

PROCESSO Nº: 05608/2021-9

NATUREZA: CONSULTA

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA

EXERCÍCIO: 2021

INTERESSADOS:

GUSTAVO VASCONCELOS BISPO - SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO
OREILLY GABRIEL DO NASCIMENTO – PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO – OAB/CE Nº 25.533

RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 22/11/2021 A 26/11/2021

RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Gustavo Vasconcelos Bispo – Secretário de Administração, Planejamento e Gestão do Município de Meruoca, sobre os limites legais para as dispensas de licitação amparadas no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993 (seq. 02). Acerca da dúvida suscitada, o Consulente fez as seguintes indagações:

- “a. São, as secretarias municipais, unidades autônomas para realizarem suas compras, inclusive aplicando os tetos previstos na lei 8.666/93 de forma independente, ainda que destituídas de fundos próprios?
- b. São as secretarias municipais detentoras de fundos próprios (unidades orçamentárias) autônomas para realizarem suas compras, inclusive aplicando os tetos previstos na Lei 8.666/93 de forma independente?
- c. No caso de serem as secretarias detentoras de fundos próprios (unidades orçamentárias distintas), no entanto ordenadas pelo mesmo gestor (Ordenador Geral de Despesas ou nome equivalente), dispõem de limite individual quanto à modalidade de licitação?”

2. Verifica-se, no sequencial nº 03, procuração do Prefeito do Município de Meruoca, Sr. José Herton Alves de Sousa, que trata da nomeação do aludido Secretário de Administração, Planejamento e Gestão.

3. Por meio do Despacho nº 27/2021 (seq. 9), a Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas (DIRC) apontou que o Consulente não havia enviado o parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica, conforme preceitua o art. 112, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Estado (RITCE), sugerindo que fosse determinada comunicação ao interessado para que apresentasse o citado parecer. A proposição foi acatada pela Relatora, Conselheira Soraia Victor, através do Despacho Singular nº 02003/2021 (seq. 10).

4. Na sequência, o Órgão Técnico, por meio do Certificado nº 137/2021 (seq. 16), opinou pela admissibilidade da Consulta e, quanto ao mérito, pelo seu conhecimento, conforme transcrição da parte conclusiva do seu pronunciamento:

“4. CONCLUSÃO

13. Ante o exposto, a Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto no art. 91, §2º, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, ressalta que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião da unidade técnica sobre a matéria a qual conclui pelo CONHECIMENTO da Consulta, a qual deve ser respondida nos termos da proposta de encaminhamento do presente certificado (item 5).

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. No ensejo, esta unidade instrutiva submete o feito ao juízo deliberatório do(a) Relator(a) competente, sugerindo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados:

- a) CONHECER da presente Consulta, haja vista o preenchimento dos requisitos de

admissibilidade;

b) sugerir que os quesitos apresentados sejam assim respondidos:

b.1) As secretarias municipais representam unidades autônomas para realizarem suas compras;

b.2) As secretarias municipais são detentoras de fundos próprios (unidades orçamentárias distintas); e

b.3) As secretarias municipais, assim como as demais unidades gestoras dotadas de autonomia orçamentária, mesmo que possuam os mesmos ordenadores de despesas, dispõem individualmente dos tetos estabelecidos pelo art. 24, incisos I e II, c/c art. 23, inciso I, alínea “a”, e inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993, com os valores atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018, para as contratações diretas em razão do valor.

c) comunicar o Consulente a respeito da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal, com o posterior arquivamento dos autos.”

5. Ouvido o douto MP de Contas, foi exarado o Parecer Ministerial nº 02404/2021 (seq. 19), de lavra da Procuradora Leilyanne Brandão Feitosa, na mesma linha da Unidade Técnica, conforme se vê:

“**PARECER**

Isso posto, e por tudo que dos autos consta, esta Representante do **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, junto a esta Colenda Corte, instada a se manifestar nos presentes autos, considerando o **atendimento dos requisitos legais de admissibilidade exigidos nos processos normativos de Consulta**, previstos no **inciso XVI do art. 1º da Lei Estadual nº 12.509/9, Lei Orgânica do TCE, c/c o art. 112 do RITCE-CE**, opina pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta, e, no mérito, entende que **os limites estipulados no art. 24 da lei de licitações se aplicam para cada unidade gestora, dotada de autonomia orçamentária e financeira**, mesmo que gerida pelo mesmo ordenador de despesas.

Ressalte-se que o presente parecer encontra fundamento na presunção da veracidade das informações e documentos acostados aos autos.

É o parecer, s. m. j., que ora submete-se à apreciação dos Doutos Julgadores.”

É o Relatório.

VOTO

6. Versam os presentes autos de consulta formulada pelo Sr. Gustavo Vasconcelos Bispo, atual Secretário de Administração, Planejamento e Gestão do Município de Meruoca, versando, em síntese, sobre **“os limites legais para dispensa de licitação, de acordo com o Artigo 24, incisos I e II, da lei Nº 8.666/93, com redação dada pelo Decreto Nº 9.412/2018 e a incidência do Artigo 89 da referida Lei”**, no caso de unidades gestoras descentralizadas, com ou sem fundo próprio, ordenadas ou não pelo mesmo gestor, considerando a ausência de documento dotado de repercussão geral sobre o tema.

7. Observa-se que a legislação é enfática em definir o rol de legitimados e os requisitos necessários para admissibilidade de uma consulta consoante o art. 112 do RITCE/CE e o que estabelecia os arts. 157 e 158 do Regimento Interno do extinto TCM/CE:

“Art. 112. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, que lhe sejam **formuladas pelas seguintes autoridades estaduais:**

I – Governador do Estado;

II – Presidentes do Tribunal de Justiça, da Assembléia e de Tribunal de Contas;

III – Procurador-Geral de Justiça;

IV – Secretário de Estado ou autoridade do Poder Executivo de nível hierárquico equivalente;

V – Dirigentes máximos das entidades da administração indireta e ordenadores de despesa de fundo especial.

§ 1º As consultas devem conter a **indicação precisa do seu objeto**, ser formuladas **articuladamente e instruídas**, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º No caso de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal, esta poderá ser feita diretamente ao Plenário, em manifestação oral, durante a Sessão, preferencialmente no período destinado ao expediente, devendo sua resposta constar em ata.

§ 3º Salvo na hipótese do parágrafo anterior, **o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos previstos neste artigo e na Lei Orgânica, ou que verse sobre caso concreto**, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.”

(Destacou-se)

“Art. 157. O Pleno do Tribunal de Contas dos Municípios decidirá sobre consultas, quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, em matérias de sua competência que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I – os prefeitos municipais, presidentes e vereadores de Câmaras Municipais, secretários municipais, presidentes de comissões técnicas ou de Inquéritos das Câmaras;

II - o diretor-presidente ou titulares de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas ou mantidas pelo município e gestores de fundos especiais.

Art. 158. As consultas deverão ser claramente formuladas, ter indicação precisa do objeto e, quando possível, conter parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade que formulou a consulta.”

8. Com efeito, constata-se que a presente Consulta satisfaz os requisitos necessários ao seu conhecimento e não versa sobre caso concreto. Ademais, os incisos do dispositivo acima constam a legitimidade da parte consulente, que abrange o secretário do município, para apresentar a demanda em questão.

9. O teor da Consulta versa sobre dúvida, em tese, de aplicação de dispositivos legais relacionados à matéria de competência desta Corte de Contas, com base no Processo nº 18.341/2005, Parecer nº 618/2009, acerca da legalidade da realização de dispensas de licitações, amparadas no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, por unidades gestoras descentralizadas, com ou sem fundo próprio, embora gerida pelo mesmo ordenador.

10. Sem embargos, assiste razão aos órgãos técnico e ministerial, que se manifestaram pelo conhecimento e o mérito da Consulta.

11. Nesse passo, a unidade técnica (Certificado nº 137/2021 - seq. 16), com relação ao mérito da consulta, destacou o seguinte:

“9. No tocante aos questionamentos suscitados, o órgão de assistência jurídica da Prefeitura de Meruoca defende que:

Por serem as secretarias unidades autônomas e poderem realizar suas compras e contratar os seus serviços, o limite deve ser por unidade gestora, independentemente de ser apenas um único ordenador de despesas, já que se trata de discricionariedade da administração pública. No tocante aos limites de cada modalidade observar-se-ão o que dispõe os limites da Lei n. 8.666.93 e Decreto Federal nº 9.412/2018.

10. Sobre a temática, no julgamento de um caso concreto, a 2ª Câmara desta Corte, ao proferir o Acórdão nº 2942/2018 (TCE nº 37446/2019-8), seguiu o entendimento da 6ª Procuradoria de Contas, a qual, por intermédio do Parecer nº 8445/2018, assim se manifestou:

Ocorre que, do exame dos argumentos da defesa (fls. 82/83), este MP de Contas verificou que a interessada aduziu que a execução orçamentária ocorreu de forma descentralizada, por dotação própria de cada Unidade Gestora (Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Gabinete do Prefeito), alegando ser cabível a dispensa de licitação.

Acerca do assunto, em que pese o posicionamento técnico, este MP de Contas salienta que já existe consulta técnica no âmbito desta Corte de Contas, de nº **18.341/05, firmando posicionamento no sentido de que, embora a aquisição “unificada” de bens e serviços pelas diversas Secretarias Municipais seja recomendável para se ter uma maior economicidade, a rigor, a contratação isolada por cada secretaria não caracteriza o fracionamento de despesas combatido pela Lei de Licitações.** (grifos acrescidos)

No caso em tela, conforme se verifica dos empenhos acostados às fls. 22, 34 e 37, **as unidades gestoras são diferentes, possuindo classificações orçamentárias distintas, e os valores dos empenhos de cada unidade gestora encontram-se abaixo do teto licitatório para a aquisição do aludido serviço, que é o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).** (grifos originais)

11. Nesse mesmo sentido, já decidiram outros Tribunais de Contas do País. Confira-se:

Acórdão nº 997/2020 - Plenário TCE/PE1

CONSULTA. LICITAÇÕES. DISPENSA. LIMITES. POR UNIDADE GESTORA. PREFEITURA.

1. Os tetos prescritos da Lei 8.666/93, art. 24, I e II, caso a execução orçamentária seja centralizada, aplicam-se à Prefeitura como um todo, incluindo órgãos e secretarias. **Caso os créditos orçamentários sejam descentralizados, os tetos se aplicam para cada uma das unidades gestoras do Município.**

2. A implantação de descentralização administrativa, orçamentária e financeira deve ser objeto de ato normativo específico, que indique a motivação de sua necessidade, sendo certo que tal sistemática deve observar os princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade, eficiência e economicidade.

3. A adoção da referida descentralização, sem a observância desses preceitos, pode configurar, entre outras irregularidades, afronta à lei de licitações, levando à responsabilização de agentes públicos. (grifou-se)

TCE/MS – Pleno2

QUESITO 3: Por fim, os limites constantes nos incisos I e II do artigo 24 da Lei de Licitações valem para Prefeitura Municipal como um todo ou podem ser aplicados por órgãos, secretarias ou fundo específico? RESPOSTA: Os limites constantes nos incisos I e II do art. 24 valem para a Prefeitura Municipal como um todo, sem diferenciação entre órgãos e secretarias, caso a execução orçamentária for centralizada e na hipótese dos créditos orçamentários serem descentralizados, os limites valem para cada uma das unidades gestoras, em razão da autonomia dos municípios prevista no artigo 34, inciso VII, alínea “c” da CF/88. (destaque acrescido)

12. Em consonância com o exposto, esta DIRC compreende que as unidades gestoras dotadas de autonomia orçamentária, ainda que, eventualmente, possuam os mesmos ordenadores de despesas, dispõem individualmente dos tetos estabelecidos

pelo art. 24, incisos I e II, c/c art. 23, inciso I, alínea “a”, e inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993, com os valores atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018, para as contratações diretas em razão do valor, em decorrência do instituto da descentralização administrativa.”

12. Por sua vez, o *Parquet* de Contas, através do Parecer nº 02404/2021 (seq. 19), manifestou-se da seguinte forma:

“Ao viso deste *Parquet*, o cerne do questionamento trazido a esse debate é a utilização da dispensa de licitação por unidades gestoras descentralizadas, sem que seja configurado o fracionamento de despesas, uma vez que cada UG teriam demandas individuais, mesmo que com objetos similares.

A priori é bom salientarmos, com base na jurisprudência dos tribunais de contas, que 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, é imperioso que seja abrangida a totalidade de contratações de mesma natureza a serem executadas em um exercício financeiro, ainda que com pessoas distintas.

Feita essa observação, é prudente alertar que numa execução orçamentária centralizada, em que não existe a autonomia financeira das unidades gestoras, aplicam-se os tetos legais para a Prefeitura como um todo, incluindo órgãos e secretarias.

Por outro lado, no caso da descentralização orçamentária, esta Procuradora, fundamentada pelas decisões colacionadas pelo Órgão instrutivo, dentre outros entendimentos dos tribunais de contas pátrio, entende que os limites estipulados no art. 24 da lei de licitações se aplicam para cada uma das unidades gestoras, dotadas de autonomia orçamentária e financeira, ainda que gerida pelo mesmo ordenador de despesas, respeitada, ainda, a diretriz sobre as contratações da mesma natureza no exercício financeiro.

Assim, diante de tudo o que foi exposto, entendemos que numa descentralização orçamentária, com unidades gestoras dotadas de autonomia financeira, ainda que possuam o mesmo ordenador de despesa, é possível a individualidade dos tetos estabelecidos pelo art. 24, incisos I e II, c/c art. 23, inciso I, alínea “a”, e inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993, com os valores atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018.

Noutra senda, é impositivo ressaltar que a opinião acima não impede o Tribunal de Contas de questionar, por meio do órgão competente, diante dos elementos trazidos por um caso concreto, a comprovação da vantajosidade de se realizar, por exemplo, várias dispensas para com mesmo objeto e credor, em unidades gestoras distintas, em detrimento de uma contratação una, com a perspectiva de ganho de escala.

Vale dizer, objetivamente, conforme exposto acima, que cada unidade gestora tem autonomia administrativa, dentro do seu próprio orçamento, porém, tal fato, por si só, por óbvio, não impede a análise do Tribunal de Contas sobre eventuais dispensas que apresentem mesmos credor, objeto e gestor homologador, porém em unidades distintas.”

13. Assim, com base no que foi apresentado, corroboro com os fundamentos do setor técnico e do Ministério Público de Contas, no sentido de que os limites estipulados no art. 24 da lei de licitações se aplicam para cada unidade gestora, dotada de autonomia orçamentária e financeira, independentemente de ser um único ordenador de despesas.

14. ANTE O EXPOSTO, e por tudo mais que dos autos consta, **voto**, acompanhando a unidade técnica e o douto MP de Contas, da seguinte forma:

1 – CONHECER da presente Consulta interposta pelo Sr. Gustavo Vasconcelos Bispo – Secretário de Administração, Planejamento e Gestão do Município de Meruoca, visto que se constatou-se preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no inciso XVI do art. 1º da Lei Estadual nº 12.509/1995, Lei Orgânica do TCE, combinado com o art. 112 do RITCE-CE;

2 – NOTIFICAR o interessado, Sr. Gustavo Vasconcelos Bispo, a respeito desta Decisão, informando-lhe que os limites estipulados no art. 24 da lei de licitações se aplicam para cada unidade gestora, dotada de autonomia orçamentária e financeira,

mesmo que gerida pelo mesmo ordenador de despesas;

3 – Autorizar o **ARQUIVAMENTO** dos autos.

Expedientes necessários.

Fortaleza, 22 de novembro de 2021.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA