PROCESSO TC-11112/14

Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura Municipal de Manaíra. Procedimento Licitatório. Tomada de preços. Irregularidade do procedimento. Cominação de multa ao gestor. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1-TC -0026 /2017

RELATÓRIO:

Tratam os autos de processo licitatório na modalidade tomada de preços (TP nº 07/2014), promovido pela Prefeitura Municipal de Manaíra, com vistas à realização de diversas obras. Os documentos relativos ao certame foram enviados eletronicamente, em obediência às determinações da Resolução Normativa RN – TC nº 08/2013. A homologação do processo, bem como a celebração do respecitvo contrato e ordenação de despesas são da responsabilidade do então Chefe do Poder Executivo, José Wellington Almeida de Sousa.

Sagrou-se vencedora do certame a empresa E O S Construções e Serviços Ltda. Os termos do pacto negocial constam do Contrato Administrativo nº 126/2014, com vigência quadrimestral (28/07 a 28/11), tendo sido estimados gastos de R$ 719.001,77. Os desembolsos perfizeram R$ 540.588,88, dos quais R$ 373.773,53 liquidados no curso do exercício. O saldo remanescente (R$ 166.815,35) foi executado à conta do orçamento do exercício de 2015.

Na seu relatório de instrução (fls. 114/119) , a Divisão de Licitações e Contratos – DILIC – identificou apenas uma falha, relacionada à pluralidade de serviços que foram levados a termo albergado em uma única licitação e sob as regras de um único contrato. Com base nesta constatação, opinou a Equipe Técnica pela notificação da autoridade competente, com vistas a ensejar-lhe a oportunidade de justificar a decisão de promover um certame genérico para a execução de várias obras municipais.

Os argumentos apresentados na defesa (fls. 375/380) não convenceram a Unidade Técnica de Instrução que, em pronunciamento definitivo (fls. 385/388), reputou irregular a licitação, bem como o contrato dela decorrente. De mesmo teor foi a manifestação do Ministério Público de Contas. O Parecer nº 01370/16, da autoria do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, pugna, igualmente, pela irregularidade do termo negocial e da licitação que lhe deu origem.

Após a regular tramitação, processo foi agendado para a presente sessão, tendo sido realizadas as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuindo, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência.

Como relatado, o exemplo em pauta traz a lume uma única falha a macular o procedimento administartivo licitatório, qual seja: a concentração de diversas atividades em uma só competição. A detalhada descrição do objeto lançada na inicial (fl. 365) demonstra a diversidade das obras que foram confiadas à licitante vencedora. Neste rol, figuram reforma de praças públicas, recuperação de calçamento, pavimentação de ruas, manutenção de estradas (201 Km), construção de rede de esgotos, entre outras ações.

Tema similar foi enfrentado no Processo TC nº 08606/14, também de minha Relatoria, que julgou a Tomada de Preços nº 03/2014, promovida pelo Poder Executivo de Manaíra. De forma análoga ao observado no presente processo, a Equipe de Instrução alegou que a junção de vários objetos, de natureza distinta (perfeitamente divisíveis), em único procedimento licitatório depõe contra sua regularidade, porquanto restringe desnecessariamente o seu caráter competitivo na medida em que a oferta das obras em lotes poderia ampliar a participação de licitantes, sem esquecer a preterição ao tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

Não há elementos nos autos que comprovem a tese advogada pela Administração municipal, que afirmou ser a licitação por lote único mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica. É mais do que evidente que a pluralidade de ações abrigadas pelo Contrato Administrativo nº 126/2014 reclama o parcelamento da execução. Se assim tivesse procedido, certamente acorreriam aos editais empresas especializadas nos vários tipos de obras que foram executadas.

Pretender que todo o rol de atividades seja concretizado por um único licitante restringe absurdamente o caráter competitivo da licitação. Não há dúvida que a concentração, no caso em testilha, não se insere na esfera da discricionariedade do gestor. Como bem afirmam os Ministros do TCU, à unanimidade, e em inúmeros julgados, ele é uma obrigação. Cristalino o seguinte trecho:

> *Promova a divisão do objeto em tantos itens quanto sejam tecnicamente possíveis e suficientes, conforme o disposto no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, dando preferência à realização de licitação independente para cada item, bem assim contemplando requisitos de habilitação e critérios de avaliação da proposta técnica objetivos, relevantes e específicos para cada item, de modo a favorecer a competitividade do certame, a redução de preços, a especialização das empresas, a qualidade dos serviços e a redução de riscos estratégicos e de segurança*[1] .

Avança ainda mais a prestigiosa Corte em outra decisão[2]*: "A centralização das atividades é procedimento de absoluta exceção, sendo apenas admitida caso esteja cabalmente comprovada a inviabilidade técnica e econômico-financeira de sua implementação". Assim, afronta a legalidade o procedimento adotado pela Prefeitura de Manaíra.*

Cristalino o comando plasmado no artigo 23,§1°, da Lei de Licitações e Contratos. Pouco esforço exegético é empreendido para extrair que o dispositivo legal, ao utilizar da expressão "serão dividas", exige, sem qualquer margem de discricionariedade, que nas hipóteses de comprovada viabilidade técnica e econômica o certame seja divido em lotes ou itens para o mais abrangente aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade.

Comungando o mesmo pensamento trago à baila importante escólio do brilhante doutrinador Renato Geraldo Mendes[3], verbum ad verbo*:*

> *A divisão do objeto em itens e lotes é um instrumento legal que visa proporcionar ampliação à competição e assim permitir que mais pessoas possam disputar o contrato. Tal determinação decorre do § 1° do art 23 da Lei n° 8.666/93. Além do referido preceito, a obrigatoriedade da obrigação da competição é reafirmada em seu § 7°. É possível afirmar que a norma impõe o dever de dividir o objeto sempre que for tecnicamente possível e economicamente viável, não se tratando, portanto, de mera faculdade a ser exercida pela Administração.*

---

[1] *Tribunal de Contas da União - Acórdão 2.338/2008 – Plenário.*
[2] *Tribunal de Contas da União - Acórdão 2.625/2008 – Plenário*
[3] *Mendes, Renato Geraldo. Lei de Licitações e Contratos Anotada. Ed Zênite. 9ª edição. Curitiba. 2013. pg. 365.*

Ante os entendimentos pessoal, doutrinário e jurisprudencial, é fato que a conduta concentradora da Administração municipal feriu dispositivo legal caracterizador de princípio essencial das licitações: estímulo à competitividade. Portanto, a falha existe e reclama censura pecuniária e contribui para o juízo irregular do procedimento em disceptação.

Assim sendo, voto nos seguintes termos:

- IRREGULARIDADE da Tomada de Preços n° 07/2014, bem como do contrato dela decorrente;

- APLICAÇÃO DE MULTA pessoal ao José Wellington Almeida de Sousa, ex-Prefeito de Manaíra, no valor de R$ 4.668,03 (quatro mil, seiscentos e sessenta e oito reais e três centavos), correspondendo a 101,26 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB[4], assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código "4007" - Multas do Tribunal de Contas do Estado, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, nos termos dos parágrafos 3° e 4° do art. 71 da CE;

- RECOMENDAÇÃO à Prefeitura Municipal de Manaíra, no sentido de zelar pela estrita observância das normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, bem como dos princípios basilares da Administração Pública, evitando a reincidências nas falhas apontadas pelo Grupo de Instrução.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo em tela, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- JULGAR IRREGULAR a Tomada de Preços n° 07/2014, bem como o contrato dela decorrente;

- APLICACAR MULTA pessoal ao José Wellington Almeida de Sousa, ex-Prefeito de Manaíra, no valor de R$ 4.668,03 (quatro mil, seiscentos e sessenta e oito reais e três centavos), correspondendo a 101,26 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código "4007" - Multas do Tribunal de Contas do Estado, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, nos termos dos parágrafos 3° e 4° do art. 71 da CE;

- RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Manaíra que zele pela estrita observância das normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, bem como dos princípios basilares da Administração Pública, evitando a reincidências nas falhas apontadas pelo Grupo de Instrução.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 26 de janeiro de 2017

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE

---

[4] *UFR/PB equivalente a R$ 46,10 (jan/2017).*

Assinado 1 de Fevereiro de 2017 às 12:01

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 8 de Fevereiro de 2017 às 09:10

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Bradson Tibério Luna Camelo
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO