



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 12166/12

Interessado: Prefeitura Municipal de Solânea.

Objeto: Licitação - Dispensa.

EMENTA: *Direito Constitucional e Administrativo. Prefeitura Municipal de Solânea. Licitação. Dispensa. Irregularidade do procedimento e do contrato dele decorrente. Aplicação de multa. Recomendação.*

PARECER 01252/13

Versam os autos do exame de legalidade do procedimento licitatório de **DISPENSA nº 002/2012**, e do contrato dele decorrente, proveniente da **Prefeitura Municipal de Solânea**, tendo como objeto a aquisição de escovódromo portátil com 06 (seis) pias.

O Departamento de Auditoria de Licitações, Contratos e Obras Públicas – DECOP deste Tribunal elaborou relatório, à fl. 57, expondo o seguinte:

“Para fins de registro, apontaram no DECOP procedimentos licitatórios oriundos do município de Solânea, colhidos em diligência realizada pela DIAGMIII, conforme memorando nº 19/2012 daquela divisão.

Ao analisar os procedimentos, verificou a instrução que os mesmos guardam continência com operação desencadeada pelo Ministério Público Estadual, Polícia Federal e Controladoria Geral da União denominada “Pão e Circo”, entendeu por bem a auditoria, com vistas a impedir interpretações conflitantes, aguardar o pronunciamento final do Ministério Público Estadual. Entretanto, devido ao elastério do tempo, e para que não haja omissão do dever Constitucional desta Corte de Contas, encaminhamos os presentes autos à DILIC para análise”.

Assim, a Unidade Técnica lavrou relatório inicial às folhas 62/68, concluindo pela irregularidade da dispensa licitatória questão, devido à existência de algumas irregularidades, quais sejam: indícios de fraude pela totalidade de documentos apócrifos; fracionamento de despesa; ausência de razão para escolha de fornecedor; preços contratados em desacordo com os preços de mercado e justificativa de preços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 12166/12

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, procedeu-se a citação do Prefeito Municipal de Solânea, Sr. Francisco de Assis de Melo, às fls. 70/72, e em seguida citação por edital à fl. 74/75. Entretanto, o Gestor não apresentou qualquer manifestação.

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

A licitação é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, bem como se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Assim, descuidar da licitação constitui **afrenta à legalidade** dos atos de gestão pública.

Despesas para a aquisição de bens, realização de obras ou contratação de serviços sem o prévio procedimento de licitação exigido, cujos objetos não se enquadram em qualquer das hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigível, contraria o preceituado no art. 37, XI, da Carta Federal, e na Lei nº 8.666/93. *In verbis:*

Art. 37. (...)

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as **obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

No âmbito infra-constitucional, o assunto fundamenta-se, basicamente, na Lei 8666/93, que em seu art. 2º salienta:

Art.2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas em lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 12166/12

Assim sendo, da análise desses dispositivos, pode-se concluir que o procedimento de licitação poderá ser contornado, desde que haja previsão legal que autorize a contratação direta pela Administração Pública. Se tal norma não existir, restar-se-á o negócio jurídico inquestionavelmente contaminado de ilegalidade, porquanto ao Administrador Público só é dado agir nos limites em que a lei autoriza, ao contrário do que ocorre com os entes particulares (COELHO, Paulo Magalhães da Costa. Controle jurisdicional da administração pública. São Paulo: Saraiva, 2002, p.16).

O caso, em apreço, trata da contratação direta pela Prefeitura Municipal de Solânea, através de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, V da Lei 8666/93, que assim dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Outrossim, passa-se a análise das máculas apontadas pela Auditoria em seu relatório (fls. 62/68), a saber: indícios de fraude pela totalidade de documentos apócrifos; fracionamento de despesa; ausência de razão para escolha do fornecedor; preços contratados em desacordo com os preços de mercado e justificativa de preços.

Em relação aos indícios de fraude em virtude de documentos apócrifos, este *Parquet* entende, em consonância com o que expôs a Auditoria, que a falta de assinatura em documentos essenciais ao procedimento licitatório faz com que não haja força probante em tais documentos. Também demonstra, conforme explicado, possibilidade de fraude nas licitações realizadas pela referida Prefeitura. No caso em análise, não há assinatura de nenhuma das partes, estando o documento desnudado de toda sua formalidade legal e da presunção de veracidade que haveria caso estivesse regularmente assinado.

A presença de grande quantidade de documentos apócrifos nos autos deste processo, por si só, já resultaria na irregularidade do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente, por impossibilidade de aferir a legitimidade dos mesmos.

A segunda irregularidade diz respeito ao fracionamento das despesas, no intuito de manter o valor de cada aquisição individual dentro do limite imposto pela Lei 8666/93. Isto acontece quando, ao invés de efetuar uma compra programada de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 12166/12

determinado material, mediante procedimento licitatório, o administrador opta por fragmentar a aquisição em pequenas compras, para que o valor individual de cada uma delas esteja abaixo do limite estabelecido pela Lei 8.666/93 para contratações diretas.

In casu, o fracionamento irregular das despesas relativas às compras foi detectado pelo Órgão Técnico por causa das sucessivas contratações para aquisição da mesma mercadoria com a mesma empresa. De acordo com a Auditoria, no exercício financeiro de 2011 foi empenhado em favor da empresa contratada nesta dispensa licitatória, a Empresa Distribuidora Salute Ltda, o valor total de R\$ 169.922,24, em diversas licitações de pequenos valores. Já em 2012, até 03/12/2013, a Prefeitura Municipal de Solânea empenhou em favor da contratada o valor de R\$ 247.069,57, também em diversos processos de contratação distintos.

Outra irregularidade constatada foi a ausência justificativa para a escolha do fornecedor pelo contratante, em flagrante desrespeito ao que estabelece o artigo 26, inciso II, da Lei 8.666/93:

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. [\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)”

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;”

Em relação à pesquisa de preços realizada pela Administração Pública, ficou constatado que está em desacordo com o preço praticado pelo mercado. A diferença entre o preço contratado e o pesquisa pela Auditoria foi de 61 %. Isto implica dizer que houve dano ao erário, pela ocorrência de superfaturamento no procedimento de dispensa licitatório.

Vê-se, desse modo, que todas as eivas encontradas inicialmente subsistiram, ainda mais tendo em vista a inércia do Gestor, que apesar de notificado por via postal duas vezes, e por via editalícia outra vez, não veio aos autos prestar qualquer esclarecimento. Cabe, ainda, recomendação ao gestor no sentido de evitar a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 12166/12

reincidência das eivas em futuros procedimentos, procurando o estrito cumprimento dos dispositivos da Lei nº 8666/93.

Ex positis, opina esta Procuradoria pelo (a):

1. **IRREGULARIDADE** do procedimento de DISPENSA examinado, bem como do contrato dele decorrente.
2. **APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr.** Francisco de Assis de Melo, com fulcro no art. 56, II da LOTCE.
3. **RECOMENDAÇÃO** à Prefeitura Municipal de Solânea no sentido de evitar a reincidência das falhas apuradas nos autos nas futuras contratações celebradas pelo ente.

É como opino.

João Pessoa, 9 de dezembro de 2013.

Marcílio Toscano Franca Filho, Prof. Dr. iur.
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB