



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC-5666/08**

*Administração Direta Municipal. Prefeitura de Remígio. Licitação na modalidade Convite para aquisição de unidade móvel odontológica – Irregularidade. Aplicação de Multa. Comunicação ao TCU. Recomendação.*

### **ACÓRDÃO AC1-TC - 1181 /2011**

#### **RELATÓRIO:**

*Tratam os presentes autos da Licitação da modalidade Convite nº 29/05, realizada pela Prefeitura Municipal de Remígio, objetivando a contratação de uma firma para fazer os serviços de adaptação do veículo para uma unidade móvel de saúde odontológica, no valor de R\$ 37.000,00.*

*Destaca-se, inicialmente, que o procedimento licitatório em questão foi enviado a este Tribunal, após solicitação, para ser analisado diante das constatações consignadas no Relatório de Verificação in loco Nº 51-1/2006 do Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde/Divisão de Convênios e Gestão/PB, resultante de acompanhamento realizado em vários municípios. Relatório este enviado ao TCE para “providências cabíveis, tendo em vista as impropriedades verificadas nos procedimentos licitatórios”.*

*Seguindo orientação da Consultoria Jurídica desta Corte, a lide foi tomada como denúncia para apuração de dois procedimentos licitatórios na modalidade Convite nºs 24/05 e 29/05, formalizando-se o Processo-TC-4491/07, de onde foram trasladadas todas as peças relativas à licitação ora em exame<sup>1</sup>.*

*Na ocasião em que foram apartas as matérias, foi determinada a tramitação em conjunto dos respectivos processos (Denúncia: Proc-4491/07, Convite 24/05: Proc-5665/08 e Convite 29/05: Proc-5666/08).*

*Adentrando no exame da Licitação em tela, tem-se que a Unidade Técnica, ao elaborar relatório uno, cópias insertas às fls. 98/77, identificou as seguintes irregularidades para este Convite:*

- 1. Não foi feita solicitação da unidade competente para abertura da licitação;*
- 2. Ausência de planilha de preços no edital;*
- 3. Ausência de minuta do contrato anexo ao edital;*
- 4. Caracterização de fracionamento de despesas, haja vista que foram homologadas duas licitações em um intervalo de trinta e três dias, quais sejam: o Convite nº 24/05 e o presente Convite nº 29/05, em que a primeira tem como objeto a aquisição de um veículo teto alto para transformação de uma Unidade Móvel de Saúde – tipo unidade odontológica – e a segunda tem como objeto a contratação de empresa para fazer os serviços de adaptação do veículo, vez que a soma dos valores incidiria em outra modalidade licitatória – tomada de preços;*
- 5. Ausência de justificativa para os preços dos equipamentos odontológicos, objeto da presente licitação, bem como da pesquisa prévia de preços.*

*Diante do exposto, a DILIC considerou irregular o procedimento licitatório.*

*Citações expedidas à autoridade homologadora e ex-Prefeito, Srº Pedro Olímpio dos Santos, bem como ao atual gestor, Srº Luiz Cláudio Régis Marinho, tendo apenas este apresentado documentação.*

*Analizando as peças defensórias, a Auditoria emitiu relatório, cópias às fls. 96/102, considerando sanada apenas a eiva do item 1 supra. Diante disso, ratificou a irregularidade do procedimento licitatório e sugeriu ainda mais uma citação ao ordenador da despesa, Srº Pedro Olímpio dos Santos, para refutar as irregularidades arroladas nos itens 4 (caracterização de fracionamento de despesa) e 5 (ausência de justificativa de preço).*

<sup>1</sup> *Naqueles autos, o MPJTCE entendeu ser “recomendável um pronunciamento em processo específico acerca da legalidade dos referidos atos, servindo a denúncia apenas para subsidiá-lo, e não o contrário, ou seja, o exame da legalidade do ato dentro do processo de denúncia, o que dificultaria o resgate de informações acerca da análise da legalidade dos procedimentos licitatórios”.*

*Chamado aos autos, o MPJTCE, através de quota da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, à fl. 104, opinou pela irregularidade do procedimento licitatório e aplicação de multa ao gestor responsável, nos termos do art. 56 II, da LOTCE.*

*Primando pelo devido processo legal e considerando que o gestor responsável não compareceu aos autos, o Relator determinou nova citação ao mesmo, que, mais uma vez, deixou transcorrer o prazo in albis.*

*O processo foi agendado para a presente sessão, procedendo-se as intimações de praxe.*

#### **VOTO DO RELATOR:**

*O inciso XXI, art. 37, da CF, assim dispõe:*

*“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.”*

*Sobre o tema colaciono excerto do Parecer Ministerial, inserto nos autos do Processo TC nº 2357/08 (PCA da PM de Juru, 2007), da lavra do lúcido Procurador André Carlo Torres Pontes, nos seguintes termos:*

*“A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente à conceder à pública administração melhores condições (de técnica e preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se 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 facultade de negociar com a pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei nº 8.666/93, não comportando discricionariedade em sua realização ou dispensa.”*

*De pronto, é preciso destacar que caminham em conjunto ao presente feito os processos TC nº 04491/07 e 05665/08. O primeiro reporta-se à denúncia formulada a partir de relatório do Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde enviado a esta Corte de Contas, que deu origem à formalização de processos específicos para o exame dos procedimentos licitatórios nº 24 e 29, modalidade Carta-Convite, ambos de 2005. Enquanto o segundo versa acerca dos serviços de adaptação de unidade móvel odontológica (equipamentos), cujo entendimento da Auditoria, em análise conjunta com os vertentes autos, aponta para a prática de fracionamento de despesa como forma de fuga de procedimento mais rigoroso (tomada de preços).*

*Em todos os processos declinados, a insigne Auditoria proferiu entendimento de igual teor, motivo que me conduz a inevitável necessidade de guardar estreito paralelismo com os fundamentos aduzidos na apreciação/julgamento da Carta-Convite nº 24/05 (processo TC nº 05665/08), assim como, do processo TC nº 04491/07. Muito apropriada é a manifestação da Unidade Técnica no que tange ao fracionamento de despesas, a qual espelhou fielmente a conclusão definitiva dos peritos do Ministério da Saúde (relatório fls. 04/22; Processo 04491/07).*

*Inobstante a Lei de Licitações e Contratos (art. 23, § 1º) permitir o fracionamento de obras e serviços “com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala”, é necessário interpretá-lo combinando-os com outros dispositivos do referido diploma (art. 23, §§ 2º e 5º).*

*Segundo o § 5º do artigo 23, da Lei nº 8.666/93, “é vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas da mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e*

*serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta ou concomitantemente, sempre que o somatório dos 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 especializadas diversa daquela executora da obra ou serviço.”*

*Interpretando o dispositivo legal, leciona Marçal Justen Filho que:*

*O §5º determina, em primeiro lugar, a consideração englobada das parcelas que se integram em um único objeto, por tal se entendendo um conjunto integrado e harmônico de bens. Ou seja, aquilo que pode ser considerado como “parcela” de um certo todo, não deverá ser tratado isoladamente.*

*Diante da interpretação oferecida pelo jurista citado, torna-se inexorável o entendimento de que veículo e equipamentos são parcelas de um mesmo todo.*

*Quanto ao fracionamento de despesas, cite-se a Resolução Normativa RN-TC nº 06/2002, art. 6º, parágrafo único, ipsi litteris:*

*Art. 6º O TCE-Pb – salvo, a seu juízo, motivo de força maior ou justificativa relevante – considerará não realizados: I – os procedimentos de dispensa, inexigibilidade ou promoção de licitações que lhe forem apresentados em desacordo com o disposto nesta Resolução; II – os procedimentos de licitação onde se configure o fracionamento de despesa, como forma de evitar a realização de certame mais abrangente, ou seja a Carta Convite quando exigível a Tomada de Preço ou Concorrência, e a Tomada de Preço quando cabível a Concorrência.*

*Parágrafo Único – Para fins deste artigo, considera-se fracionamento, a realização de várias licitações para um só objeto, fracionado em lotes, parcelas ou etapas, sem que se preserve, como modalidade, para cada uma dos procedimentos licitatórios aquela exigida para o total do objeto licitado.*

*Ainda sobre fracionamento de despesas para escapar de procedimento licitatório de maior rigor, o insigne Marçal Justen Filho assim ensina:*

*“Não há vedação ao fracionamento. O que se proíbe é o fracionamento ser invocado como pretexto para modificação do regime jurídico aplicável à licitação. A determinação da obrigatoriedade de licitação e a escolha da modalidade cabível devem fazer-se em face do montante conjunto de todas as contratações, independente do fracionamento.”*

*No caso em testilha houve um claro parcelamento das despesas com aquisição de um veículo tipo Furgão, adaptado para atendimento odontológico, com o fito de se enquadrar em modalidade de certame mais simples. No mais, o procedimento eleito pelo gestor (carta-convite) mostra-se eivado de falhas que, por si, seriam suficientes para ensejar a irregularidade do mesmo.*

*Quanto à ausência de justificativa para os preços dos equipamentos odontológicos, objeto da presente licitação, é certo que a Administração foi omissiva no dever de realizar e fazer constar prévia pesquisa de preço, imprescindível para criar parâmetro seguro para basilar a Comissão de Licitação, como também, os licitantes acerca dos valores unitários máximos admitidos para contratação e, ainda, servir de paradigma para a verificação de proposta inequivocamente inexequível. Portanto, a prévia e, sempre que possível, ampla pesquisa de preço trata-se de procedimento vinculado, não podendo ser negligenciado.*

*Neste sentido, o TCU vem decidindo reiteradamente:*

**Acórdão 1272/2004 Primeira Câmara**

*Realização de ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, inciso III, e 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993.*

**Acórdão 1182/2004 Plenário**

Promova **pesquisa preliminar de preços** que permita estimar a despesa a ser realizada, nos processos de dispensa de licitação e nos convites, observando o que determina o art. 15 c/c o art. 43, IV, da Lei 8.666/1993.

**Acórdão 861/2004 Segunda Câmara**

Promova, **em todos os procedimentos licitatórios**, a realização, de **pesquisa de preços em pelo menos duas empresas** pertencentes ao do objeto licitado ou consulta a sistema de registro de preços, visando aferir a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, nos termos do disposto no inciso V, § 1º, art. 15 e inciso IV, art. 43, da Lei nº 8.666, de 1993 e Decisões nºs 431/1993-TCU Plenário, 288/1996-TCU Plenário e 386/1997-TCU Plenário.

Ante o explanado, voto, em simbiose com o Órgão Ministerial, pela:

1. Irregularidade do procedimento licitatório e do contrato decorrente;
2. Aplicação de multa no valor de R\$ 1.400,00 ao ex-Gestor, Sr. Pedro Olímpio dos Santos, pelo ato ilegal produzido, com fulcro na CF/88, art. 71, inciso VIII c/c LCE 18/93, art. 56, inciso II, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento;
3. Comunicação, com remessa de cópia, ao TCU, SECEX/PB, sobre as irregularidades identificadas no Convite sob análise, para providências que julgar aplicáveis;
4. Recomendação à atual Administração Municipal que observe integralmente os desígnios contidos na Lei de Licitações e Contratos.

**DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC N° 05666/08, os Membros da 1ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, ACORDAM, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

- I. **Julgar Irregulares** a Licitação nº 29/05, modalidade Carta-Convite, e o contrato dela decorrente;
- II. **Aplicar a multa** pessoal no valor de **R\$ 1.400,00** (Hum mil e quatrocentos reais) ao ex-Prefeito do Município de Remígio, Sr. **Pedro Olímpio dos Santos**, com espeque no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, por infração grave à norma legal, assinando-lhe o **prazo de 60(sessenta) dias**, a contar da publicação deste ACÓRDÃO no Diário Oficial Eletrônico deste TCE, para 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, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;
- III. **Comunicar**, com remessa de cópia, ao TCU, SECEX/PB, sobre as irregularidades identificadas no Convite sob análise, para providências que julgar aplicáveis;
- IV. **Recomendar** à atual Administração Municipal que observe integralmente os desígnios contidos na Lei de Licitações e Contratos.

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

João Pessoa, 09 de junho de 2011.

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
Presidente em exercício e Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE