

SÚMULA Nº 11

A Administração Pública deve planejar as aquisições a serem realizadas no exercício, estimando o valor global das contratações de objetos idênticos ou de mesma natureza, a fim de efetuar o processo licitatório na modalidade adequada, evitando-se o fracionamento de despesas.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

- Constituição Federal, art. 37, XXI.
- Lei 8.666/93, arts. 2º e 23, incisos I e II, e § 2º.

PRECEDENTES NO TCE/MT

- 1) Acórdão nº 816/2014 – Tribunal Pleno. Sessão de 06/05/2014. Processo nº 7.599-0/2013. Publicação em 13/05/2014. Relator: **Conselheiro Sérgio Ricardo**.
- 2) Acórdão nº 948/2014 – Tribunal Pleno. Sessão de 13/05/2014. Processo nº 7.345-8/2013. Publicação em 21/05/2014. Relator: **Conselheiro José Carlos Novelli**.
- 3) Acórdão nº 1156/2014 – Tribunal Pleno. Sessão de 10/06/2014. Processo nº 7.338-5/2013. Publicação em 04/07/2014. Relator: **Conselheiro José Carlos Novelli**.
- 4) Acórdão nº 1158/2014 – Tribunal Pleno. Sessão de 10/06/2014. Processo nº 7.747-0/2013. Publicação em 04/07/2014. Relator: **Conselheiro Domingos Neto**.
- 5) Acórdão nº 2.559/2010. Sessão de 31/08/2011. Processo nº 7.063-7/2010. Publicação em 02/09/2011. Relator: **Conselheiro José Carlos Novelli**.
- 6) Acórdão nº 3.750/2011. Sessão de 04/10/2011. Processo nº 4.177-7/2011. Publicação em 06/10/2011. Relator: **Conselheiro Domingos Neto**.

Precedente 01

Acórdão nº 816/2014 – Tribunal Pleno.

Processo nº 7.599-0/2013.

Interessado: Prefeitura Municipal de Peixoto de Azevedo.

Ementa:

PREFEITURA DE PEIXOTO DE AZEVEDO. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTA.

Voto do Relator (Excertos):

“[...] 3. GB 05. Licitação. Grave. Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§ 2º e 5º, e 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993)

3.1. Dispensou-se procedimentos licitatórios indevidamente fundamentados no inciso II, art. 24 da Lei 8.666/93 (item 3.3.5).

As irregularidades apontadas pela equipe técnica nos **itens 2, 3, 5, 6, 7 e respectivos subitens** referiram-se à irregularidades em procedimentos licitatórios e nos contratos celebrados, as quais serão analisadas simultaneamente.

[...]

Quanto ao **item 3**, o gestor afirma que existia situação de urgência para a contratação direta, a Equipe Técnica em harmonia com o *Parquet* de Contas, entendeu que tal argumento não poderia ser acatado, na medida em que a urgência decorre justamente da ausência de planejamento prévio dos gastos anuais, como preceitua o TCU:

“Acórdão 1084/2007 Plenário TCU - Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias e cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, §2º e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93.”

Com efeito, oportuno salientar que a despesa ocorrida deveria ser planejada pela municipalidade e a ausência de planejamento ficou latente na presente impropriedade, relacionada com a prática ilegal do fracionamento das despesas, muitas delas corriqueiras, que poderiam ser passíveis de planejamento e correto procedimento licitatório.

Nesta linha já se posiciona este Sodalício de Contas, conforme se infere da Resolução de Consulta nº 21/2011, senão vejamos:

“Resolução de Consulta nº 21/2011 - Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE. PARCELAMENTO DO OBJETO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. CRITÉRIOS. O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos: 1) O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93; 2) As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa. Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço; 3) As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente; 4) Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício; 5) Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos; 6) A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória; 7) O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória; 8) O gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa; 9) O ramo de atividade da empresa licitante deve ser compatível com o objeto da licitação e sua definição não está vinculada, necessariamente, ao subelemento de

despesas. 10) A contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a modalidade licitatória, isoladamente. (grifo nosso)."

Face aos argumentos acima expostos, mantem-se o apontamento, nos termos elencados pela Equipe Técnica. [...]". (grifou-se).

Decisão (Excertos):

"ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 21, § 1º, e 22, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 1.230/2014 do Ministério Público de Contas, em julgar **REGULARES**, com **recomendações e determinações legais**, as contas anuais de gestão da Prefeitura de Peixoto de Azevedo, relativas ao exercício de 2013, gestão do Sr. Sinvaldo Santos Brito; [...] **determinando** à atual gestão que: [...] **e) cumpra o disposto na Lei de Licitações, especialmente no que concerne aos procedimentos licitatórios** [...] e, por fim, nos termos do artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c os artigos 289, II, da Resolução nº 14/2007, e 6º, II, "a", da Resolução Normativa nº 17/2010, **aplicar ao Sr. Sinvaldo Santos Brito a multa no valor total correspondente a 77 UPFs/MT, sendo 11 UPFs/MT para cada uma das irregularidades graves praticadas e apontadas nos itens 2.1, 3.1, 5.1, 6.1, 7.1, 8 e 11** [...]". (grifou-se).

Precedente 02

Acórdão nº 948/2014 – Tribunal Pleno.

Processo nº 7.345-8/2013.

Interessado: Prefeitura Municipal de Nova Xavantina.

Ementa:

PREFEITURA DE NOVA XAVANTINA. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS. RESTITUIÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS. APLICAÇÃO DE MULTA.

Voto do Relator (Excertos):

"[...] Atinente aos **subitens 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9, 7.10 e 7.11**, a Secex aponta o fracionamento de despesa no montante de R\$ 785.521,72 (setecentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e vinte e um reais e setenta e dois centavos), para modificar a modalidade do procedimento ou a dispensa indevida.

A defesa alega que em função da similitude fática e de direito, roga pela análise dos itens acima colacionados em conjunto. Ato contínuo, argumenta que em nenhum dos casos houve a intenção do Gestor em burlar a legislação federal (Lei 8.666/93) ou causar prejuízo ao erário através de valores superfaturados, visto que cada aquisição de produto ou serviço era precedida de cotação de preços (orçamentos) a fim de atendimento aos princípios da administração pública, em especial o da economicidade.

Destaca ainda, que no Relatório Preliminar, a manifestação da Secex, onde não foi apontado qualquer indícios de malversação de dinheiro público ou dano ao erário:

"não foram constatadas aquisições de bens e/ou serviços com preços superiores aos praticados no mercado e/ou superiores ao contratado (superfaturamento); os pagamentos das despesas foram efetuados quando ordenados após a sua regular liquidação; na liquidação da despesa foram constatados títulos e documentos idôneos para a sua comprovação; foram retidos os tributos, nos casos em que o órgão/entidade deveria fazê-lo; não foi constatado sobrepreço nos processos licitatórios ou nas contratações por dispensa e/ou inexigibilidade (art. 37, caput, da Constituição

Federal; e art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993); Os editais das licitações garantiram tratamento diferenciado às microempresas e/ou empresas de pequeno porte (arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 e legislação específica); as dispensas ou inexigibilidades de licitação foram amparadas na legislação (arts. 24, 25 e 9, L. 8.666/93), salvo as despesas decorrentes de fracionamento por falta de planejamento, que foram relacionadas no tópico próprio”.

Antes de adentrar no mérito, entendo que assiste razão ao pedido de análise das irregularidades como conduta única, tendo em vista se referirem ao mesmo fato.

Verifica-se que os objetos apontados, além de serem distintos (compra de alimentos, combustíveis, hospedagem, reforma e construção, material de expediente, serviços de expediente, material permanente, medicamentos, aquisição de pneus), também são provenientes de solicitação de diversas Secretarias (anexo VI).

Ressalta-se, que a Administração Pública deve prever todos os gastos que ocorrerão durante o exercício financeiro, levando em conta o valor global dos empenhos, com a finalidade de se efetuar o certame na modalidade correta.

Para que haja um efetivo e adequado planejamento das despesas para todo o exercício, necessário tomar por base o levantamento do histórico das aquisições pretéritas, visando garantir a realização de licitações com racionalidade e na modalidade adequada, em obediência aos preceitos da citada lei federal.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCU, em sua obra intitulada Licitações e Contratos – Orientações Básicas, 3ª edição, **Brasília, 2006, página nº. 44, manifesta que:**

“...O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa do ano, quando decorrente da falta de planejamento.”

Todavia, não poderia deixar de mencionar e, de certa forma, orientar, quanto a utilização do Sistema de Registro de Preços, acostado no inciso II, do artigo 15 da Lei de Licitação, importante ferramenta de auxílio, que se consubstancia num procedimento especial a ser adotado nas compras pelo Poder Público quando os objetos forem materiais, produtos ou gêneros de consumo frequente, e, ainda, em situações especialíssimas, nas contratações de serviços, pode proporcionar flagrante economia, bem como agilidade e segurança.

Vale salientar, outrossim, que a realização de registro de preços, pode ocorrer na modalidade pregão, conforme dispõe o artigo 11 da Lei nº 10.520/2002, sendo considerado como um dos mais inovadores sistemas para compras e contratação de serviços pela Administração.

Desta feita, é necessário recomendar ao Gestor que estude a possibilidade de adotar o Sistema de Registro de Preços nas aquisições do exercício, visando o atendimento das suas necessidades, nos termos da Lei de Licitações e Contratos.

Por fim, apesar de inexistir dano ao erário ou má-fé na conduta apresentada, entendo que a presente irregularidade é passível de aplicação multa em face da afronta à norma legal. [...] (grifou-se).

Decisão (Excertos):

“ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 21, § 1º, e 22, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e contrariando o Parecer nº 1.349/2014 do Ministério Público de Contas, em julgar **REGULARES**, com **recomendações e determinações legais**, as contas anuais de gestão da Prefeitura de Nova Xavantina, relativas ao exercício de 2013 [...] **determinando** à atual gestão que: [...] **g) os procedimentos licitatórios respeitem as modalidades correspondentes, evitando-se o fracionamento de despesa (subitens 7.1 a 7.11);** [...] e, por fim, nos termos dos artigos 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c os artigos 289, III, da Resolução nº 14/2007, e 6º, II, “a”, da Resolução Normativa nº

17/2010, aplicar ao Sr. Gercino Caetano Rosa as multas nos valores de: [...] **b) 11 UPFs/MT** em razão da irregularidade descrita nos subitens 7.1 a 7.2. que se refere a fracionamento de despesa modificando modalidade licitatória; [...]”. (grifou-se).

Precedente 03

Acórdão nº 1156/2014 – Tribunal Pleno.

Processo nº 7.338-5/2013.

Interessado: Prefeitura Municipal de Nova Nazaré.

Ementa:

PREFEITURA DE NOVA NAZARÉ. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS. RESTITUIÇÕES DE VALORES. APLICAÇÃO DE MULTA. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA, PROCESSO Nº 17.735-0/2013, E REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA, PROCESSO Nº 21.477-9/2013. PROCEDENTES. RESTITUIÇÕES DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS MUNICIPAIS.

Voto do Relator (Excertos):

*“[...] **GB 05. Licitação (Grave). Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§ 2º e 5º, e 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993).***

4.1 A Prefeitura realizou R\$ 82.994,12 em despesas com peças e serviços de manutenção de veículos, todas sem licitação, caracterizando o fracionamento de despesas do mesmo objeto de maneira a burlar a exigência de licitação.

A defesa argumenta que não houve a intenção do Gestor em burlar a legislação federal (Lei 8.666/93) ou causar prejuízo ao erário.

Ressalta, que a maioria das despesas foram feitas em estabelecimentos credenciados pelo fabricante dos veículos.

O Ministério Público de Contas, aponta que nas despesas apresentadas, mesmo que utilizassem da justificativa de processos de dispensa e de inexigibilidade, não demonstrariam a excepcionalidade para afastar a aplicabilidade da regra geral imposta pelo art. 37, XXI da Constituição Federal e pelos termos da própria Lei nº 8666/93. Opina ao final pela aplicação de multa, assim como pela expedição de determinação para que o gestor abstenha-se de promover o fracionamento de despesas a fim de fugir de modalidade licitatória adequada, bem como de dispensar ou declarar inexigíveis processos licitatórios, indevidamente.

Frisa-se que a Administração Pública deve prever todos os gastos que ocorrerão durante o exercício financeiro, levando em conta o valor global dos empenhos, com a finalidade de se efetuar o certame na modalidade correta.

Para que haja um efetivo e adequado planejamento das despesas para todo o exercício, necessário tomar por base o levantamento do histórico das aquisições pretéritas, visando garantir a realização de licitações com racionalidade e na modalidade adequada, em obediência aos preceitos da citada lei federal.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCU, em sua obra intitulada Licitações e Contratos – Orientações Básicas, 3º edição, Brasília, 2006, página nº. 44, manifesta que:

“...O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa do ano, quando decorrente da falta de planejamento.”

Todavia, não poderia deixar de mencionar e, de certa forma, orientar, quanto a utilização do Sistema de Registro de Preços, acostado no inciso II, do artigo 15 da Lei de Licitação, importante ferramenta de auxílio, que se consubstancia num procedimento especial a ser adotado nas compras

pelo Poder Público quando os objetos forem materiais, produtos ou gêneros de consumo frequente, e, ainda, em situações especialíssimas, nas contratações de serviços, pode proporcionar flagrante economia, bem como agilidade e segurança.

Vale salientar, outrossim, que a realização de registro de preços, pode ocorrer na modalidade pregão, conforme dispõe o artigo 11 da Lei nº 10.520/2002, sendo considerado como um dos mais inovadores sistemas para compras e contratação de serviços pela Administração.

Desta feita, é necessário recomendar ao Gestor que estude a possibilidade de adotar o Sistema de Registro de Preços nas aquisições do exercício, visando o atendimento das suas necessidades, nos termos da Lei de Licitações e Contratos.

Por fim, acolho a manifestação ministerial e aplico multa à gestora, no montante de 11 UPFs/MT, nos termos do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do RITCE/MT, assim como pela expedição de determinação para que o gestor evite o fracionamento de despesas a fim de fugir de modalidade licitatória adequada, bem como de dispensar ou declarar inexigíveis processos licitatórios, indevidamente. [...]”. (grifou-se).

Decisão (Excertos):

“ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 21, § 1º, e 22, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 1.567/2014 do Ministério Público de Contas, em julgar **REGULARES**, com **recomendações e determinações legais**, as contas anuais de gestão da Prefeitura de Nova Nazaré, relativas ao exercício de 2013 [...] e, ainda, nos termos do artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 289, II, da Resolução nº 14/2007, **aplicar** à Sra. Railda de Fátima Alves as **multas** nos valores correspondentes a: **a) 11 UPFs/MT** em razão da irregularidade constatada no subitem 4.1, que se refere ao fracionamento de despesas com peças e serviços de manutenção de veículos [...]”. (grifou-se).

Precedente 04

Acórdão nº 1158/2014 – Tribunal Pleno.

Processo nº 7.747-0/2013.

Interessado: Prefeitura Municipal de Brasnorte.

Ementa:

PREFEITURA DE BRASNORTE. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2013. REGULARES, COM DETERMINAÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTAS. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

Voto do Relator (Excertos):

“[...] 12. GB 05. Licitação_Grave_05. Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§ 2º e 5º, e 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993).

12.1. Fracionamento de despesa com a aquisição de material de limpeza, medicamentos, material laboratorial e hospitalar, peças, troféus e medalhas, bem como com o fornecimento de serviços lavagem de veículos, podas de árvores e limpeza de ruas e avenidas, no valor total de R\$ 175.392,89, contrariando os artigos 2º e 24, II, da Lei nº 8.666/93, art. 37, XXI, da Constituição e Resolução TCE/MT nº 21/2011 (item 3.3.4).

A defesa sustenta, inicialmente, que não houve fracionamento de despesa, tendo ocorrido a aquisição, mediante procedimentos licitatórios, somente de produtos necessários. Acrescentam os defendentes que observaram-se os princípios da economicidade e do interesse público nas aquisições.

Posteriormente, confirmam que em alguns casos as despesas foram realizadas sem licitação devido a insuficiência de recursos orçamentários. Segundo a justificativa, caso o procedimento licitatório tivesse sido realizado o Município teria um resultado orçamentário deficitário, o que poderia gerar multa aos gestores em razão do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal que determina a limitação de empenho. Assim, alegam que houve prudência por parte da Administração, além disso argumentam que houve um prazo de 4 a 6 meses entre as aquisições.

No que diz respeito às aquisições de medicamentos, argumentam que, embora seja elaborada uma lista padrão, é impossível fazer uma previsão do consumo. Além disso, informam que os medicamentos adquiridos para o Hospital se destinavam ao atendimento de demandas emergenciais.

Informam, ainda, que em alguns casos foram utilizados saldos remanescentes de licitações do exercício de 2012, tendo apresentado relação das licitações realizadas e os respectivos saldos.

A equipe auditora entendeu que os relatórios anexados não são suficientes à comprovação dos saldos das licitações, visto que os mesmos não apresentam data. Além disso, haveria a necessidade de detalhar os produtos adquiridos em cada empenho/liquidação. Afirmam, também, que não procede o argumento dos gestores quanto ao prazo entre as aquisições, pois como é pacífico na doutrina e jurisprudência o prazo a ser observado para efeito de dispensa de licitação em razão do valor é anual (Resolução de Consulta TCE/MT nº 21/2011) e que a aquisição emergencial de medicamentos requer formalização de processo de dispensa, conforme TCE/MT nº 13/2011, razão pela qual entende que a irregularidade deve ser mantida.

O Ministério Público de Contas opinou pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa.

De acordo com a Resolução de Consulta nº 21/2011-TCE:

“Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE. PARCELAMENTO DO OBJETO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. CRITÉRIOS. *O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos:*

1) *O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93;*

2) *As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa. Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;*

3) *As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;*

4) *Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício;*

5) *Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;*

6) *A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;*

7) *O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;*

8) *O gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa;*

9) O ramo de atividade da empresa licitante deve ser compatível com o objeto da licitação e sua definição não está vinculada, necessariamente, ao subelemento de despesas.

10) A contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a modalidade licitatória, isoladamente.”

Desse modo, deve-se levar em consideração a natureza da despesa, e não quem é o credor dela perante a Administração Pública, para efeitos de fracionamento.

Nesse sentido, dispõe o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 que:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

Apesar disso, a equipe auditora constatou que foram realizadas compras diretas efetuadas por meio de fragmentação da despesa, com aquisições frequentes dos mesmos produtos e realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excederam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os incisos I e II do art. 24 da lei 8.666/93, alterando a obrigatoriedade de licitação ou modificando a modalidade exigida por lei.

[...]

Isso indica que houve parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Por essas razões, entendo que a irregularidade deve ser mantida. [...]”. (grifou-se).

Decisão (Excertos):

“ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 21, § 1º, e 22, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 1.235/2014 do Ministério Público de Contas, em julgar REGULARES, com determinações legais, as contas anuais de gestão da Prefeitura de Brasnorte, relativas ao exercício de 2013 [...] **determinando** ao atual gestor que: **b) atente aos ditames previstos na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 10.520/2002, [...]** e, ainda, nos termos do artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c os artigos 289, II, da Resolução nº 14/2007, e 6º, I, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2010, **aplicar** ao Sr. Pedro Coelho a multa no valor correspondente a 44 UPFs/MT, em razão das irregularidades graves nºs 6, 7, 8 e 12, pois houve grave violação à norma legal; [...]”. (grifou-se).

Precedente 05

Acórdão nº 2.559/2010.

Processo nº 7.063-7/2010.

Interessado: Prefeitura Municipal de Araputanga.

Ementa:

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPUTANGA. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2009. REGULARES COM DETERMINAÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTAS.

Voto do Relator (Excertos):

“[...] Ponto crítico, refere-se a irregularidade 02, que trata de despesas sem os respectivos procedimentos licitatórios no valor de R\$ 925.904,99, a qual merece ser analisada de forma minuciosa em virtude do montante detectado.

Primeiramente, quanto à análise da reincidência, assiste razão a defesa de fls. 540/TCE-MT, principalmente, porque não se faz coisa julgada sobre aquilo que não se julgou em definitivo. No caso em apreço, compulsando o sistema Control-P, constato a existência de Recurso Ordinário interposto pelo Gestor (processo nº 15.407-5/2009), pendente ainda, de julgamento por parte deste E. Tribunal.

Nesse sentido, conforme determina o parágrafo único do art. 67, da Lei Complementar 269/2007, o recebimento de Recurso Ordinário pelo Tribunal, será feito em ambos os efeitos (devolutivo e suspensivo), sendo assim, não há como acolher a reincidência destacada pela Equipe Técnica, no relatório preliminar de fl. 514 TCE-MT.

Por outro lado, as despesas relacionadas no quadro de fls. 1407/1408 TCE-MT, demonstram, no mínimo, que foram realizadas sem o devido planejamento. Reforça tal entendimento que a maioria destas despesas foram feitas com peças e manutenção de máquinas e veículos, não sendo plausível acolher a manifestação do Gestor, em virtude do princípio da anuidade do orçamento que exige o planejamento dos gastos.

Entretanto, entendo considerável a atitude do Gestor (fl. 540 TCE-MT), que após o apontamento nas contas do exercício pretérito, determinou à sua Secretaria de Planejamento que tomasse providências necessárias para que as despesas fossem realizadas em conformidade com as normas que regem a licitação, implantando o Sistema de Registro de Preços, principalmente para a aquisição de peças e acessórios de veículos (doc. Fls. 600/601 TCE-MT).

Destaco, que reiteradamente venho manifestando em meus votos, pela necessidade de instituição do pregão para evitar a irregularidade em comento, sendo o Sistema de Regime de Preço (art. 15, da Lei 8.666/93), de grande valia para a transparência e legalidade das despesas, onde existam contratações frequentes do mesmo objeto e imprevisibilidade de quantitativos exatos.

Em que pese a adoção de medidas para sanar a irregularidade, tal situação já não pode ser feita para o exercício em análise, assim, vislumbro que a conduta do Gestor ofende a Lei de Licitações, o que de fato enseja a aplicação da multa prevista no art. 75, III, da LC °. 269/2007. [...]”. (grifou-se).

Decisão (Excertos):

“ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, inciso II, 21, § 1º e 22, § 2º, da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e contrariando o Parecer n.º 5.833/2010 do Ministério Público de Contas, em julgar REGULARES, com determinações legais, as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Araputanga, relativas ao exercício de 2009 [...] determinando à atual gestão que: 1) observe as regras expressas na Lei de Licitações, devendo, sobretudo, planejar adequadamente as suas despesas; [...] e, ainda, nos termos do artigo 75, incisos III e VIII, da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c o artigo 289, incisos III e VIII, da Resolução n.º 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), aplicar ao Sr. Vano José Batista, as multas no valor de 50 UPF's/MT, tendo em vista a ofensa a Lei de Licitações; [...]”. (grifou-se).

Precedente 06

Acórdão nº 3750/2011.

Processo nº 4177-7/2011.

Interessado: Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Pessoal.

Ementa:

EMENTA: FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA PESSOAL. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2010. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS. RESTITUIÇÕES DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS. APLICAÇÃO DE MULTAS.

Voto do Relator (Excertos):

"[...] 1.GB 05. Licitação Grave. Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente (arts. 23, §§ 2º e 5º, 24, I e II da Lei 8.666/1993).

1.1. Fragmentação de despesas de um mesmo objeto, por meio de "compra direta", extrapolando o limite de valor estabelecido no inciso II do art. 24, da lei 8.666/93, acarretando a não realização do procedimento licitatório na modalidade cabível (item 4.3.1.2.).

Na defesa, o gestor alega que os serviços de manutenção de bens imóveis (instalações elétricas, reformas, instalações de divisórias e acessórios) e Mobiliário em Geral foram realizados em períodos diferentes e em vários setores e dependências da SAD, como: Arquivo Público, IOMAT, Escola de Governo e Superintendência de Patrimônio, sendo alta a demanda por bens e serviços essenciais à manutenção da instituição SAD e demais órgãos por meio do FUNDESP.

Alega, ainda, que consistem em serviços não similares e de tipicidades diferentes, que as aquisições foram efetivadas para demandas imprevisíveis e urgentes, e que, a não realização traria prejuízos à Administração, ressaltando que os preços praticados foram os de mercado e não trouxeram prejuízos ao erário.

Para arrematar, informa que as despesas apresentadas não são iguais e sim similares e foram efetuadas em locais diferentes, para atender as necessidades da administração, de maneira que se não ocorressem o atendimento dessas demandas poderia prejudicar aos interesses dos cidadãos.

A Secretaria de Controle Externo desta Relatoria, diante das evidências apresentadas às fls. 1238 a 1246 TCE, conclui que a utilização de "compras diretas" tem ocorrido de forma abusiva, haja vista que as aquisições extrapolaram em muito o limite de R\$ 8.000.00. estabelecido no art. 24, II, da Lei 8.666/93, bem como pontua que as aquisições urgentes e imprevisíveis alegadas pela gestão só serve a comprovar a inobservância do princípio da Programação Anual da Despesa Pública, razão porque mantém a irregularidade.

O Ministério Público de Contas entende pela aplicação de multa (fls 1461 e 1471 TCE), com o que concordo.

Verifico que a equipe técnica arrolou às fls. 1238 a 1240 TCE, várias despesas nos subelementos nº 3.3.3.90.39.39.69 e 3.4.4.90.52.52.34, realizadas em curto espaço de tempo e que deveriam ter sido objeto de certames, a fim de não contrariar o disposto nos arts. 23, §§ 2º e 5º, 24, inciso I e II, todos da Lei 8.666/1993, porém, não foi alegado, nem comprovado, nestes autos, o superfaturamento dessas contratações, o que certamente justificaria a imposição de restituição aos cofres do Estado, mas que não é o caso.

Assim, penso que além da multa, apenas deve ser recomendado ao gestor atual para planejar todo o seu processo de aquisições, a fim de adquirir os materiais em quantidades necessárias ao desempenho das suas atividades, buscando sempre a proposta que contemple o binômio qualidade e preço, como suscitado pela equipe técnica (fl. 1413 TCE), assim evitando o uso abusivo das chamadas "compras diretas". [...]. (grifou-se).

Decisão (Excertos):

"ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, inciso II, 21, § 1º, 22, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator que acatou a sugestão do Conselheiro Waldir Júlio Teis, no sentido de acrescentar a determinação e a restituição de valores citadas abaixo, e de acordo, em parte, com o Parecer n.º 6.121/2011 do Ministério Público de Contas, em, julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão do Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Pessoal, relativas ao exercício de 2010 [...] recomendando à atual gestão que: a) planeje todo o seu processo de aquisições, a fim de adquirir bens e contratar serviços em quantidades necessárias ao desempenho das suas atividades, buscando sempre a proposta que contemple o binômio qualidade e preço, assim

evitando o uso abusivo das chamadas “compras diretas”; [...] e, por fim, nos termos do artigo 75, inciso III da Lei Complementar n.º 269/2007 e artigo 289, inciso II da Resolução n.º 14/2007, aplicar ao Sr. Geraldo Aparecido De Vitto Júnior, a multa no valor total de 80 UPFs/MT, em razão das irregularidades remanescentes GB 05, JB 03, CB 04, JB 15, MB 02, HB 05, JB 01 e CB 01, sendo: a) 10 UPFs/MT (GB05) por ofensa grave à norma legal prevista no artigo 24, inciso II da Lei n.º 8.666/1993; [...]. (grifou-se).