



MPCDF

Fl. 162
Proc.: 26.646/2015

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO N.º 26.646/2015

APENSOS N.º 063.000.134/2016 (Apensos 040.001.022/2015, 307.000.275/2014, 307.000.048/2014, 307.000.216/2014, 307.000.278/2014, 307.000.338/2014)

PARECER N.º 804/2019–G3P

EMENTA: Prestação de Contas Anual. Administração Regional do Jardim Botânico. Exercício de 2014. Decisão. Audiências. Justificativas. Corpo Técnico pela improcedência das Razões oferecidas. Regularidade, regularidade com ressalva e irregularidade das contas. Multa. MPCDF integralmente de acordo.

Os autos tratam da Prestação de Contas Anual dos Administradores e demais responsáveis no âmbito da Administração Regional do Jardim Botânico–RA XXVII, referente ao exercício financeiro de **2014**.

2. Na fase antecedente, a Corte autorizou a audiência dos responsáveis na forma da Decisão n.º 868/2019, *verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: [...] II – autorizar, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei Complementar n.º 01/94, a audiência dos responsáveis relacionados no §13 da cota complementar do Diretor da 3ªDicont (Despacho n.º 42/18-3ªDicont, fls. 23/31), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à irregularidade descrita no subitem 3.2 – Fracionamento do objeto da licitação mediante múltiplas licitações para objetos semelhantes, do Relatório de Auditoria n.º 100/17-DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF, ante a possibilidade de terem suas contas julgadas irregulares, consoante o previsto no art. 17, inciso III, “b”, da LC n.º 01/94, e da aplicação de penalidade prevista no art. 20, parágrafo único, e no art. 57, inciso I, da mesma norma; [...].

3. Nesta assentada, portanto, examinam-se as Justificativas carreadas por RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI¹ e MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO², em face da irregularidade destacada no subitem **3.2** (*Fracionamento do objeto da licitação mediante múltiplas licitações para objetos semelhantes*) do Relatório de Auditoria n.º 100/17–DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF.

4. Os autos vêm ao exame do Ministério Público de Contas nos termos das normas regimentais aplicáveis.

5. Os argumentos restaram sintetizados pela Unidade Técnica, *verbis*:

RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fls. 115/126)

5.1 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl. 116) alegou que assumiu a RA com diversos problemas e reclamações de toda espécie.

¹ Administrador Regional, no período de 29/04 a 31/12/2014.

² Diretor de Administração Geral, no período de 16/06 a 31/12/2014.



MPCDF

Fl. 163
Proc.: 26.646/2015

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

[...]

5.2 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl. 116) alegou que os serviços foram prestados em diversos locais da RA e foram autuados em datas diferentes.

[...]

A seguir, o Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI detalha os trâmites dos Processos nº 307.000.048/2014, 307.000.216/2014, 307.000.275/2014, 307.000.278/2014 e 307.000.338/2014.

5.3.1. Sobre o Processo nº 307.000.048/2014 (fls. 116/118), o justificante anotou que:

1. foi autuado em 25/02/2014 pela gestão anterior;
2. a assinatura da portaria conjunta descentralizando o orçamento e do despacho autorizando a licitação ocorreram em período anterior à de sua gestão;
3. havia necessidade emergencial para execução do serviço sob pena de aumentar o valor a ser dispendido com a recuperação das calçadas e do meio-fio por causa das chuvas; e
4. o parecer da ASTEC apontava para a modalidade de licitação CONVITE, opinando pela continuidade do certame.

[...]

5.3.3. Sobre o Processo nº 307.000.216/2014 (fls. 118/119), o justificante anotou que:

1. o processo foi autuado 10 dias após o início de sua gestão e que seu planejamento ocorreu no âmbito do Processo nº 307.000.140/2013;
2. que a obra foi realizada em outro condomínio; e
3. recebeu o processo totalmente instruído nos 10 primeiros dias de sua gestão.

[...]

5.3.5. Sobre o Processo nº 307.000.275/2014 (fls. 119/120), o justificante anotou que:

1. todos os documentos exigidos pela norma estavam contidos no citado feito;
2. o parecer da ASTEC opinava pelo deferimento da contratação; e
3. a urgência na execução dos serviços levou o Administrador a optar pela modalidade de licitação CONVITE.

[...]

5.3.7. Sobre o Processo nº 307.000.278/2014 (fls. 120/121), o justificante anotou que:

1. o local da obra era diferente das outras obras contratadas;
2. a ASTEC opinou pela continuidade do certame;
3. a primeira abertura do certame contou com apenas 02 participantes habilitados, sendo encerrado aquele e aberto outro, com participantes diferentes.

[...]

5.3.9. Sobre o Processo nº 307.000.338/2014 (fls. 121/122), o justificante anotou que:

1. o objeto é diverso dos anteriores, assim como a localização do serviço; e
2. o parecer da ASTEC foi pela utilização da modalidade de licitação CONVITE.

[...]

5.4 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl. 122) alegou que a RA é composta de diversos condomínios fechados, com restrições de acesso, dificultando a realização do serviço por uma única empresa e que sua extensão foge à definição de “mesmo local”.

[...]

5.5 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fls. 122/123) alegou que os recursos orçamentários decorreram de emendas parlamentares, que são liberadas pelos respectivos parlamentares.

[...]

5.6 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl. 123) alegou que, à época, era comum confundir parcelamento, previsto no § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, com fracionamento, que é vedado pelo artigo 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

[...]

5.7 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl. 123) alegou que os processos relacionados, por não constarem da auditoria realizada por este Tribunal, cujo objeto era avaliar as contratações de obras e serviços de engenharia, mediante



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

CONVITE, com indícios de fracionamento (Processo nº 24.966/2016), são todos regulares.

[...]

5.8 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl. 123/124) alegou que foram convidadas 19 empresas diferentes nos 5 certames questionados.

[...]

5.9 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl.124) alegou que não houve indicação de dano ao erário e nem de dolo no fracionamento.

[...]

5.10 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl.124) alegou que as obras foram realizadas a mais de 5 km de distância entre elas.

[...]

5.11 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl.124) alegou que os Administradores não conseguem permanecer no cargo por 4 anos para planejar, executar e entregar o melhor resultado à comunidade.

[...]

5.12 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl.124/125) alegou que, segundo o § 1º do artigo 22 da LINDB, em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, serão consideradas as circunstâncias práticas que houveram imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

[...]

5.13 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fls.125/126) alegou que, em caso similar, o Tribunal, ao julgar as contas da Administração Regional de Recanto das Emas, relativas ao exercício de 2010, no âmbito do Processo nº 20.364/2011, entendeu que não houve fracionamento de despesa.

[...]

5.14 O Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI (fl.126) alegou que, em caso similar, o Tribunal, ao julgar as contas da RA XXIX – Setor de Indústria e Abastecimento, referente ao exercício de 2013, no âmbito do Processo nº 25.939/2014 (Decisão nº 1283/2017) e da Administração Regional de Santa Maria, relativas ao exercício de 2008, no âmbito do Processo nº 17.673/2011 (Decisão nº 2.186/2017), entendeu que essa ocorrência deveria ser considerada ressalva às contas. (destaquei).

MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO (fls. 106/115)

[...]

5.16 O Sr. MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO (fl.112) alegou que as obras, objetos dos convites questionados, não fazem parte de uma mesma parcela de uma mesma obra ou serviço ou de obras ou serviços de mesma natureza e no mesmo local, por terem natureza diferente e serem realizadas em locais distintos.

[...]

5.17 O Sr. MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO (fl.113) alegou que não houve má-fé por parte da Comissão de Licitação.

[...]

5.18 O Sr. MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO (fl.113) alegou que não houve diminuição na competitividade, pois foram chamadas outras duas empresas diferente em cada convite.

[...]

5.19 O Sr. MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO (fl.113) alegou que havia carência de pessoal e manifesta falta de capacitação dos servidores da RA.

[...]

5.20 O Sr. MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO (fls.113/114) alegou que não foi identificado prejuízo ou grave infração a norma legal ou regulamentar.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

5.21 O Sr. MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO (fl.114) alegou que houve plena concorrência com a participação de várias empresas que atenderam ao chamamento observando-se o melhor preço.

[...]

5.22 O Sr. MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO (fl.114) alegou boa-fé baseada na ausência de prejuízo.

6. Quanto às Justificativas oferecidas por RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI, a Unidade Técnica entende insubsistentes as alegações que sustentam a existência de obstáculos, porquanto situações ordinárias próprias da administração e inerentes às competências do cargo ocupado.

7. Acerca das alegações que pretendem afastar a irregularidade sustentando que as obras foram realizadas em diversas localizações da própria Região Administrativa, não havendo identidade geográfica ou contemporaneidade entre elas; o Corpo Técnico entende que todos os certames, além de terem ocorrido durante a gestão do Justificante, por suas características e similaridades, poderiam ter sido realizados de forma agrupada, na modalidade Tomada de Preços ou Concorrência; sendo flagrante, portanto, a fuga à modalidade licitatória.

8. Especificamente sobre o Processo n.º 307.000.048/2014, o Corpo Técnico afasta as alegações de urgência anotando, inclusive, que a licitação anterior foi cancelada pelo próprio Justificante. Em acréscimo destaca que o parecer técnico-jurídico apreciou o caso concreto, incumbindo ao Justificante evitar a fuga à modalidade licitatória mais complexa e regular, porquanto conhecia o contexto das necessidades administrativas existentes e os serviços a serem contratados.

9. Sobre o Processo n.º 307.000.2016/2014, também entende improcedentes as Justificativas, porquanto insubsistente a ausência de identidade geográfica. Registra que, contrário do que alega o Justificante, o contrato a que alude foi assinado somente em 21/07/2014 e o parecer ASTEC emitido em 25/06/2014, muito depois, portanto, do início de sua gestão; o que demonstra que o procedimento foi por ele conduzido e supervisionado.

10. Quanto ao Processo n.º 307.000.275/2014, afasta as alegações atinentes à suficiência dos documentos instrutivos, porquanto não houve esse questionamento. No mesmo sentido, entende que os pareceres ASTEC foram emitidos a teor do caso concreto, sem avaliação do contexto das necessidades administrativas existentes e da identidade dos serviços a serem contratados, o que lhe incumbia. Anota, além disso, que não houve demonstração da urgência alardeada ou de que a utilização de modalidade diversa geraria atrasos na execução do objeto.

11. No tocante ao Processo n.º 307.000.278/2014, entende demonstrada a identidade geográfica. Idêntico entendimento em relação à competência do Justificante ao cotejo dos pareceres técnicos-jurídicos emitidos.

12. Acerca do Processo n.º 307.000.338/2014, entende que, diverso do que argumenta o Justificante, o objeto licitado é similar aos demais, de sorte que, a exemplo dos demais processo, comprovada a irregularidade consistente no fracionamento irregular e, em consequência, a responsabilidade do Justificante.



MPCDF

Fl. 166
Proc.: 26.646/2015

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

13. Sobre as alegações de que os recursos orçamentários destinados tiveram origem em emendas parlamentares, entende não haver relação com a irregularidade; porquanto, além de não ter comprovado a origem orçamentária dos recursos, todos os certames ocorreram em período próximo, de modo que não há evidências de que a escolha da modalidade tenha sido influenciada pela liberação da execução do orçamento.

14. No que toca à suposta e recorrente confusão entre o parcelamento obrigatório do objeto e o fracionamento indevido da despesa, com fuga à modalidade licitatória regular; a Unidade Técnica entende que, diante da literalidade do art. 23, §2º, da Lei n.º 8.666/1993, inapropriada a interpretação e improcedente a alegação.

15. Acerca dos argumentos que pretendem afastar a irregularidade a teor da alegação de que os processos que as colacionaram não integraram o escopo de auditoria no Processo n.º 24.966/2016, entende inconsistentes.

16. Sobre os argumentos que sustentam que os procedimentos privilegiaram a competitividade com convite a 19 empresas, o Corpo Técnico entende que o fato inquinado não tem relação com a competitividade, mas com a fuga à modalidade licitatória regular; o que sobejamente comprovado nos autos.

17. Em relação à ausência de dano quantificado, a Unidade Técnica destaca que o Achado indica a existência de falha consistente no descumprimento de normas legais de natureza operacional, independentemente da existência de danos, nos termos do art. 23, §§1º, 2º e 5º, da Lei n.º 8.666/1993; o que considera suficiente a ensejar a irregularidade das contas do responsável.

18. Sobre a alegada distância entre as obras e a inviabilidade de planejamento eficiente durante o tempo em que os Administradores permaneceram no cargo; além de reiterar que os objetos foram executados nos limites geográficos da Região Administrativa do Jardim Botânico, salienta que não há exiguidade de tempo a considerar, porquanto as obras foram realizadas em um período inferior a 3 meses.

19. Quanto às alegações que sustentam a necessidade de sopesar as circunstâncias práticas e as limitações da atuação do agente, na forma do art. 22, §1º da LINDB; a Unidade Técnica entende observadas pela Corte no procedimento, a teor da matriz de responsabilização, do contraditório e da ampla defesa, ora exercidos.

20. Acerca do entendimento de que, em circunstâncias semelhantes no Processo n.º 20.364/2011, o Tribunal entendeu não haver fracionamento, a zelosa Instrução aduz que os fatos examinados naqueles autos não coincidem com os apreciados neste processo.

21. Em relação à alegação de que, em casos similares, o TCDF, no Processo n.º 25.939/2014 (Decisão n.º 1.283/2017) e no Processo n.º 17.673/2011 (Decisão n.º 2.186/2017) entendeu que a falha deveria apenas ressaltar as contas; o Corpo Técnico salienta que o Voto condutor no Processo n.º 25.939/2014 levou em conta a existência de centenas de contratos no exercício examinado; o que difere da hipótese examinada nos autos, porquanto, aqui, há apenas 5 licitações, todas com idêntica pecha de irregularidade.



MPCDF

Fl. 167
Proc.: 26.646/2015

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

22. No que toca ao Processo n.º 17.673/2011 (Decisão n.º 2.186/2017), citado; destaca que a abordagem utilizada naqueles autos, embora reconhecendo a *irregularidade*, foi de orientação à Administração, o que entende diferir do presente processo; *exempli gratia* dos Acórdãos n.º 287/2017, 309/2017, 326/2017, 228/2018, 368/2018 e 35/2019. `

23. Nesses termos, propõe que as alegações de RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI sejam julgadas integralmente IMPROCEDENTES.

24. Quanto às Justificativas carreadas por MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO, entende que, contrário do que alega o responsável, os objetos dos convites inquinados constituem obras de engenharia civil de pequena complexidade que deveriam ser realizadas no contexto de um único processo licitatório, dividido em lotes, respeitada a modalidade mais complexa que os engloba em reunião.

25. Sobre a alegação de ausência de má-fé da Comissão de Licitação, o Corpo Técnico aduz não haver relação com os fatos que ensejaram a audiência do Justificante.

26. Acerca do argumento que sustenta a ausência de restrição à competitividade, a Unidade Técnica entende insubsistente, uma vez *a restrição à competitividade ocorreu na participação de apenas 03 licitantes em cada certame, sendo que todas as empresas habilitadas nos convites poderiam ter apresentado propostas em todos os serviços executados.*

27. Sobre a suposta carência de pessoal e alegada falta de capacitação dos servidores, entende que, além de não restar comprovada nos autos, *a irregularidade ocorreu por ato do Administrador Regional e do Justificante e não em razão da atuação de outros servidores com excesso de demanda ou pouco capacitados.*

28. Em relação à alegação de ausência de prejuízo e inexistência de infração à norma legal ou regulamentar, reitera que a ausência de danos não afasta a irregularidade flagrantemente anotada, nos termos do art. 23 da Lei n.º 8.666/1993.

29. Acerca da alegada observância da competitividade, reitera que não restou demonstrada, sendo indiscutível o descumprimento da lei de esteio.

30. Sobre a alegação de boa-fé, entende não demonstrada, porquanto flagrante o descumprimento da norma legal.

31. Assim, entende que as Razões de Justificativa apresentadas por MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO devem ser consideradas IMPROCEDENTES pela Corte.

32. Revolvendo a manifestação instrutiva precedente, conclui na sequência, *verbis*:

5.23 Portanto, a ocorrência identificada pelo Controle Interno no subitem 3.2 (Fracionamento do objeto da licitação mediante múltiplas licitações para objetos semelhantes) do Relatório de Auditoria n.º 100/17-DIGOV/COIPG/COGEL/SUBCI/CGDF (fls. 175/193*) deverá macular as contas dos referidos cidadãos na forma disposta no § 13 do Despacho n.º 42/18 - 3ªDicont (fls. 23/31).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

5.24 O Despacho nº 42/18 - 3ªDicont apontou que as ocorrências verificadas nos subitens 1.2 (Ausência de prévia indicação de recursos orçamentários para atender despesas com convites), 2.1 (Ausência de autorização para pagamento de despesa), 2.2 (Pagamento de serviços sem a apresentação de documentação exigida para comprovação efetiva de realização de despesa), 3.1 (Ausência de comprovação de realização de pesquisa de preços), 3.3 (Ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente), 3.4 (Serviços descritos em projeto básico sem a devida comprovação da execução pelas contratadas), 3.5 (Irregularidades na execução da construção de praça com urbanização de ponto de encontro comunitário) e 3.6 (Ausência de relatório de acompanhamento e fiscalização na execução do contrato) do Relatório de Auditoria nº 100/2017 – DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF (fls. 175/193*) deverão ser consideradas Ressalvas às Contas do Sr. CÉZAR TRAJANO DE LACERDA, Administrador Regional, no período de 01/01/2014 a 14/04/2014, e da Sra. FERNANDA MARIA MOURA VITORINO, DIRETORA DA DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL, no período de 01/01/2014 a 13/06/2014.

5.25 Quanto às contas da Sra. KELLY ALVARES MACHADO, Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio, no período de 01/01/2014 a 17/04/2014, e do Sr. LEONARDO FERREIRA GONÇALVES, Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio, no período de 05/05/2014 a 31/12/2014, deverão ter suas contas julgadas regulares com ressalvas em razão das falhas verificadas no subitem 3.7 (Recomendações do Relatório de Bens Móveis nº 50/2015 e Bens Imóveis nº 039/2015) do Relatório de Auditoria nº 100/2017 – DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF (fls. 175/193*).

33. Assim, sugere na sequência, *verbis*:

Ante o exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

I. tome conhecimento das razões de justificativa apresentadas às folhas 106/114 e 115/126 (anexos fls. 128/143), para, no mérito, considerá-las improcedentes;

II. por conseguinte:

a. nos termos do art. 17, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94, c/c o art. 203 do RI/TCDF, julgue regulares com ressalvas as contas anuais da Sra. KELLY ALVARES MACHADO, CPF: 564.340.491-53, Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio, no período de 01/01/2014 a 17/04/2014, e do Sr. LEONARDO FERREIRA GONÇALVES, CPF: 029.037.651-38, Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio, no período de 05/05/2014 a 31/12/2014 em razão das falhas constantes do subitem 3.7 (Recomendações do Relatório de Bens Móveis nº 50/2015 e Bens Imóveis nº 039/2015) do Relatório de Auditoria nº 100/2017 – DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF (fls. 175/193*);

b. nos termos do art. 17, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94, c/c o art. 204 do RI/TCDF, julgue regulares com ressalvas as contas anuais do Sr. CÉZAR TRAJANO DE LACERDA, CPF: 009.814.511-87, Administrador Regional, no período de 01/01/2014 a 14/04/2014, e da Sra. FERNANDA MARIA MOURA VITORINO, CPF: 851.681.491-20, Diretora da Diretoria de Administração Geral, no período de 01/01/2014 a 13/06/2014, diante da ocorrência identificada nos subitens 1.2 (Ausência de prévia indicação de recursos orçamentários para atender despesas com convites), 2.1 (Ausência de autorização para pagamento de despesa), 2.2 (Pagamento de serviços sem a apresentação de documentação exigida para comprovação efetiva de realização de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

despesa), 3.1 (Ausência de comprovação de realização de pesquisa de preços), 3.3 (Ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente), 3.4 (Serviços descritos em projeto básico sem a devida comprovação da execução pelas contratadas), 3.5 (Irregularidades na execução da construção de praça com urbanização de ponto de encontro comunitário) e 3.6 (Ausência de relatório de acompanhamento e fiscalização na execução do contrato) do Relatório de Auditoria nº 100/2017 – DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF (fls. 175/193*); e

c. nos termos do art. 17, inciso III, alínea ‘b’, da Lei Complementar nº 1/94, c/c o art. 205, inciso II, do RI/TCDF, julgue irregulares as contas anuais do Sr. RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI, CPF: 314.708.311-04, Administrador Regional, no período de 29/04 a 31/12/2014 e do Sr. MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO, CPF: 786.084.731-00, Diretor de Administração-Geral, no período de 14/06 a 31/12/2014, quanto à irregularidade descrita no subitem 3.2 (Fracionamento do objeto da licitação mediante múltiplas licitações para objetos semelhantes) do Relatório de Auditoria nº 100/17-DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF (fls. 175/193*);

III. em consequência, conforme artigos 18 e 19 da Lei Complementar nº 01/94 e nos termos da Decisão nº 50/98, proferida na Sessão Extraordinária Administrativa de 15.12.98, em consonância com o artigo 24 da LC nº 01/94, considere quites com o erário distrital, no que tange a esta TCA, os cidadãos mencionados nos itens II.a e II.b;

IV. aplique a multa prevista no artigo 20, parágrafo único, da Lei Complementar nº 01/94 aos cidadãos relacionados no item II.c, autorizando a notificação dos mesmos;

V. determine, com fulcro no artigo 19 da mencionada LC, ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades identificadas no Relatório de Auditoria nº 100/17-DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes;

VI. autorize a devolução do feito à Secretaria de Contas para as providências de estilo.

34. O Ministério Público de Contas, no mérito, está de acordo com a Unidade Técnica; porquanto as Razões de Justificativa ofertadas não são suficientes para afastar a irregularidade, apenas corroborando-as.

35. Flagrante a irregularidade consubstanciada no fracionamento irregular do objeto, com fuga à modalidade licitatória mais complexa, ensejando a indevida contratação, mediante diversos convites contemporâneos, com aproximação do valor máximo admitido para a modalidade.

36. Sobre o tema Marçal Justen Filho³ assevera que não se deve particionar o objeto licitado como pretexto para modificação do regime jurídico aplicável à licitação, sendo a escolha

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2012, p. 314.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

da modalidade cabível vinculada ao conjunto de objetos contratados, independente de fracionamento, conforme o art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993.

37. Mesmo autor esclarece que se devem considerar em conjunto bens e serviços que, embora materialmente distintos e que não possam ser considerados como partes integrantes de um único objeto, apresentem natureza semelhante e devem ser executados no mesmo local, desde que tal execução possa fazer-se conjunta e concomitantemente.

38. Os objetos dos convites inquinados descrevem a execução de pequenas obras, de baixa complexidade, consubstanciadas pela contratação de serviços de construção de calçadas, calhas, canaletas e praça, em datas próximas (entre 17/07/2014 e 12/10/2014), por meio dos Processos n.º 307.000.048/2014, 307.000.216/2014, 307.000.275/2014, 307.000.278/2014 e 307.000.338/2014; no âmbito da mesma Região Administrativa; portanto perfeitamente agrupáveis, de sorte que improcedentes as Justificativas quanto à ausência de identidade geográfica e de similaridade do objeto a inviabilizar o seleção agrupada.

39. Inconteste que as contratações realizadas evidenciam negligência no desempenho das competências da autoridade ordenadora de despesas e do Diretor de Administração Geral, ambos Justificantes, que, responsáveis pela liquidação e pagamento, autorizaram, apartados do planejamento necessário, a realização das despesas ilegais relacionadas, ao arrepio da norma de esteio, ensejando a frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório e da publicidade a ele vinculada, porquanto realizados mediante convite; além de admitir a potencial perda de ganho de escala na contratação que poderia advir da agregação dos objetos a fim de promover a licitação em modalidade mais complexa; dando ensejo, em razão disso, ao fracionamento ilegal de R\$ 731 mil, nos limites da mesma Região Administrativa, durante curtíssimo espaço de tempo, apenas 3 meses, sendo que 4 das cinco obras, foram empenhadas no mesmo mês.

40. Tal entendimento se encontra amplamente sedimentado na jurisprudência do TCU, *exempli gratia*, do Acórdão n.º 935–Plenário (Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU de 28.05.2007) e do Acórdão n.º 324–Plenário (Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer, DOU de 09.03.2009) que, em linhas gerais, defendem que, ante a evidência de semelhança dos objetos demandados e a possibilidade de execução conjunta e concomitante na mesma localidade, havendo identidade de potenciais interessados para contratação de serviços de mesma natureza, não há que se realizar licitações distintas.

41. Também no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal:

LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO IRREGULAR DO OBJETO LICITADO. FRACIONAMENTO DE DESPESA. CONTRATAÇÃO DE ITENS DE MESMA NATUREZA DESTINADOS A LOCALIDADES DIVERSAS. DEFINIÇÃO DO TERMO “MESMO LOCAL”. REGIÃO GEOECONÔMICA. PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA. AQUISIÇÕES FEITAS PELAS DIRETORIAS GERAIS DE SAÚDE – DGS E UNIDADES DE REFERÊNCIA DISTRITAL – URD.

1. Configura fracionamento irregular do objeto a realização de licitações distintas para contratações de itens de mesma natureza, ainda que executados em "locais diversos", quando os potenciais interessados são os mesmos.

2. ‘Para fins de averiguação de possível parcelamento irregular do objeto licitado, considera-se “mesmo local” a região geoeconômica dos potenciais contratados pela Administração pública, ou seja, a área de atuação profissional, comercial ou empresarial e não uma localidade específica como rua, bairro, cidade ou município’.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

3. O disposto no parágrafo único do art. 7º do Decreto n.º 31.625/10 configura fracionamento irregular de despesa e, portanto, não se harmoniza com o art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/93, combinado com os Incisos I e II do art. 24 da mesma Lei. **(Decisão por unanimidade.** Processo n.º 12654/2013. Decisão n.º 36/2017. Precedentes (itens 1 e 2): TCDF: Decisões n.ºs 5488/2016, 4237/2016; TCU: Acórdãos n.º 1540/2014-P, 1780/2007-P, 272/2002-P, 121/2002-P, 167/2001-P e 131/2001-P). (destaquei).

1. LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO IRREGULAR DE DESPESA. OBRAS E SERVIÇOS DE MESMA NATUREZA. IDENTIFICAÇÃO DE OBJETOS DE MESMA NATUREZA PELA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA. PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES. FLUXO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

1. São consideradas obras e serviços da mesma natureza, para fins de verificação de fracionamento ilegal de despesa, os objetos que guardam semelhança e identidade na sua função e finalidade (funcionalidade), sendo a classificação orçamentária da despesa um ponto inicial de análise (identificação da diversidade de contratações dentro do mesmo subitem orçamentário), além da existência ou não de fornecedores capazes de participar de licitações para objetos mais heterogêneos, isto é, de acordo com a abrangência dos subitens orçamentários, e a existência ou não de recursos orçamentários para realização do planejamento das licitações.

2. Compete ao gestor público realizar o planejamento das licitações no início do exercício, de modo a definir quais os objetos serão licitados durante o ano, além de adequar a execução das licitações ao fluxo orçamentário e financeiro, sob pena de configuração de fracionamento irregular da despesa, excepcionando-se os casos de despesas imprevistas oriundas de emenda parlamentar ou de descentralização ao final do exercício, cabendo ao gestor, porém, justificar a ausência do planejamento. Decisão por maioria. (Processo n.º 17622/2011, Decisão n.º 3.471/2018). (destaquei).

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento dos esclarecimentos fornecidos mediante o expediente de fls. 15/21 e da documentação correlata de fls. 30/115; II – considerar a Representação n.º 16/14 – ML parcialmente procedente, uma vez que os Convites n.ºs 12/2014 e 14/2014 configuraram fracionamento indevido da licitação, em desacordo com o art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/93; III – determinar à Administração Regional do Varjão que, em futuras licitações para a contratação de obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, observe os termos do § 5º do art. 23 da Lei n.º 8.666/1993, adotando a modalidade aplicável ao somatório dos valores dos empreendimentos; IV – autorizar o retorno dos autos em exame à Secretaria de Acompanhamento, para as providências pertinentes e posterior arquivamento. (Decisão n.º 552/2015) (destaquei).

42. A tentativa de transferir à Assessoria Técnica da RA a responsabilidade pelas contratações nos moldes como ocorreram não deve prosperar; porquanto, conforme registra a Instrução, além de terem sido produzidos a fim de instruir caso a caso, os pareceres exarados são opinativos e, desse modo, deveriam, no contexto das contratações pretendidas, sofrer o crivo dos Justificantes, aos quais incumbiam o planejamento das contratações da Unidade. Nesse sentido, o TCU, *verbis*:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter uma postura ativa no comando da empresa. Com mais razão, nas licitações, os gestores devem ser ainda mais cuidadosos, vez que estas envolvem princípios fundamentais da administração pública, tais como: legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade, controle, coordenação, planejamento, isonomia, proposta mais vantajosa, dentre outros (Constituição Federal, Decreto-lei nº 200/67, Lei nº 8.666/93) refutada no Acórdão TCU n.º 1.379/2010–Plenário (Processo TCU n.º 007.582/2002-1, Relator Ministro Augusto Nardes) (destaquei).

43. Na esteira do Corpo Técnico, o *Parquet* especializado entende que não acodem aos gestores os argumentos que pretendem justificar suas condutas ao talante da suposta liberação de recursos mediante emendas parlamentares. Além de não comprovarem as alegações quanto à suposta origem dos recursos, a contemporaneidade dos empenhos emitidos para suportar as contratações (2014NE00078, de 17/07/2014, 2014NE00081, de 17/07/2014, 2014NE00090, de 28/07/2014, 2014NE00091, de 28/07/2014 e 2014NE00100, de 02/10/2014) demonstra que a opção pelo fracionamento da despesa não decorreu de liberações de recursos orçamentários de forma fracionada, em períodos distintos; mas de mera liberalidade dos Justificantes que, descumprindo a norma de natureza operacional, aventuraram-se ao risco.

44. Os argumentos baseados na ausência de dano, conforme aduz a Unidade Técnica, não afasta a irregularidade imputada, consubstanciada no comprovado descumprimento do art. 23, §5º, da Lei n.º 8.666/93, o que, por si só, enseja a oposição de irregularidade às contas e o sancionamento pecuniário dos Justificantes, conforme adequadamente propõe a Instrução. Nesse sentido, a Corte de Contas do Distrito Federal:

TOMADA DE CONTAS ANUAL – TCA. FRACIONAMENTO IRREGULAR DE LICITAÇÃO. OBJETOS DE MESMA NATUREZA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. O fracionamento irregular de licitação configura falha grave, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e a aplicação de multa. Decisão por unanimidade. (Processo nº 10827/2012. Decisão nº 3738/2017). (destaquei).

45. Quanto às demais Justificativas aduzidas (*confusão entre os conceitos legais de fracionamento irregular e parcelamento do objeto, ausência de abordagem no escopo de auditoria do Processo n.º 24.966/2016 e necessidade de sopesar as circunstâncias práticas e as limitações da atuação do agente, má-fé da comissão de licitação e carência de pessoal e falta de capacitação*), entendo, no contexto, não merecerem maiores digressões. Quanto a elas o Ministério de Contas adere integralmente ao exame da Unidade Técnica, porquanto insubsistentes os argumentos que pretendem legitimá-las.

46. Conforme asseri no Parecer n.º 1.038/2018–G3P, precedente; resta evidenciada a culpa (negligência e imprudência) do Administradores Regional, ora Justificante – RONALDO



MPCDF

Fl. 173
Proc.: 26.646/2015

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI – na medida em que, deixando de observar as exigências legais, conforme apontado pelo Órgão de Controle Interno no subitem **3.2** (*Fracionamento do objeto da licitação mediante múltiplas licitações para objetos semelhantes*) do Relatório de Auditoria n.º 100/2017–DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF, autorizou os processos licitatórios, adjudicou, homologou e autorizou as despesas de forma fracionada; além de figurar como signatário de todos os Ajustes inquinados⁴, em circunstâncias em que, na qualidade de autoridade ordenadora de despesas, lhe era imposto o dever de impedir o fracionamento irregular das despesas.

47. O mesmo em relação a MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO, que, na qualidade de Diretor de Administração Geral da RA XXVII, centro de comando da Gerência de Orçamento, Finanças e Contratos da Jurisdicionada, conduziu e supervisionou todas os processos licitatórios e contratações inquinadas, em circunstâncias de potencial consciência acerca das irregularidades cometidas, porquanto titular na unidade administrativa que detinha o controle de todos os procedimentos licitatórios e contratações, conhecendo, portanto, seus objetos e respectivos locais de realização das obras; o que, nesse contexto, lhe impunha o dever se de obstar, ao menos de se contrapor aos sucessivos fracionamentos irregulares de despesas, ao talante das contratações pretendidas. Não o fez, limitando-se, no mínimo por negligência, a consentir com o desenvolvimento e progressão dos procedimentos licitatórios e das contratações fracionadas, com evidente fuga à modalidade ordinária.

48. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas, de acordo com a Instrução, aderindo integralmente às sugestões do Corpo Técnico conforme adrede registrado, sugere à Corte considerar IMPROCEDENTES as Justificativas agregadas por RONALDO OLIVEIRA DA CUNHA CAVALCANTI e MIGUEL ÂNGELO DO NASCIMENTO OLEGÁRIO, julgando suas contas *irregulares* ao esteio do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994, por influência do subitem **3.2** (*Fracionamento do objeto da licitação mediante múltiplas licitações para objetos semelhantes*) do Relatório de Auditoria n.º 100/2017 – DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF, aplicando-lhes sanção pecuniária nos termos do art. 57, I c/c art. 20 da Lei Complementar n.º 1/1994.

49. No mais, com a Instrução.

É o parecer.

Brasília, 10 de dezembro de 2019.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador

⁴ Processo n.º 307.000.216/2014 (Convite 1/2014, Contrato n.º 1/2014, fls. 126, 129/135, 315/329 Processo n.º 307.000.275/2014 (Convite 2/2014, Contrato n.º 2/2014, fls. 94/101, 285/303); Processo n.º 307.000.048/2014 (Convite n.º 5/2014, Contrato n.º 4/2014, fls. 117, 306/320, 453/462); Processo n.º 307.000.278/2014 (Convite n.º 4/2014, Contrato n.º 3/2014, fls. 429/438); Processo n.º 307.000.338/2014 (Convite n.º 6/2017, Contrato n.º 5/2014, fls. 108286/297).