória escolhida, as contratações que resultem em obrigações futuras, conforme preconiza o art. 62 da Lei 8.666/93.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de novembro de 2021.**

(assinatura digital)<sup>5</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
**Procurador de Contas**

<sup>5</sup> 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.

