



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo n.º: 7222/2008

Parecer: 01981/10

Origem: Município de Santa Rita

Natureza: Licitação (Convite)

Interessado: Marcus Odilon Ribeiro Coutinho

LICITAÇÃO. CONVITE.
FRACIONAMENTO. DESPESA
INCOMPATÍVEL COM A MODALIDADE
LICITATÓRIA UTILIZADA. AUSÊNCIA DE
PESQUISA DE PREÇOS. NÃO INDICAÇÃO
DA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.
COMPROVAÇÃO DE SOBREPREÇO COM
BASE EM PARÂMETROS LOCAIS.
IRREGULARIDADE DO CERTAME
PÚBLICO E DO CONTRATO
ADMINISTRATIVO DECORRENTE.
APLICAÇÃO DE MULTA. ARTIGO 56,
INCISO II, DA LOTCE/PB.

P A R E C E R

O processo em comento tem por objeto procedimento licitatório na modalidade Convite, tendo por autoridade homologadora o Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, Prefeito Constitucional do Município de Santa Rita, cuja finalidade é a aquisição de materiais de consumo odontológico.

Documentação encartada às laudas 02 a 77.

Em sede de Relatório Inicial, fls. 78 a 82, a Divisão de Licitações e Contratos apontou as seguintes máculas:

- 1- Não consta pesquisa de preços, de acordo com o artigo 43, inciso IV da Lei 8.666/93;
- 2- Não consta documento com indicação da dotação orçamentária para o pagamento da compra, de acordo com o artigo 14 da Lei 8.666/93;
- 3- Não consta parecer jurídico, consoante exigência da Lei 8.666/93, no seu artigo 38, inciso VI;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 4- *A Auditoria verificou a existência de fracionamento de licitação, de acordo com o artigo 23, § 5º da Lei 8.666/93, ao observar a existência de outros procedimentos licitatórios, sob a modalidade convite, com os mesmos objetos (PROCESSO TC Nº 07222-08), inclusive com itens repetidos;*
- 5- *Após pesquisa realizada pela Auditoria em atas de registros de preços do TRE-PB, da Secretaria de Saúde de Criciúma/SC e Pregão da Prefeitura municipal de Sorriso/MT, foi encontrado excesso no valor de R\$ 13.358,00 (treze mil, trezentos e cinquenta e oito reais).*

Com supedâneo nos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa, através do ofício nº 3300, de 18 de agosto de 2010, a Secretaria da 1ª Câmara do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, fls. 83 a 85, notificou o Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, Prefeito do Município de Santa Rita, a fim de apresentar defesa e/ou justificativa no prazo regimental de 15 dias.

Defesa exposta às laudas 86 a 93.

O Corpo de Instrução do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, laudas 95 a 101, em sede de análise de defesa, manifestou-se pela permanência das irregularidades, salvo a constante no item 3. Ademais, sugeriu imputação de débito no montante de R\$ 13.358,00 referente ao excesso pago pela edilidade, bem como aplicação de multa com fulcro no artigo 56, inciso II e III da LOTCE/PB.

Os autos ingressaram na seara ministerial para lavra de parecer em 03 de novembro de 2010.

Eis os fatos. Passo a opinar.

Inicialmente, impende destacar a necessidade de atuação dos gestores públicos, representantes da coletividade, eleitos consoante os ditames do princípio democrático, para o alcance dos fitos e fins maiores do Estado, dentre os quais se inserem o bem comum e a paz e ordem pública, ainda que em detrimento dos anseios particulares.

Contrariamente aos administrados, possuidores de razoável liberalidade, o Poder Público, quando pretende adquirir, alienar, contratar bens ou serviços, é limitado pelo ordenamento normativo. O administrador dos recursos públicos, mandatário, não pode dispor dos bens e interesses coletivos a seu bel-prazer, pois estes, como o próprio adjetivo sugere, pertencem à coletividade.

A ordem jurídica consagra a obrigatoriedade da realização de um procedimento administrativo de escolha denominado de licitação em que os interessados, isonomicamente, poderão apresentar propostas a serem julgadas conforme critério objetivo fixado no edital de convocação.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Observa, a propósito, Hely Lopes Meirelles: *a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo, o contrato é o conseqüente lógico da licitação.*¹

O ato infraconstitucional primário pré-citado tipifica princípios a serem observados quando do processamento da licitação, bases já consagradas pelo Direito Administrativo, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo das propostas.

Doravante, passa-se à análise do caso concreto.

O Município de Santa Rita, representado pelo Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, Chefe do Poder Executivo da edilidade, celebrou contrato administrativo com a Pessoa Jurídica SAÚDE DENTAL COMÉRCIO REPRESENTAÇÃO LTDA, com vistas à aquisição de materiais de consumo odontológico.

A primeira irregularidade apontada pela Unidade Técnica é a ausência de pesquisa de preços. O artigo 43, inciso IV da Lei 8.666/93 exige que as propostas estejam compatíveis com os requisitos do instrumento editalício, bem como com os preços praticados no mercado. Destarte, a Administração Pública contratante está obrigada a comprovar a adequação entre o preço contratado e preço médio do mercado. Ao compulsar o caderno processual, **verifica-se que o Poder Público não colacionou aos autos qualquer pesquisa de preços, nem tampouco observou valores situados em Ata de Registro de Preços.**

É importante ressaltar que a pesquisa de mercado constitui exigência de todo e qualquer processo licitatório (concorrência, tomada de preços, convite, concurso, pregão e leilão), assim como dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade. A licitação possui dois sustentáculos, a competitividade e a economicidade. Todos os interessados poderão apresentar suas propostas conforme critérios previamente estabelecidos no edital, **sendo escolhida aquela que melhor se encaixe ao interesse público, desde que dentro dos valores praticados no mercado.** A proposta vencedora necessariamente deve observar aos parâmetros de mercado, caso contrário a premissa da economicidade jamais será materializada.

Outro vício apontado pela Unidade Técnica é a inexistência de dotação orçamentária para os pagamentos das compras conforme exigência do artigo 14 da Lei 8.666/93. O item 2.1 do instrumento editalício aponta **que os recursos para a respectiva despesa estão previstos no orçamento programa de 2008.** Como reconheceu o próprio defendente, a Administração Pública não detalhou a dotação orçamentária, ou seja, não trouxe ao processo a classificação orçamentária da despesa. A irregularidade é de ordem meramente formal, inobstante constitui óbice à fiscalização dos gastos públicos.

¹ *Op. cit.*, p. 270.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

O Corpo de Instrução também aponta a prática de fracionamento de licitação, comportamento administrativo vedado pelo legislador infraconstitucional pelo artigo 23, § 5º da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos que proíbe o fracionamento licitatório para fins de burla à especificação da modalidade licitatória.

A Administração Pública não pode realizar dois convites que possuam objetos idênticos e cuja aquisição pode ser previsível e programada dentro de um mesmo exercício financeiro quando a soma dos valores despendidos aponte a necessidade de realização de Tomada de Preços.

Art. 23. omissis

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

É salutar frisar a possibilidade de o Poder Público realizar o fracionamento licitatório. A conduta administrativa só será considerada legítima diante da presença de dois requisitos: viabilidade econômica e observância da modalidade de licitação imposta pelo legislador. Cabe ao ente político demonstrar o ganho econômico da Administração com aquele fracionamento, bem como utilizar a modalidade licitatória aplicável ao montante despendido pelo Estado.

No caso em comento, o Município de Santa Rita, conforme manifestação técnica, realizou dois convites no mesmo exercício financeiro (setembro e novembro), cujos objetos são idênticos, quais sejam, aquisições de materiais odontológicos. Os processos nº 7222/08 e nº 8946/08, respectivamente no valor de R\$ 77.460,00 e R\$ 78.123,00, indicam a obrigatoriedade de utilização da modalidade **Tomada de Preços. As compras de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) submetem-se à modalidade Tomada de Preços ou Concorrência, consoante inteligência do artigo 23, inciso II, alínea "b", combinado com o § 4º do artigo 23, ambos da Lei 8.666/93.**

Por fim é de se tratar do possível sobrepreço levantado pela Auditoria.

Segundo decisão do Sinédrio de Contas da União, Acórdão nº 51/2008, relatado pelo Ministro Relator Aroldo Cedraz, o sobrepreço – aquisição de bens ou produtos por valores superiores aos praticados no mercado – deve ser constatado com base no preço médio de mercado praticado no local e no momento da aquisição do bem auferido pela Administração Pública.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Tomada de Contas Especial. Sobrepreço. Utilização de metodologia inadequada para apuração. Descaracterização de débito. Infrações de normas de Administração Pública. Irregularidade e multa.

- 1. Caracterização de sobrepreço deve ser feita com base em comparação dos preços de aquisição com aqueles vigentes no mercado local no mesmo período.**
- 2. Descaracteriza a existência de débito a apuração de sobrepreço feita com base em parâmetros de preços vigentes em regiões com características distintas daquela em que foram feitas as aquisições contestadas ou com base em preços praticados em outras licitações, efetuadas por órgãos com características diferentes.*

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifesta-se pela impossibilidade de utilização do pregão da Prefeitura municipal de Sorriso/MT e da Ata de registro de Preços de Criciúma/SC para fins de caracterização de sobrepreço, pois os valores constantes na licitação e na ARP não refletem a realidade do mercado local, ou seja, do Município de Santa Rita. Frise-se, a jurisprudência do Tribunal de Contas é enfática quanto à necessidade de se utilizar parâmetros locais para comprovação de sobrepreço. Por sua vez, a Ata de Registro de Preços do Tribunal Regional do Estado da Paraíba poderia ser utilizada como parâmetro para caracterização de excesso de preço desde que refletisse preços médios de mercado, com vários fornecedores. Todavia, o que se observa é a indicação de um único fornecedor e, ainda que o preço reflita valor bem inferior ao contratado, não pode ser tomado como **média**, pois a imputação deve ser feita pela média dos valores, e não do valor mais baixo encontrado.

Diante do exposto, não restaram reunidos elementos suficientemente robustos pelo Corpo Técnico para aquilatar um possível sobrepreço de R\$ 220,00 (duzentos e vinte reais), pg. 81.

Ante o exposto, o *Parquet Especial* alvitra a **IRREGULARIDADE DO CONVITE** realizado pelo Município de Santa Rita, e do contrato administrativo decorrente. Ademais, sugere aplicação de multa ao Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, autoridade homologadora do certame público, com fulcro no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB.

João Pessoa, 29 de novembro de 2010.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO
Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB

mbn