



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08752/11

Origem: Prefeitura Municipal de Marizópolis
Natureza: Licitação – convite
Responsável: José Vieira da Silva
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO E CONTRATO. Prefeitura Municipal de Marizópolis. Convite. Fracionamento de despesas. Vício insanável. Irregularidade da licitação. Aplicação de multa.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01774/12

RELATÓRIO

Cuida-se de análise do convite 0010/2011, seguido do Contrato CV010/2011-CPL, realizado pela Prefeitura Municipal de Marizópolis, sob a responsabilidade do Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, objetivando a execução de obras de ampliação da unidade escolar situada no Bairro de Vila Nova.

Documentação inicialmente encartada às fls. 02/139, a partir da qual se observa como vencedora do certame a empresa Viamega Planejamento, Construção e Serviços Ltda., cuja proposta totalizou o valor de R\$ 145.098,74.

No relatório inicial (fls. 141/160), a Auditoria examinou diversas licitações materializadas pelo Município no decorrer dos exercícios de 2009, 2010 e 2011, durante a gestão do Prefeito JOSÉ VIEIRA DA SILVA, dentre os quais se insere o procedimento objeto deste feito.

Da análise envidada acerca da licitação em tela, o Órgão Técnico evidenciou, em síntese, as seguintes constatações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08752/11

1) A construção da escola municipal no Bairro Vila Nova foi licitada no exercício de 2009, por meio da tomada de preços 10/09, vencida pela CCE Caraíbas Construções e Empreendimentos Ltda, com o preço de R\$ 743.277,17;

2) A obra não havia sido totalmente concluída, apesar do efetivo desembolso, de forma que uma nova licitação deveria ser realizada na mesma modalidade da anterior, ou seja, tomada de preços;

3) A realização da presente licitação, na modalidade convite, caracteriza fracionamento de despesas, com vista a burlar a Lei nº 8.666/93.

Apesar de estabelecido o contraditório e a ampla defesa, o gestor interessado ficou-se inerte, sem apresentar quaisquer esclarecimentos.

Seguidamente, o Órgão Ministerial, em parecer de lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, manifestou-se da seguinte forma:

“ANTE O EXPOSTO, opina esta representante do Parquet Especial junto ao Tribunal de Contas pela IRREGULARIDADE do Convite n.º 010/11 e do Contrato dele decorrente, oriundos do Município de Marizópolis, pela cominação de MULTA pessoal ao Sr. José Vieira da Silva, Prefeito responsável pelo procedimento em tela, com fulcro no art. 56, II, da LOTC, em seu valor máximo, por menosprezo à Lei n.º 8.666/93; REPRESENTAÇÃO ao Ministério Público Comum acerca do desrespeito a normas constitucionais e legais pelo citado Alcaide de Marizópolis, sem prejuízo de expedição de RECOMENDAÇÃO para não incorrer em menoscabo à Lei de Licitações e Contratos em futuros certames.”

Retornado o processo ao gabinete do relator, foi detectado que a citação poderia não ter se aperfeiçoado, motivando determinação para nova citação. A despeito da nova oportunidade, o prazo transcorreu *in albis*.

O processo não tramitou novamente pelo Ministério Público, sendo agendado o julgamento para a presente sessão, com a intimação de estilo, registrando-se que esta ocorreu na edição do DOE do dia 28/09/2012, tendo sido posteriormente juntado aos autos instrumento procuratório e substabelecimento, datado de 02/10/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08752/11

VOTO DO RELATOR

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. Trata-se de uma medida extremamente importante, vez que é através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

Ao examinar o procedimento encartado nos autos, o Órgão Técnico apontou eivas que seriam capazes de maculá-lo. As irregularidades verificadas dizem respeito aos seguintes fatos: 1) A construção da escola municipal no Bairro Vila Nova foi licitada no exercício de 2009, por meio da tomada de preços 10/09, vencida pela CCE Caraíbas Construções e Empreendimentos Ltda, com o preço de R\$ 743.277,17; 2) A obra não havia sido totalmente concluída, apesar do efetivo desembolso, de forma que uma nova licitação deveria ser realizada na mesma modalidade da anterior, ou seja, tomada de preços; e 3) A realização da licitação na modalidade convite, caracteriza fracionamento de despesas, com vista a burlar a Lei nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08752/11

Conforme se depreende das constatações evidenciadas, a construção da escola municipal no Bairro Vila Nova foi licitada no ano de 2009, por meio de uma tomada de preços, onde se sagrou vencedora a empresa CCE Caraíbas Construções e Empreendimentos Ltda. Segundo levantamento dos técnicos desta Corte de Contas, apesar do efetivo desembolso, a obra não totalmente concluída, de forma que se fez necessária a realização de novo certame para conclusão da escola.

Ao invés de adotar idêntica modalidade licitatória, a gestão municipal de Marizópolis levou a efeito licitação na modalidade convite, sustentando tratar-se, desta feita, de uma ampliação daquela unidade escolar. Como bem asseverou a representante do *Parquet* de Contas em seu pronunciamento, observa-se que *“houve um parcelamento do objeto da licitação, pois uma nova parte da obra de construção da Escola no Bairro de Vila Nova foi licitada, sob o nome de “ampliação”, por intermédio do Convite nº 10/11, e nesses casos deve ser preservada a modalidade adequada para a execução de todo objeto da contratação, in casu a Tomada de Preços”*.

Com efeito, a despeito de ter sido especificado o objeto do convite como sendo uma “ampliação”, percebe-se do detalhamento contido na planilha de custos que se cuida realmente da conclusão da obra. De plano, do valor total previsto para o convite (R\$ 146.953,74), a quantia de R\$ 53.200,00 refere-se à construção de muro de alvenaria. Esse fato, associado com os registros fotográficos contidos no processo de inspeção de obra da municipalidade (Processo TC 07471/11), não deixa dúvida de que não houve uma ampliação, mas sim a conclusão dos serviços inicialmente executados.

Desta feita, restou caracterizada a figura do fracionamento, que se perfaz pela divisão da despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da operação, ou para efetuar contratação direta. Assim, verifica-se que é vedado o uso de modalidade licitatória inferior quando o somatório do valor a ser licitado caracterizar modalidade superior. Por exemplo: é proibido usar o convite, quando o valor determinar tomada de preços ou concorrência. Assim dispõe o art. 23, § 5º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *in litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08752/11

Art. 23. (...)

§ 5.º *É vedada a utilização da modalidade de convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas da 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 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. (sem grifos no original) (sem grifos no original)*

Depreende-se, portanto, que, caso a Administração opte por realizar várias licitações para um mesmo objeto ou finalidade, deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado.

Vejam-se, pois, julgados do Egrégio Tribunal de Contas da União acerca desta temática:

“Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições freqüentes dos mesmos produtos ou realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os inciso I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993”. Acórdão 1386/2005, Segunda Câmara.

“(...) a realização de vários procedimentos em um exercício não caracteriza, por si só, o fracionamento indevido da despesa, o qual somente ocorre quando não se preserva a modalidade pertinente para o total de aquisições do exercício (§ 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993)”. Acórdão 82/2005, Plenário.

“Planeje adequadamente as aquisições e/ou contratações a fim de evitar o fracionamento da despesa, em observância ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/1993.” Acórdão 740/2004, Plenário.

“Evite o fracionamento de despesas como mecanismo de fuga à modalidade de licitação adequada (art. 23, § 5º).” Acórdão 2528/2003, Primeira Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08752/11

A conjuntura fática presente nos autos demonstra uma situação de fracionamento de despesas, já que, para o objeto pretendido, deveria ter sido utilizada a modalidade licitatória inicialmente adotada. Muitas vezes o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do quanto vai ser efetivamente gasto para a execução de determinada obra, ou a contratação de determinado serviço ou ainda a compra de determinado produto. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa, quando decorrente da falta de planejamento.

Por fim, cumpre trazer à tona que, no processo de inspeção de obras (Processo TC 07471/11), estão sendo averiguados pagamentos excessivos por serviços não executados, no valor total de R\$ 155.452,00. Conforme consta do relatório inicial daqueles autos, o pagamento excessivo se refere a dois exercícios (2010 e 2011), reporta-se a duas empresas (CCE – Caraíbas Construções e Empreendimentos Ltda. e Viamega Planejamento, Construção e Serviços Ltda.) e teria decorrido de dois motivos (sobrepçoço na planilha da licitação e serviços não executados). A matéria, pois, já está sendo examinada naqueles autos, não necessitando maiores comentários neste processo.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido que os membros dessa colenda 2ª Câmara:

1. **JULGEM IRREGULARES** o convite 0010/2011 e o Contrato CV010/2011-CPL dele decorrente, ambos realizados pela Prefeitura Municipal de Marizópolis, sob a responsabilidade do Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, objetivando a execução de obras de ampliação da unidade escolar situada no Bairro de Vila Nova;

2. **APLIQUEM MULTA** de R\$ 7.800,00 ao Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, por infração à norma legal (Lei 8.666/93), com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93;

3. **COMUNIQUEM** a decisão à Procuradoria Geral de Justiça para as providências que entender cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08752/11

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo 08752/11**, referentes ao convite 0010/2011 e ao Contrato CV010/2011-CPL dele decorrente, ambos realizados pela Prefeitura Municipal de Marizópolis, sob a responsabilidade do Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, objetivando a execução de obras de ampliação da unidade escolar situada no Bairro de Vila Nova, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em: **I) JULGAR IRREGULARES** o convite 0010/2011 e o contrato CV010/2011-CPL dele decorrente; **II) APLICAR MULTA** de R\$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais) ao Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, por infração à norma legal (Lei 8.666/93), com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, de tudo fazendo prova a este Tribunal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º, do art. 71, da Constituição Estadual; e **III) COMUNICAR** a decisão à Procuradoria Geral de Justiça para as providências que entender cabíveis.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 23 de outubro de 2012.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público de Contas