

Processo: 1077241
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Procurador-Geral do Município de Pirapora, Raul Ulysses Rodrigues de Araújo
Representada: Prefeitura Municipal de Pirapora
Partes: Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, Heliomar Valle da Silveira, Wanderson Fernandes Faria Caetano, Junio Balduino Gonçalves
Procuradores: Junio Balduino Gonçalves, OAB/MG 100.097; Raul Ulysses Rodrigues de Araújo, OAB/MG 165.891
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 28/3/2023

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO SEM FORMALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. FRACIONAMENTO DE DESPESA. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM O PRÉVIO EMPENHO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A contratação direta, com fundamento no art. 24, II, da Lei 8.666/1993, deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo a realização de um procedimento administrativo formal, destinado a justificar a escolha do contratado e o preço a ser pago, com o delineamento dos parâmetros e objetivos da contratação.
2. As despesas públicas realizadas sem a observância do requisito legal do empenho prévio são irregulares e de responsabilidade pessoal do ordenador.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a Representação, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:
 - a) contratação de serviços de escritório de advocacia e de contador sem a formalização de processos administrativos próprios;
 - b) realização de despesa sem o prévio empenho;
- II) aplicar multa pessoal ao responsável, Sr. Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, então Secretário Municipal de Administração e Finanças do Município de Pirapora, no valor de R\$ 4.000,00, (quatro mil reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- III) determinar, após a promoção das medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de março de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 28/3/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo então Procurador-Geral do Município de Pirapora, Sr. Raul Ulysses Rodrigues de Araújo, em face de alegadas irregularidades praticadas no âmbito do Poder Executivo Municipal, nos anos de 2015 e 2016.

O representante sustentou, em suma, que o Município teria realizado a contratação de serviços de escritório de advocacia e de contador sem a formalização de processos administrativos próprios, não tendo sido demonstradas as justificativas legalmente exigidas para a referenciada contratação, em desacordo aos entendimentos desta Corte.

Protocolizada em 01/11/2019, a representação foi recebida pelo Presidente do Tribunal em 05/11/2019 (p. 71, peça 6), sendo distribuída, inicialmente, à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila.

Ato contínuo, em 11/11/2019, os autos foram redistribuídos à relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer, que determinou o encaminhamento do feito à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (4ª CFM), para a realização de estudo técnico inicial (peça 5).

Em 15/12/2020, os autos foram redistribuídos à minha relatoria.

À peça 10, a 4ª CFM concluiu pela procedência da representação no que se refere à contratação de serviços de escritório de advocacia e de contador sem a formalização de processos administrativos próprios, apontando, ainda, a ocorrência de irregularidades relativas à realização de despesas sem prévio empenho e ao fracionamento das contratações.

Diante disso, a unidade técnica propôs a citação do Sr. Claudio Tadeu Fernandes Teixeira, então Secretário Municipal de Administração e Finanças do Município de Pirapora. Tal requerimento foi corroborado pelo Ministério Público de contas à peça 12.

Em 09/06/2021, em atenção às solicitações da unidade técnica e do *Parquet*, determinei a citação do Sr. Claudio Tadeu Fernandes Teixeira (peça 14), para que, caso quisesse, apresentasse defesa acerca das irregularidades elencadas nos autos. No entanto, apesar de devidamente citado (peças 15 e 16), o responsável não se manifestou, conforme certificado à peça 17.

Por fim, o *Parquet* de Contas, no parecer de peça 18, opinou pela procedência parcial dos apontamentos de irregularidade constantes da presente ação de controle, com aplicação de multa ao responsável.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da contratação de serviços de escritório de advocacia e de contador sem a formalização de processos administrativos próprios

O representante alegou, na exordial, que fora apurado por uma empresa de auditoria independente, contratada pelo Município de Pirapora, que, nos anos de 2015 e 2016, teria sido realizada a contratação do escritório de advocacia Balduino Silveira Advogados Associados para a prestação de serviços de elaboração de parecer jurídico, “para verificar o direito de compensação de RAT e FAP do Município de Pirapora, compreendendo patrocínio administrativo junto à Receita Federal”. O representante noticiou, também, que o valor total

pago por tal serviço seria de R\$ 15.300,00, sendo paga uma parcela de R\$ R\$ 7.800,00, em 27/01/2016, e outra de R\$ 7.500,00, em 01/07/2016.

O representante também noticiou ter ocorrido a contratação do Sr. Wanderson Fernandes Faria Castro para a prestação de serviços de “perito contábil para elaboração de laudo, analisando o RAT e FAP devidos sobre a folha de pagamento dos servidores do Regime Geral de Previdência”. Alegou que teria sido pago o montante de R\$ 7.800,00 por tal serviço.

O representante ressaltou, ainda, que todas as referidas contratações teriam ocorrido mediante dispensa de licitação, tendo como fundamento legal o disposto no art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, não tendo sido localizados, no entanto, no âmbito da administração municipal, os processos de contratação direta, tampouco os respectivos contratos.

Por fim, para corroborar suas alegações, o representante apresentou os registros do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM) referentes às execuções orçamentárias da Prefeitura de Pirapora nos anos de 2015 e 2016 (peça 6, p. 11-21).

Em análise aos registros do SICOM apresentados pelo representante, vislumbro que, de fato, em 09/12/2015, o então Secretário Municipal de Administração e Finanças do Município, Sr. Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, ordenou a despesa contabilizada pela Nota de Empenho (NE) 12452/2015 (peça 6, p. 11-16), em favor do escritório Balduino Silveira Advogados Associados, no valor de R\$7.800,00, tendo sido paga em 27/01/2016. Conforme especificado na referida NE, a contratação objetivou a prestação de serviços de profissional para elaboração de parecer jurídico para verificação de possível direito de compensação de Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) e de Fatores Acidentários de Prevenção (FAP), teoricamente recolhidos a maior pelo Município.

E depois, mediante a NE 6511/2016 (peça 6, p. 18-21), emitida em 17/06/2016 e paga em 01/07/2016, o mencionado agente público ordenou outra despesa, favorecendo ao mesmo escritório de advocacia, no valor de R\$ 7.500,00. Na descrição desta NE, consta que tal pagamento se deu em virtude da contratação de serviços para patrocínio de processo administrativo junto à Receita Federal do Brasil – RFB para a recuperação de créditos referentes a RAT e FAP.

Ademais, vislumbrei que, em 30/11/2015, o Sr. Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira ordenou a despesa contabilizada pela NE 12870/2015 (peça 6, p. 23-27), que favoreceu ao Sr. Wanderson Fernandes Faria Caetano, contratado como perito contábil para elaboração de laudo de análise de RAT e FAP devidos sobre a folha de pagamento dos servidores do regime geral de previdência social. A referida despesa foi quitada em 27/01/2016, pelo valor de R\$ 7.800,00.

Constatados os mencionados pagamentos, passo a examinar a regularidade das contratações.

De início, importa salientar que, em conformidade ao sustentado pelo representante, todas as três notas de empenho registram que as contratações a que se referem se deram mediante dispensa de licitação em virtude dos valores dos contratos, que, individualmente, adequavam-se ao disposto no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, ou seja, inferiores a R\$ 8.000,00.

Evidente é, no entanto, que a dispensa de licitação não se trata, de forma alguma, de contratação informal, exigindo, necessariamente, procedimento administrativo prévio. A esse respeito, entendo de grande valia mencionar a doutrina de Marçal Justen Filho⁽¹⁾:

A ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 391.

direta exige um procedimento administrativo prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

[...]

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

A diferença residirá em que, no momento de definir as formulas da contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação. Assim, ao invés de elaborar o ato convocatório da licitação e instaurar a fase externa apropriada, a atividade administrativa interna desembocará na contratação direta. Ainda assim, não se admitirá que a Administração simplesmente contrate, sem observância de outras formalidades.

A doutrina, como se vê, tem assentado que “a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo [...] a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos”⁽²⁾. Assim, a fim de evitar arbitrariedades do poder contratante, é necessário que se cumpra uma fase instrutória comum na etapa preliminar do procedimento da contratação direta. Neste sentido, inclusive, já se manifestou esta Corte de Contas, quando do julgamento da Representação 969469⁽³⁾, na sessão da Primeira Câmara de 16/05/2017, conforme sustentado pela Conselheira Adriene Andrade (sem grifos no original):

De início, registro que a Constituição da República acolheu a presunção de que a prévia licitação conduz à melhor contratação. No entanto, a própria constituição limitou tal presunção, facultando a contratação direta nos casos previstos em lei.

Nesse contexto, a Lei de Licitações, Lei n. 8.666/93, ressaltou algumas hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. Tratam-se das exceções, quais sejam, a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Na contratação em exame a dispensa se fundamenta no art. 24, II c/c art. 23, II, al. “a”, ambos da Lei 8.666/93, em razão do valor total do contrato ter sido fixado em R\$8.000,00 (oito mil reais). Nessa hipótese, a pequena relevância econômica da contratação não justifica gastos com uma licitação comum.

No que se refere às formalidades exigíveis para a contratação em comento, tem-se que elas se limitam àquelas que comumente são verificadas na denominada fase interna da licitação – etapa que se desenvolve no âmbito exclusivo da Administração, não se exteriorizando perante terceiros.

No caso dos autos, encontra-se registrado no relatório de auditoria da empresa Reis & Reis (peça 6, p. 6) que “não foram identificados junto ao setor de licitações [da Prefeitura Municipal de Pirapora] os respectivos processos de dispensa de licitação, e nem mesmo os eventuais contratos firmados”.

Corroborando essa afirmação o fato de que, de acordo com o subitem 1.1 do parecer jurídico elaborado pelo escritório Balduino Silveira Advogados Associados (peça 6, p. 31), decorrente da NE 12452/2015, restou evidenciado que a realização do respectivo serviço se deu mediante

² CHARLES, Ronny. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 105.

³ Representação 969469. Rel. Cons. Adriene Andrade. Primeira Câmara, sessão de 16/05/2017.

contrato verbal entre as partes, o que é expressamente vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei de Licitações.

Conforme mencionado, o Sr. Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, ordenador das despesas em comento, embora regularmente citado, tendo, inclusive, assinado o aviso de recebimento de peça 16, ficou-se inerte nos autos.

Assim, uma vez constatada a ausência de formalização de procedimento administrativo prévio por parte do Município, não tendo sido apresentada a devida justificativa para a aquisição dos serviços contratados, tampouco comprovada a razoabilidade dos valores por eles pago, entendo configurada a irregularidade.

Também nesse sentido se manifestou a unidade técnica (peça 10):

[...] ficou evidenciado que o então Secretário Municipal de Administração e Finanças, Senhor Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, ordenador das despesas em análise, não determinou que, para a execução delas, fossem formalizados os processos administrativos correspondentes, na forma do art. 38 da Lei de Licitações, no que que coubesse, nos quais seria demonstrada a verificação de documentos e informações correlatas às fases internas de licitações.

Nos casos em comento, deixaram de ser demonstradas, em especial, além das justificativas para as contratações, as exigências relativas à demonstração de que os preços praticados pelos contratados eram os de mercado, à época (inciso IV do art. 43 da Lei Nacional n. 8.666/1993), a regularidade quanto à seguridade social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (inciso IV do art. 29), assim como formalizados os devidos instrumentos contratuais, com as devidas publicações, haja vista que, principalmente para os serviços advocatícios, resultariam obrigações futuras (parágrafo único do art. 61 c/c § 4º do art. 62).

Nesse contexto, entendo configurada a irregularidade das contratações ora discutidas ante a ausência de formalização de procedimento administrativo prévio e adequado que as viabilizassem, determinando a aplicação de multa pessoal ao responsável, Sr. Claudio Tadeu Fernandes Teixeira, no valor de R\$ 3.000,00, sendo R\$ 1.000,00 por despesa irregular, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

II.2 Do fracionamento das contratações do escritório de advocacia Balduino Silveira Advogados Associados

Em sede de manifestação preliminar, a unidade técnica do Tribunal entendeu que, da forma como foram realizadas as despesas pela Prefeitura Municipal de Pirapora junto ao escritório Balduino Silveira Advogados Associados, em 09/12/2015 (elaboração de parecer jurídico pelo valor de R\$ 7.800,00) e em 07/06/2016 (patrocínio de processo administrativo, pelo valor de R\$ 7.500,00), teria ficado evidenciado que o ordenador daqueles gastos, Sr. Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, não observou que a metodologia adotada caracterizaria inobservância aos ditames da Lei 8.666/1993 e fracionamento indevido das contratações efetuadas.

Para o órgão técnico, os serviços deveriam ter sido contratados em sua totalidade, o que demandaria a formalização de licitação, na forma do *caput* do art. 2º da Lei 8.666/1993, haja vista que o montante pago (R\$ 15.300,00) ultrapassaria o limite de dispensa estabelecido pela alínea “a” do inciso II do art. 23 e pelo inciso II do art. 24, todos da referida Lei.

Com efeito, o art. 37, XXI, da Constituição da República determina que, como regra, os serviços serão contratados pela Administração Pública mediante processo de licitação. O art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, por sua vez, prevê a possibilidade de se dispensar o procedimento licitatório até determinado valor, desde que não se refira a parcela de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

No caso dos autos, depreende-se que o Sr. Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira ordenou a despesa contabilizada pela NE 12452/2015 (peça 6, p. 11-16) em favor do escritório Balduino Silveira Advogados Associados, no valor de R\$ 7.800,00, tendo sido paga em 27/01/2016. Conforme especificado na referida NE, a contratação objetivou a prestação de serviços de profissional para elaboração de parecer jurídico para verificação de possível direito à compensação de RAT e FAP, teoricamente recolhido a maior pelo Município.

Já, mediante a NE 6511/2016 (peça 6, p. 18-21), paga em 01/07/2016, o mencionado agente público ordenou uma segunda despesa em benefício do mesmo escritório, no valor de R\$ 7.500,00. Na descrição desta NE, há registro de que o pagamento se deu em virtude de contratação de serviços para patrocínio de processo administrativo junto à RFB para a recuperação de créditos apurados.

Dadas as justificativas apontadas nas referidas notas de empenho, entendo, diferentemente do órgão técnico, não ter havido manifesto fracionamento irregular da contratação. Isso porque, a meu ver, embora tenham sido prestados pela mesma pessoa, os serviços contratados não são indissociáveis e poderiam ser prestados por pessoas diferentes. Além do mais, dependendo da conclusão do parecer elaborado previamente, isto é, não sendo identificados valores a serem ressarcidos ao Município, sequer haveria a necessidade de a administração municipal contratar escritório de advocacia para o patrocínio de causa junto à RFB.

Verifica-se, ainda, que os serviços foram contratados junto ao escritório de advocacia em exercícios diferentes (2015 e 2016).

Assim sendo, entendo pela improcedência da representação quanto a este apontamento.

II.3. Da realização de despesa sem prévio empenho

De acordo com a unidade técnica, a despesa contabilizada pela NE 12452/2015, emitida em 09/12/2015, em favor do escritório Balduino Silveira Advogados Associados (p. 12-17, peça 6), não teria sido precedida do devido e prévio empenho, haja vista que o parecer contratado já havia sido elaborado em 30/11/2015, conforme cópia de p. 31-38, da peça 6.

Conforme dispõe o referido art. 60 da Lei 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. Ainda, segundo a Súmula 12 deste Tribunal, as despesas públicas realizadas sem a observância do requisito legal do empenho prévio são irregulares e de responsabilidade pessoal do ordenador.

In casu, consoante apontado pela unidade técnica, o Sr. Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira ordenou a despesa contabilizada pela NE 12452/2015, **emitida em 09/12/2015**, por serviços prestados anteriormente pelo escritório Balduino Silveira Advogados Associados, em **30/11/2015**.

Dessa forma, uma vez ausente o prévio empenho, considero configurada a ilegalidade da despesa em referência, nos termos do art. 60 da Lei 4.320/1964 e da Súmula 12 desta Corte. Por esse motivo, entendo pela aplicação de multa ao responsável, Sr. Claudio Tadeu Fernandes Teixeira, no valor de R\$ 1.000,00, a teor do disposto no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, proponho que seja julgada parcialmente procedente a representação, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) contratação de serviços de escritório de advocacia e de contador sem a formalização de processos administrativos próprios; e (ii) realização de despesa sem o prévio empenho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1077241 – Representação

Inteiro teor do acórdão – Página 7 de 7

Proponho, nos termos da fundamentação, a aplicação multa pessoal ao responsável, Sr. Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, então Secretário Municipal de Administração e Finanças do Município de Pirapora, no valor de R\$ 4.000,00, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

* * * * *

ms/kl