

GEFIS 3 LIDERANÇA 10 – RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO n° 4446/2025

Processo n° 2.916/2025

Representação

Responsável: João Carlos Teixeira da Silva (Prefeito)

Origem: Prefeitura Municipal de Buriticupu

Relator: Conselheiro Substituto **Osmário Freire Guimarães**

1. OS FATOS

Trata-se de petição, autuada como representação (mas que deve ser conhecida como denúncia), sob anonimato que narra possíveis irregularidades atribuídas ao Prefeito Municipal de Buriticupu-MA, no procedimento de contratação originário da Dispensa de Licitação n° 002/2025 (Diário Oficial do Município de Buriticupu do dia 24.03.2025) que derivou contratação da empresa Josélia Pereira de Sousa, cujo objeto é a prestação de serviços de comunicação e marketing institucional com valor de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais).

A petição afirma que a contratação, por dispensa de licitação, contraria os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, economicidade e moralidade, cujas máculas podem assim ser indicadas: a) possível fracionamento artificial de despesa para ajustar-se ao limite estabelecido no art. 75, II, da Lei n° 14.133/2021; b) objeto genérico e de resultado intangível; c) incompatibilidade entre o CNAE da contratada e a atividade especializada da empresa contratada; d) ausência de demonstração de capacidade técnica; indícios de favorecimento na contratação; e) ausência de capacidade técnica;

Ao final o denunciante requer:

A instauração de inquérito civil para apuração de possíveis atos de improbidade administrativa e violação à Lei de Licitações (Lei n° 14.133/2021);

A requisição à Prefeitura de Buriticupu dos seguintes documentos: Processo administrativo completo da Dispensa de Licitação n° 002/2025;

Justificativa da contratação direta; Termo de referência ou plano de trabalho; Comprovação de qualificação técnica da contratada;

Relatórios de execução contratual;

A comunicação imediata ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) e ao Ministério Público de Contas;

A eventual proposição de Ação Civil Pública e/ou ação de ressarcimento ao erário, caso comprovadas as irregularidades;

A análise de outros contratos semelhantes, com o mesmo objeto ou com a mesma empresa, que indiquem conduta reiterada ou prática sistêmica de burla à licitação.

No essencial é o quanto basta para descrição dos fatos

2. DA ADMISSIBILIDADE

Apesar de a petição ser autuada como representação, é recomendável que seja conhecida como denúncia, nos termos do art. 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, pois a peça versa sobre matéria de competência do Tribunal e se refere a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, está redigida em linguagem clara e objetiva, e veio acompanhada de indícios de irregularidade ou ilegalidade denunciada.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

Assim, a Instrução entende pela admissibilidade e conhecimento da peça, como denúncia, uma vez preenchidos os pressupostos legais e regimentais para que tenha regular tramitação.

No entanto, como se trata de contratação de valor relativamente baixo, de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), a Instrução entende que é mais racional que se aplique, por analogia, os mesmos requisitos usados para instauração de tomada de contas especial, no que diz respeito ao valor histórico do suposto dano ao erário, ou seja, o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), como condição para o processo tenha seguimento (art. 1° da Decisão Normativa n° 38/2020):

Art. 1° O valor do dano a que se refere o inciso I do art. 10 da Instrução Normativa TCE/MA n° 50, de 30 de agosto de 2017, fica estabelecido em R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Tal valor histórico do dano ao erário foi estabelecido em decorrência da racionalidade administrativa, para evitar que o custo do processo seja maior do que o benefício do resultado, como forma de otimizar o uso dos recursos públicos que, por questões óbvias, são escassos. Ou seja, deve-se otimizar os benefícios e minimizar os custos, seja financeiros, com pessoal, tempo. Em outras palavras: usar racionalmente os recursos públicos de tal modo que o resultado entregue ao contribuinte seja maior do que o custo para conseguir o resultado.

Dito isto, inobstante estarem presentes os requisitos formais para conhecimento da denúncia, o reduzido valor da contratação (R\$ 54.000,00), leva a Instrução a concluir que falta à inicial condição para seu prosseguimento, notadamente o valor acima referido.

Portanto, por racionalidade administrativa entendemos pela aplicação dos mesmos fundamentos do art. 174, § do Regimento Interno do TCE/MA, e que os fatos ora noticiados sejam apensados às contas do gestor:

Se o dano for de valor inferior à quantia a que alude o § 2º, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto, na forma prevista em instrução normativa.

Dessa forma, por medida de racionalidade administrativa, e também considerando que o contrato já se exauriu (vigência de 25/03/2025 25.06.2025), a Instrução entende que os fatos tratados na representação sejam anexados às contas anuais do município de Buriticupu, exercício de 2025.

3. A ANÁLISE DO MÉRITO E FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do art. 266, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a Unidade passa a analisar o mérito da denúncia, conforme segue adiante.

O embasamento legal alegado para a contratação direta, pela Prefeitura de Buriticupu, amparou-se no art. 75, II da Lei 14.133/2021, que dispensa licitação para “contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50 000,00, no caso de outros serviços e compras” – valor que, após atualização anual prevista no caput, encontra-se em R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), de acordo com o Decreto 12.343, de 30 de dezembro de 2024.

O ajuste de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais) para a contratação situa-se exatamente dentro desse teto, mas o art. 75, § 1º exige que o limite seja aferido por exercício financeiro respectivo e para o somatório de objetos de mesma natureza; sem a comprovação desse somatório, não se confirma a regularidade do enquadramento. A propósito, segue a transcrição do dispositivo legal:

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

As determinações legais têm como objetivo evitar exatamente o fracionamento da licitação, evitar a fraude à lei com fracionamento artificial da despesa, violando o princípio da legalidade estrita.

A inicial da representação veio instruída com documentos que, à primeira vista, confirmam as alegações, bem como as buscas feitas pela Instrução. Podemos concluir que houve planejamento prévio deficiente, em afronta ao art. 18, da Lei nº 14.133/2021, que determina que a fase preparatória compatibilize a contratação com o Plano de Contratações Anual (PCA) e seja instruída com estudo técnico preliminar (ETP). O processo que derivou a contratação não apresenta ETP, tampouco demonstra vinculação ao PCA municipal, contrariando o dever legal de planejamento.

Dos documentos anexados à denúncia, podemos elencar, preliminarmente, as seguintes irregularidades que podem comprometer a contratação:

Documentação obrigatória ausente, listada no art. 72 da Lei 14.133/2021, pois a contratação direta deve conter, no mínimo, os requisitos constantes dos incisos I a VIII do dispositivo legal, a saber: documento de formalização da demanda (DFD), estimativa de despesa, pareceres técnico e jurídico, demonstração de recursos disponíveis, comprovação de habilitação, ratificação e autorização da autoridade competente, entre outros.

Assim, verifica-se que não estão presente no procedimento de contratação direta:

1) - estimativa de despesa elaborada de acordo com o estabelecido no art. 23, da Lei 14.133, quanto à pesquisa de mercado;

2 - parecer jurídico e parecer técnico sobre a escolha do fornecedor com as respectivas justificativas;

3 – demonstração, concretamente para o caso, de disponibilidade orçamentária (inc. IV);

4 - comprovação de habilitação técnica (inc. VI);

5 - publicação do ato autorizativo do procedimento em sítio eletrônico oficial e, se adotado, no Portal Nacional de Compras Públicas, de acordo com o art. 72 § único, da Lei nº 14.133/2021.

A ausência desses elementos, imprescindíveis para validação do procedimento, contamina de vícios o procedimento de contratação através da dispensa. De tais deficiências, podemos concluir o seguinte:

3.1.1 A habilitação técnica da contratada não restou demonstrada, em flagrante inobservância dos preceitos constantes dos art. arts. 66 e 67 da Lei 14.133. Por disposição legal, para a realização serviços especializados (assessoria e consultoria comunicacional), a contratada deve demonstrar qualificação técnico-profissional e capacidade operacional, entendida esta como a experiência para a execução do contrato. O art. 67 limita-se ao rol de documentos, mas exige, ao menos, atestado de desempenho anterior relativo a objeto semelhante realizado pela contratada. Nenhum atestado idôneo ou portfólio foi juntado, inviabilizando a demonstração de capacidade da contratada para “*consultoria em comunicação governamental*”.

3.1.2 Estimativa de preço e risco de sobrepreço. O art. 23 impõe que o valor previamente estimado seja compatível com o mercado, utilizando bases oficiais e pesquisa formal. No procedimento de contratação não há planilha detalhada de composição de preços, cotação eletrônica ou referência a bancos de dados públicos, em violação aos objetivos do art. 11, I e III, da Lei 14.133/2021, quanto à vantajosidade e prevenção de sobrepreço.

3.1.3 Possível direcionamento e afronta à isonomia. Sem estudo preliminar adequado, sem justificativa técnica válida para a escolha da empresa e sem comprovação de compatibilidade entre atividade econômica da empresa e o objeto a ser realizado, a contratação atenta, em tese contra os princípios constantes do art. 11, I e II, da Lei 14.133/2021 respeitante ao tratamento igualitário e da justa competição.

1.1.4 A publicidade do procedimento mostrou-se deficiente, em violação ao disposto no parágrafo único do art. 72, da Lei 14.133/2021, que determina que a divulgação do ato autorizativo ou do extrato do contrato deve constar de publicação em sítio oficial e, alternativamente ao Município, no Portal Nacional de Compras Públicas, nos termos do art. 174, da Lei 14.133. Como visto, a publicação restringiu-se apenas ao Diário Oficial da prefeitura, sem comprovar permanência “à disposição do público” em portal eletrônico, descumprindo o dever legal de transparência.

4. DA MEDIDA CAUTELAR

Inobstante não existir pedido de medida cautelar no processo, o art. 75 da Lei 8.258/2005 autoriza ao relator conceder, de ofício, a medida quando estiverem os elementos autorizadores da medida. No caso presente, não há dúvidas que os elementos se encontram presentes, notadamente os vícios da contratação direta. No entanto, como já dito, o contrato derivado da dispensa já se encerrou, pois teve a duração de 3 meses, de 25.03.2025 a 25.06.2025, sendo inútil a concessão de medida cautelar neste momento, por perda de objeto.

No entanto, é urgente que seja expedido recomendação (art. 50, III, Lei 8258/2005), à Prefeitura de Buriticupu para que **se abstenha de realizar contratações diretas sem que atenda a todos os requisitos legais**, sob pena de o fazendo submeter-se, por parte deste Tribunal de Contas, a processo de fiscalização de auditoria e ou inspeção (art. 80, VI, “d” Regimento Interno), bem como as irregularidades constantes deste relatório podem ensejar aplicação de multas pecuniárias a cada um dos autores;

5. CONCLUSÃO – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Feitas estas considerações, a Unidade Instrução conclui da seguinte forma:

a) pelo conhecimento da petição, autuada como Representação, mas que deve ser convertida em denúncia, ante a presença dos elementos processuais e materiais deste rito procedimental;

a.1) considerando o baixo valor da contratação e por questão de racionalidade administrativa, que as informações e documentos da representação sejam anexadas às contas anuais da Prefeitura de Buriticupu exercício de 2025;

b) não concessão de medida cautelar, por perda de objeto, uma vez que o contrato já se exauriu;

c) **que sejam citados:** João Carlos Teixeira da Silva (Prefeito Municipal); **JOSEANE FERREIRA ALMEIDA**, Presidente da Comissão de Licitação do Município; **AFONSO BARROS BATISTA**, responsável pela informação; **MARCOS GABRIEL ARAUJO RIBEIRO**, Responsável pela elaboração do parecer jurídico; e **Josélia Pereira de Sousa**, beneficiária da contratação irregular para, querendo, apresentarem defesa quanto aos fatos constantes deste relatório;

d) que seja expedida **recomendação à Prefeitura de Buriticupu para se abster de realizar contratações nos moldes do apresentado nestes autos e que as contratações diretas obedeçam rigorosamente aos ditames legais e orientações deste TCE**, sob pena de a prática ser objeto de fiscalização do Tribunal de Contas através de auditorias nas contratações e inspeção local na Prefeitura;

e) após decorrido os prazos para apresentação de defesa, com ou sem elas, que os autos retornem a esta Unidade de instrução para emissão de relatório conclusivo.

São Luís, 26.06.2025