



**Processo:** 932.363  
**Natureza:** Representação  
**Representante:** Nilson Pacheco dos Santos (Vereador à época)  
**Representado:** Denilson Silva Reis (Prefeito à época)  
**Ano de referência:** 2014

## **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Representação apresentada pelo então Vereador de São Tiago, Sr. Nilson Pacheco dos Santos, em face de possíveis irregularidades na gestão do Sr. Denilson Silva Reis, então Prefeito Municipal, envolvendo: a contratação de empresas para revitalização de praças públicas e de serviços de buffet sem licitação e execução irregular de convênio celebrado com o Estado de Minas Gerais.

Após análise da representação e do exame elaborado pela 2ª CFM (fls. 147 a 155), os autos foram submetidos à avaliação do Ministério Público de Contas (fls. 157/159), que ratificou os apontamentos feitos pela equipe técnica, concluindo pela citação do responsável.

Regularmente citado, o então gestor apresentou defesa (fls. 165/180), acompanhada da documentação de fls. 181/185.

Em cumprimento a despacho do Conselheiro Relator (fl. 160), os autos retornaram a esta 2ª Coordenadoria para reexame.

É o relatório, na essencial.

## **II – DOS FATOS DENUNCIADOS**

### **1 – Contratação sem licitação de empresas para revitalização da Praça Ministro Gabriel Passos**

O Denunciante, Sr. Nilson Pacheco dos Santos, vereador à época, relata que, no período de maio a setembro de 2011, o então Prefeito Municipal de São Tiago, Sr. Denilson Silva Reis, teria realizado despesas no total de R\$38.783,79 para revitalização da Praça Ministro Gabriel Passos, sem licitação, em desrespeito ao inciso II, art. 24 da Lei Federal n. 8.666/93.

Em suas razões de defesa, o gestor alegou que, para otimizar os gastos públicos e fazer a melhor utilização dos recursos, a Administração optou por realizar a revitalização da praça por execução direta. Alegou que não houve o intuito de frustrar a realização do processo licitatório, uma vez que a



obra foi realizada diretamente pela Administração, com utilização de pessoal e equipamentos da Municipalidade. Alegou que não se poderia falar em “soma” dos objetos para efeito de licitação, porque se trataria de objetos diferentes e que, mesmo que a administração optasse pela contratação de prestadores de serviços, não seria possível realizá-la por meio de um procedimento único. Por fim, alegou que somente se poderia falar em fracionamento indevido no caso de as parcelas se referirem ao mesmo objeto.

O art. 24 da Lei Federal n. 8.666/93 prevê que:

Art. 24 - É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a 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;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; [...].

Considerando-se a previsão dos artigos 23, I, a, e 23, II, a, os limites serão, respectivamente, para os incisos I e II do art. 24, R\$15.000,00 e R\$8.000,00.

Atente-se que a matéria deve ser regida pelo inciso II do art. 24 (*outros serviços e compras*), uma vez que não foi contratada a realização de serviço de engenharia no presente caso.

A questão examinada diz respeito, portanto, à licitude do fracionamento das aquisições, uma vez que as despesas com a reforma totalizaram R\$35.857,20.

<b>FORNECEDOR</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>FL.</b>	<b>VALOR</b>
Flores e Pedras Ltda.	Serviço de Jardinagem e Paisagismo	10	7.800,00
Estancias Eliane Ltda	Aq. 650 mudas de pingo de ouro	52	260,00
Adriana Fatima Silva	Aq. 550 m <sup>2</sup> de Grama Esmeralda	62	3.025,00
Adriana Fatima Silva	Aq. 269 m <sup>2</sup> de Grama Esmeralda	67	1.479,50
José Gilmar Resende	Aquisição de 350 m <sup>2</sup> de pedra	19	5.425,00
José Gilmar Resende	Aq. 400 m <sup>2</sup> de pedra São Tomé	57	6.200,00
Fundvinte Ltda.	Aq. de 8 peças postes Paris	23	6.080,00
Eletro Braga Ltda.	Aq. 04 PC Proj., 09 lâmpadas, reator 150w	28	1.107,70
Forjart	Aq. 16 bancos de ferro e madeira	35	4.480,00



Conforme explicado pela doutrina:

Não há vedação ao fracionamento (excluídas as hipóteses em que isso acarretar prejuízos econômicos à Administração ou em que haja impedimento de ordem técnica). O que se proíbe é o fracionamento ser invocado como pretexto para modificação do regime jurídico aplicável à licitação. A determinação da obrigatoriedade de licitação e a escolha da modalidade cabível devem fazer-se em face do montante conjunto de todas as contratações, independentemente de fracionamento<sup>1</sup>.

Apesar de se referirem à mesma obra, as despesas apuradas tratam de objetos distintos e podem ser agrupadas em segmentos:

1. Serviços e insumos de jardinagem: R\$12.564,50;
2. Aquisição de materiais: R\$11.625,00;
3. Aquisição de equipamentos: R\$11.667,70

A segmentação proposta, apesar de comportar riscos, procura atender a identificação dos mercados relevantes e tem por consideração a diversidade dos fornecedores envolvidos, de modo a identificar o que pudesse ser realizado de uma só vez. Conforme destaca Marçal Justen Filho, “devem ser considerados em conjunto bens e serviços que, embora materialmente distintos e que não possam ser considerados como partes integrantes de um único objeto, apresentam natureza semelhante e devam ser executados no mesmo local”<sup>2</sup>.

Nesse cenário, os três grupos corresponderiam à violação do limite máximo para dispensa, pelo que se deve considerar como irregular o procedimento realizado. Confira-se a explica da doutrina:

Não se admite, porém, que o fracionamento conduza à indevida dispensa de licitação. É inadmissível que se promova dispensa de licitação fundando-se no valor da contratação que não é isolada. Existindo pluralidade de contratos homogêneos, de objeto similar, considera-se seu valor global – tanto para fins de aplicação do art. 24, I e II, como relativamente à determinação da modalidade cabível de licitação<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 448.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 452.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 472.



Atente-se que a aquisição de pedra (aquisição de materiais) foi realizada junto ao mesmo fornecedor, de modo a explicitar o caráter indevido do parcelamento.

Registra-se, na oportunidade, que a questão é objeto de ação de improbidade proposta pelo Ministério Público Estadual (5003209-27.2017.8.13.0625), ainda sem julgamento definitivo.

Do exposto, depois de analisadas as razões de defesa, conclui-se, *s.m.j.*, pela irregularidade da dispensa de licitação para aquisição de materiais e serviços utilizados na reforma da Praça Ministro Gabriel Passos (art. 24, II, Lei Federal n. 8.666/93).

## **2 – Irregularidades na execução do Convênio com o Estado, por intermédio da Secretaria de Estado do Governo, no valor de R\$25.447,00**

Relata também o denunciante que teriam ocorrido irregularidades na execução do Convênio n. 321/2010/SEGOV/PADEM, cujo objeto era a aquisição de equipamentos e material permanente para a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Menciona que foi informado pela Secretária Municipal de Assistência Social que os materiais adquiridos com os recursos repassados teriam sido cedidos ao FOCEST – Fórum Cultural e de Empreendimentos de São Tiago (fl. 75), conforme Termo de Cessão de Uso (fls. 97/101).

Alegou que o ato praticado pelo então Prefeito seria ilegal, uma vez que o material cedido para o FOCEST seria importante e necessário ao bom funcionamento da Secretaria de Assistência Social. Alegou, também, que tal acontecimento não foi comunicado ao Legislativo Municipal.

O defendente alegou que o Convênio n. 0321/2010 foi celebrado com o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Governo, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento social no Município de São Tiago e possibilitar a construção do *Espaço Café com Biscoito*. Alegou, também, que o convênio foi previsto no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual. Alegou que o espaço Café com Biscoito teria sido um dos maiores feitos de sua gestão, tendo como objetivo prestigiar e apoiar o produtor de biscoito, produto típico local. Alegou, por fim, que não houve desvio de finalidade e que a respectiva prestação de contas teria sido aprovada.

O plano de trabalho do convênio não é preciso sobre seu objeto (fls. 86):



**5 – OBJETIVOS:**

Aquisição de equipamentos e material permanente para a Secretaria Municipal de Assistência Social

**6 – JUSTIFICATIVA:**

Investir na capacitação dos funcionários e na realização de diversos eventos visando o desenvolvimento social.

Considerando o baixo grau de especificidade do objeto, mostra-se difícil a apuração de eventual destinação indevida.

Cópia do empenho relativo à despesa dos recursos do convênio, juntado pelo próprio denunciante, indica que foram adquiridos materiais compatíveis com a realização de exposição (mobiliário em ferro forjado e madeira de demolição), e não materiais destinados à realização da função administrativa própria da Secretaria (fl. 91).

O termo de cessão constante dos autos indica que os bens foram destinados ao funcionamento do Espaço Café com Biscoito, o que se insere no projeto de desenvolvimento regional e guarda compatibilidade com o objeto do convênio.

Atente-se que a alegação de que os bens fariam falta ao funcionamento da Secretaria Municipal de Assistência Social não tem qualquer amparo probatório.

Assim, não há elementos nos autos que indiquem a destinação indevida dos bens. Ressalte-se que não há dúvida sobre a localização dos bens e sua destinação, bem como que de houve a devida formalização da cessão. Além disso, o caráter genérico do termo de convênio não permite afirmar, com clareza, sobre sua violação.

Por fim, ressalta-se que a ausência de manifestação desta Corte de Contas, nesta oportunidade, não importa prejuízo a eventual controle pelo órgão concedente quanto à destinação dos bens adquiridos com os recursos repassados.

Do exposto, depois de analisadas as razões de defesa, conclui-se, *s.m.j.*, ausência de comprovação de irregularidades na execução do Convênio n. 321/2010/SEGOV/PADEM.

### **3 – Contratação de empresa Fascinação Lanches Ltda – Hotel Minas Gerais sem licitação**

Alegou o denunciante que a empresa Fascinação Lanches Ltda – Hotel Minas Gerais foi contratada pelo Município de São Tiago, durante o ano de 2011, sem o devido processo licitatório.



O Defendente alegou que se tratou de contratação dos serviços de buffet completo em caráter emergencial, para atender à visita do então Governador do Estado, confirmada apenas na véspera da realização do empenho. Alegou que a empresa Fascinações Lanches Ltda. era a única prestadora de tais serviços existente no município (fl. 185) e a única que se prontificou ao atendimento solicitado, sendo sua cotação de preços compatíveis com o mercado. Alegou, ainda, que seria inviável a procura de fornecedor em municípios vizinhos, tendo em vista a exiguidade do tempo e os custos de deslocamento.

A análise da documentação apresentada com a inicial indica que foram realizadas duas contratações da mesma empresa:

1. 30/06/2011 – R\$6.500,00 – Inauguração das obras na Biblioteca Pública Municipal (fl. 131);
2. 05/09/2011 – R\$6.000,00 – XIII Festa do Café com Biscoito (fl. 134).

Diante deste quadro, a questão apresentada diz respeito à regularidade do fracionamento das contratações, uma vez que, se somadas, seu valor ultrapassa o limite para realização da dispensa autorizada pelo art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/93.

Trata-se da contratação da mesma empresa para prestação do mesmo serviço. A questão que deve ser analisada diz respeito ao intervalo entre as contratações.

Confira-se a explicação da doutrina:

Qual a solução para contratações previstas para execução sucessiva? Não há resposta absoluta. Depende das circunstâncias [...]. Significa que, sendo previsíveis diversas aquisições de objetos idênticos, deve-se considerar o valor global para avaliar a exigência de licitação. A regra subordina a Administração ao dever de prever todas as contratações que realizará no curso do exercício. Não se vedam contratações isoladas ou fracionadas – proíbe-se que cada contratação seja considerada isoladamente, para fim de determinação do cabimento de licitação ou da modalidade cabível. Se a contratação superveniente derivar de evento não previsível, porém, nenhum vício existirá em tratar-se os dois contratos como autônomos e dissociados<sup>4</sup>.

No caso, a realização da Festa do Café com Biscoito, já em sua décima terceira edição, não pode ser considerada um evento imprevisível.

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 472.



Sobre a matéria, esta Corte já consolidou o entendimento em súmula de jurisprudência, com o seguinte enunciado:

**Súmula 113** (Modificada no D.O.C. de 07/04/14 – pág. 04)

O lapso temporal a ser considerado como parâmetro de definição da modalidade licitatória cabível às contratações relativas a parcelas de um mesmo objeto ou de objetos com natureza semelhante, cuja duração encontra-se regida pelo caput do art. 57 da Lei n.º 8.666/93, deverá corresponder ao próprio exercício financeiro, adotando-se, nesses casos, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações, sendo vedado o fracionamento de despesas com vistas à dispensa de licitação ou à adoção de modalidade licitatória menos complexa do que a prevista em lei.<sup>5</sup>

Assim, tendo esta Corte fixado o exercício financeiro como marco para a apuração do limite das dispensas, é irregular a contratação fracionada, por dispensa, da mesma empresa para prestar o mesmo serviço, em valor total (R\$12.500,00) superior ao teto fixado em lei (R\$8.000,00).

Do exposto, depois de analisadas as razões de defesa, conclui-se, *s.m.j.*, pela irregularidade da contratação da empresa Fascinação Lanches Ltda., em valor total de R\$12.500,00, no exercício de 2011, sem a prévia realização de procedimento licitatório (art. 24, II, Lei Federal n. 8.666/93).

### **III – CONCLUSÃO:**

Pelo exposto, depois de analisadas as razões de defesa apresentadas pelo responsável, este Órgão Técnico opina pela irregularidade das seguintes condutas:

1. dispensa de licitação para aquisição de materiais e serviços utilizados na reforma da Praça Ministro Gabriel Passos (art. 24, II, Lei Federal n. 8.666/93);
2. contratação da empresa Fascinação Lanches Ltda., em valor total de R\$12.500,00, no exercício de 2011, sem

---

<sup>5</sup> No mesmo sentido: “[Dispensa por pequeno valor. Considerar valor total das contratações de mesma natureza] De fato, conforme registrado nas decisões precedentes, para fins de enquadramento nas hipóteses de dispensa de licitação em virtude do pequeno valor ou para a escolha da modalidade licitatória a ser utilizada, deverá ser considerada a totalidade de contratações de mesma natureza a serem executadas em um exercício financeiro, ainda que com pessoas distintas. Esse entendimento encontra-se pacificado neste Tribunal, por meio do Enunciado de Súmula nº 113 (...)” (Consulta n. 858218. Rel. Cons. Adriene Andrade. Publicada no D.O.C. em 21/11/2011).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*



a prévia realização de procedimento licitatório (art. 24, II,  
Lei Federal n. 8.666/93).

O reconhecimento das irregularidades desafia a aplicação da multa prevista no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Submete-se o presente relatório à consideração superior.

2ª CFM/DCEM, em 28 de maio de 2019.

Edgard Audomar Marx Neto  
Analista de Controle Externo  
TC 2931-6