

Processo: 1160711
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Cleber de Paiva Silva
Denunciada: Prefeitura Municipal de Ipiacu
Responsável: Rafael Evangelista Capanema
Procuradores: Camilla Carvalho de Paula Piano Vargas, OAB/MG 130.483; Flávio Ribeiro dos Santos, OAB/MG 100.767; Guilherme Dias Machado, OAB/MG 95.374; Maxwell Ladir Vieira, OAB/MG 88.623; Ricardo Franco Santos, OAB/MG 88.926
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 17/6/2025

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCEDIMENTOS DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE FRACIONAMENTO IRREGULAR. IRREGULARIDADE VERIFICADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

Para a adoção da modalidade de dispensa de licitação, deve-se considerar o somatório de todas as despesas realizadas no exercício financeiro, cujos objetos sejam de mesma natureza, sob pena de restar caracterizado o fracionamento irregular das contratações.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a denúncia, tendo em vista a presença de irregularidades nos procedimentos de dispensa de licitação realizados pelo Município de Ipiacu, nos anos de 2022 e 2023, voltados para a realização de eventos festivos;
- II) deixar, contudo, de aplicar multa ao responsável, nos termos da fundamentação desta decisão;
- III) determinar o arquivamento dos autos, após intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de junho de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator
(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 17/6/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pelo Sr. Cleber de Paiva Silva, em face da ocorrência de alegadas irregularidades nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação deflagrados pelo Município de Ipiacu, com vistas à realização de eventos nos anos de 2022 e 2023 (peças 4).

Em síntese, o denunciante apontou a existência de irregularidades concernentes à prática de fracionamento nas contratações de palco, som, iluminação, tendas e banheiros químicos para realização de eventos no Município.

A documentação foi recebida por despacho do Conselheiro-Presidente em 02/01/2024 (peça 1) e distribuída à relatoria do Conselheiro José Alves Viana, conforme termo de peça 5.

Instada a se manifestar, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM propôs a realização de diligência externa para complementação da instrução processual (peça 9).

Determinada a intimação, pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM (peça 13), o Sr. Rafael Evangelista Capanema, Prefeito, apresentou os esclarecimentos e documentos de peças 18-19.

Em 03/04/2024, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (peça 21).

Após, a 1ª CFM se manifestou pela procedência parcial da denúncia (peça 22), sendo o estudo ratificado pelo órgão ministerial (peça 24), que pugnou pela citação do gestor municipal.

Devidamente citado, o Sr. Rafael Evangelista Capanema apresentou documentos e alegações de defesa às peças 28-30, pugnando pela improcedência da denúncia.

Em sede de reexame, a unidade técnica (peça 32) e o Ministério Público de Contas (peça 34) concluíram pela procedência parcial da denúncia.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO**II.1 Do fracionamento de contratações**

O denunciante apontou a ocorrência de irregularidades nos procedimentos de dispensa de licitação realizados no âmbito do Município de Ipiacu, nos anos de 2022 e 2023, voltados para a realização de eventos, alegando que a Administração teria se valido da prática de fracionamento de despesas nas contratações de palco, som, iluminação, tendas e banheiros químicos, nos procedimentos a seguir relacionados:

PROCESSO/ CONTRATO	MODALIDADE	OBJETO	CONTRATADO	VALOR
113/2023	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação de som, iluminação e painel de LED, para realização do réveillon de Ipiacu-MG, nos dias 30 e 31 de dezembro.	João Antônio Matias de Castro	R\$ 17.600,00
92/2023 59/2023	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação e montagem de sistema de som, iluminação e painéis de LED	William Ribeiro da Silva	R\$17.000,00

		para realizar a comemoração dos 60 anos de emancipação política do município de Ipiacu, nos dias 01 e 02 de setembro de 2023.		
17/2023 03/2023	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação de sonorização para realização da 25ª edição do carnaval de Ipiacu-MG.	William Ribeiro da Silva	R\$15.000,00
110/2023 80/2023	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação e montagem de palco para realização do réveillon de Ipiacu-MG, nos dias 30 e 31 de dezembro.	Jean Carlos Alves	R\$17.000,00
90/2023 58/2023	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação e montagem de palco em face da comemoração dos 60 anos de emancipação política do município de Ipiacu, nos dias 01 e 02 de setembro de 2023.	Jean Carlos Alves	R\$17.000,00
22/2023 11/2023	Dispensa	Contratação de pessoa jurídica para locação de estrutura de palco em prol da realização da 25ª edição do carnaval na rua de Ipiacu – MG	Jean Carlos Alves	R\$17.000,00
111/2023	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação, montagem e desmontagem de tendas para realizar a comemoração do réveillon 2024.	Zander Oliveira de	R\$16.999,00
93/2023	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação de tendas e banheiros químicos para realizar a comemoração dos 60 anos de emancipação política do município de Ipiacu, nos dias 01 e 02 de setembro de 2023.	Zander Oliveira de	R\$ 9.500,00
84/2022 65/2022	Dispensa	Contratação de empresa especializada em alugueis de palco para realização do réveillon de 2022	Jean Carlos Alves de Souza	R\$12.750,00
54/2022 36/2022	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação e instalação de palco e <i>house mix</i> , em face da comemoração da emancipação política da municipalidade, nos dias 01, 02 e 03 de setembro de 2022.	Jean Carlos Alves de Souza	R\$16.000,00
55/2022	Dispensa	Contratação de empresa especializada em locação e instalação de sonorização e iluminação em face da comemoração da emancipação política da municipalidade, nos dias 01, 02 e 03 de setembro de 2022.	William Ribeiro da Silva	R\$17.600,00

A respeito das alegações constantes da denúncia, o Sr. Rafael Evangelista Capanema, Prefeito Municipal, em sede de esclarecimentos iniciais, aduziu a ausência de fracionamento de despesas e alegou que o Município não buscaria “fugir da formalidade de licitar”, mas tão somente que, em razão da dificuldade de encontrar fornecedores, não teria sido possível a realização de licitações em tempo hábil.

Destacou, na oportunidade, que a partir do ano de 2024, o Município, buscando aprimorar suas contratações, para a realização do evento do “Carnaval de Ipiacu”, teria formalizado o Processo Licitatório 123/2023, modalidade pregão, para registro de preços.

Após analisar a documentação, peça 22, a unidade técnica entendeu, inicialmente, não se tratar de fracionamento, tendo em vista que as contratações, por meio de dispensa, tiveram objetos diferentes e, “embora se constate a repetição da contratação de algumas empresas ao longo do ano, não houve a contratação de uma mesma empresa por meio de duas dispensas de licitação em um mesmo evento”.

Lado outro, asseverou que todas as contratações foram realizadas em valores semelhantes e muito próximos ao limite fixado para dispensa de licitação pelo art. 24, II, da Lei 8.666/1993, vigente à época, o que configuraria indício de burla ao princípio licitatório. Concluiu, assim, pela procedência parcial da denúncia face ao fracionamento irregular dos Processos de Dispensa 54 e 55, do ano de 2022, e 17 e 22; 90, 92 e 93; 110, 111 e 113, do ano de 2023.

O Ministério Público de Contas, por meio de parecer acostado à peça 24, ratificou o entendimento técnico, oportunidade em que citou consulta vigente, acerca da possibilidade de se realizar dispensa com fundamento no art. 24, I e II, da Lei 8.666/1993, a seguir também reproduzida (sem grifos no original):

Diante do exposto, conclui-se que para aferir a modalidade de licitação a ser utilizada ou a possibilidade de se realizar dispensa fundada no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93, a **Administração deverá observar o valor total dos dispêndios previstos para a contratação de objetos da mesma natureza ao longo do respectivo exercício financeiro**, se o prazo contratual a ele se restringir, ou no decorrer de toda a sua possível vigência, no caso de contratos que comportem prorrogação. (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta 610717. Rel. Cons. Elmo Braz)

À peça 30, o Sr. Rafael Evangelista Capanema destacou que os processos de dispensas teriam sido formalmente instruídos de acordo com a legislação de regência, contendo objeto descrito de forma minuciosa, justificativa da necessidade dos serviços, ampla pesquisa de preços, pareceres jurídicos e autorização para contratação regular, sem direcionamento a empresa específica.

Asseverou que o fracionamento se caracterizaria pela contratação de um mesmo objeto, em diversos processos de dispensa, durante o mesmo exercício financeiro, o que não teria ocorrido no caso dos autos.

Somou a isso o fato de terem sido realizadas pesquisas de preços junto a diversas empresas e formalizadas as contratações por meio de processos de dispensa, tendo em vista os valores inferiores ao estabelecido no art. 24, II, da Lei 8.666/1993. Neste ponto, destacou que, em momento algum, teria sido questionada a eficiência das pesquisas de preços realizadas.

Por fim, defendendo a regularidade das contratações em tela, concluiu (sem grifos no original):

Ocorre que as ações administrativas objurgadas **estão amparadas na Lei 8.666/93 e na discricionariedade administrativa** do administrador público o qual, legítima e soberanamente, optou por um modelo de contratação e execução de serviço que **melhor se compaginava com a realidade, necessidade e disponibilidade financeira da municipalidade**, que em razão dos valores e objetos, poderia realizar as contratações por dispensa de licitação.

Após análise das alegações de defesa, a unidade técnica, reiterando seu posicionamento inicial, salientou ser lícito fracionar as aquisições para ampliar a competição, desde que observada a modalidade relativa ao todo. Ademais, manteve a irregularidade por fracionamento de objeto, justificando que, além dos valores das contratações serem semelhantes e próximos ao limite do então vigente art. 24, II, da Lei 8.666/1993, os somatórios das contratações de palco, som, iluminação, tendas e banheiros químicos, nos anos de 2022 e 2023, superaram o limite para contratação direta no mesmo exercício, caracterizando fracionamento de despesas (peça 32).

Para aferição da regularidade das contratações em tela, faz-se necessário o exame da ocorrência ou não de fracionamento de despesas para realização de eventos no Município de Ipiaçu, nos anos de 2022 e 2023. Para tanto, é imperioso que se defina a natureza das despesas para fins de escolha da adequada modalidade licitatória.

Nesse sentido, cito fundamentação constante do parecer exarado na Consulta 1104833, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho (sem grifos no original):

Pelo exposto, tem-se, portanto, que **o termo “natureza”, inserto no art. 24, I, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 75, § 1º, II, da Lei n. 14.133/2021, tem por objetivo caracterizar os objetos que deverão ser considerados em conjunto na hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, evitando-se o fracionamento indevido das despesas.** A *ratio* dos mencionados dispositivos, destarte, é equivalente, sendo também coincidente a situação de indefinição quanto ao seu alcance, a despeito da previsão legal hodierna de que, **para fins da contratação direta em exame, deverão ser considerados os objetos “do mesmo ramo de atividade” – expressão igualmente aberta e imprecisa.**

Compreendo, assim, em face da imprecisão dos conceitos em análise, que compete ao administrador público delimitar, motivadamente, as bases características do compartilhamento de naturezas de objetos não idênticos, conforme excerto do Manual de Compras Diretas do TCU, segundo o qual, tendo em vista os riscos de fracionamento, “cabe à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que, juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor”.

Isso posto, ao gestor, nos limites de sua competência, remanesce a possibilidade de regulamentação e estabelecimento de critérios objetivos para aferição da natureza dos produtos e serviços a serem contratados pela Administração, determinação que deverá considerar os princípios que norteiam a atuação administrativa, bem como a premissa de que a licitação é a regra geral e, por conseguinte, a excepcionalidade da dispensa, nos termos supra delineados.

In casu, é possível verificar que todas as dispensas em questão objetivavam a contratação de bens e serviços necessários à consecução de um mesmo objeto: eventos promovidos pelo Município de Ipiaçu.

Assim, independentemente de as contratações listadas se referirem a empresas e eventos diversos, em essência, consistem em despesas de mesma natureza e, portanto, se considerado o somatório de cada exercício (2022 e 2023), extrapola-se o limite legal estabelecido para a dispensa de licitação.

O Conselheiro Cláudio Couto Terrão, no âmbito do Recurso Ordinário 1077003, apreciado em sessão do dia 12/02/2020, assim dispôs (sem grifos no original):

As contratações e compras, para se enquadrarem na hipótese de dispensa de licitação insculpida no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93, devem ser analisadas considerando o **somatório de todos os serviços contratados e todos os bens adquiridos, de acordo com a mesma natureza, ou que se destinem a uma mesma finalidade.** Portanto, eventual fracionamento dos dispêndios para que se atinja os limites de dispensa de licitação afronta diretamente a Lei de Licitações.

Na mesma linha, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, no bojo da Representação 932363, fez constar que “despesas referentes a objetos semelhantes, no mesmo exercício

financeiro, devem ser licitadas, se excederem os limites estabelecidos no art. 24, I e II da Lei n. 8.666/1993”.

Portanto, no caso em análise, entendo caracterizado o fracionamento das despesas, sendo irregulares as dispensas em comento.

Contudo, conforme informação trazida pelo gestor, a Administração Municipal, a partir do exercício de 2024, buscou aprimorar as suas contratações relacionadas à realização de festividades, tendo formalizado o Processo Licitatório 123/2023. Além disso, apurei a realização dos Processos Licitatórios 92/2024 e 94/2024, de adesão a atas de registros de preços objetivando a contratação de estruturas de som e palco e estruturas necessárias para realização de eventos.

Assim, no caso dos autos, considerando que não houve a contratação de uma mesma empresa por meio de duas dispensas de licitação para um mesmo evento; que o valor dispensável de até R\$ 17.600,00, fixado pelo art. 24, II, da Lei 8.666/1993, há muito estava defasado, tendo sido atualizado para R\$ 54.020,41, pela Lei 14.133/2021, alterada pelo Decreto 10.922/2021; e considerando que, a partir de 2024, a Administração Municipal passou a realizar procedimentos licitatórios para a organização de eventos no Município, deixo de aplicar multa ao gestor municipal.

II.2 Da contratação concomitante de empresa para realização de apresentação artística

Por fim, o denunciante alegou a ocorrência de irregularidades na realização da Inexigibilidade 07/2022, Processo Licitatório 38/2022, deflagrado com vistas à contratação de apresentação artística com o fornecimento de palco, iluminação e sonorização.

Sobre isso, a unidade técnica entendeu pela improcedência do apontamento, por se tratar de exceção à regra do art. 25, III, da então vigente Lei 8.666/1993.

Em sede de defesa, peça 30, o responsável argumentou tratar-se de inviabilidade de competição constante das permissões legais.

De fato, analisando os autos, verifico que o objeto da sobredita contratação foi a realização de apresentação artística, sendo hipótese de inexigibilidade de licitação.

Assim, na linha dos órgãos técnico e ministerial, entendo improcedente o apontamento.

III – CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, julgo parcialmente procedente a denúncia, tendo em vista a presença de irregularidades nos procedimentos de dispensa de licitação realizados pelo Município de Ipiacaçu, nos anos de 2022 e 2023, voltados para a realização de eventos festivos.

Deixo, contudo, de aplicar multa ao responsável, nos termos da fundamentação.

Intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *