



PROCESSO Nº : 84166/2011
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES
GESTOR : WILSON FRANCELINO DE OLIVEIRA
ASSUNTO : DENÚNCIA
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

EMENTA:

Denúncia. Prefeitura Municipal de Barra do Bugres. Irregularidades constatadas em realização de licitação na modalidade convite. Parecer pelo conhecimento e procedência da denúncia, com aplicação de multas e recomendação.

PARECER Nº 2076/2012

I - RELATÓRIO

01. Trata o processo de **denúncia** apresentada pela empresa EMAM – Emulsões e Transporte Ltda., encaminhada também pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, por meio do Ofício nº 273/PJCÍVEL/2011-ELS, em desfavor da **Prefeitura Municipal de Barra do Bugres**, sob responsabilidade do **Sr. Wilson Francelino de Oliveira**, referente à possíveis **irregularidades no processo licitatório na modalidade Convite nº 03/2011**.

02. A Secretaria de Controle de Externo analisou a denúncia e os documentos juntados, elaborou relatório técnico preliminar no qual apontou a existência de **12 (doze) irregularidades**,



quais sejam:

*I – Indícios de que houve fracionamento (arts. 23, §2º e §5º e 24, I e II da Lei nº 8.666/1993) de despesas de forma a modificar a modalidade de procedimento licitatório que só poderá ser dirimida mediante informação/documentação da quantidade de emulsão asfáltica que foi necessária adquirir durante todo o exercício de 2011 (Item 3.1). Resolução nº 17/2010 - **GB – 05**;*

*II – Ausência de pesquisa de preço em, no mínimo, três empresas e das cópias dos ofícios que foram encaminhados às empresas para os levantamentos de preço (Item 3.1). Resolução nº 17/2010 - **GA – 13**;*

*III – Divergência entre a quantidade constante no pedido de fornecimento (250 toneladas) com a quantidade usada para a cotação de preço (25 toneladas)(Item 3.1). Resolução nº 17/2010 - **GA – 13**;*

*IV – Ausência de plano de trabalho e de um orçamento detalhado em planilha concernente aos serviços e a todo o material descrito no pedido que impulsionou a presente licitação, bem como de planilhas demonstrando todos os materiais e descrevendo todos os serviços realizados no decorrer do exercício (no que se refere aos serviços de manutenção e recuperação em vias públicas) no caso de se querer comprovar que não houve fracionamento de despesas (Item 3.1). Classificação pela Resolução nº 17/2010 - **GB – 05**;*

*V – Não comprovação de envio das cartas convites às empresas declaradas como convidadas, comprometendo a lisura no procedimento realizado e podendo caracterizar frustração ao caráter competitivo do procedimento licitatório, infração tipificada no artigo 92 da Lei nº 8.666/1993. (Item 3.2). Resolução nº 17/2010 - **GB – 13**;*

*VI – Realização de procedimento licitatório na modalidade convite, desrespeitando o mínimo de licitantes determinado no §3º do arts. 22 da Lei nº 8.666/1993 (Item 3.3). **Não classificado pela Resolução nº 17/2010**;*

VII – Houve impedimento injustificado de a empresa EMAM Emulsões e Transporte Ltda. em particular do procedimento licitatório nº 03/2011 na modalidade



*convite, sujeitando o gestor ao enquadramento do crime tipificado no artigo 93 da Lei nº 8.666/1993 (Item 3.4).
Não classificado pela Resolução nº 17/2010;*

VIII – Apresentar os seguintes documentos: (1) restos a pagar do exercício de 2009 ; (2) relação dos restos a pagar cancelados no exercício de 2010; (3) e cópia do Decreto autorizando o cancelamento (Item 3.4.1). Não classificado pela Resolução nº 17/2010;

IX – Prorrogação indevida de prazo do contrato nº 42/2009 em desacordo com o artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 (Item 3.4.1). Resolução nº 17/2010 - HB – 03;

X – Houve liquidação da despesa no valor de R\$ 25.111,91, em desacordo com o artigo 63 da Lei nº 4320/64, visto que houve pagamento e liquidação da despesa sem a verificação do direito adquirido, sem a existência de documentos comprobatórios do crédito (Item 3.4.1). Resolução nº 17/2010 - JB – 03;

XI – Reabertura de Restos a Pagar para a empresa EMAM no exercício de 2011 no valor de R\$ 130.777,38, em discordância com a Relação de Restos a Pagar do exercício de 2010, que não registra tal crédito, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (Item 3.4.1). Resolução nº 17/2010 – CB – 02;

XII – Contradições entre documentos fornecidos pela Prefeitura: o razão analítico emitido em 31.03.2011, não coincide com o de 21.09.2011; sendo que ambos são do mesmo exercício (2009) e da mesma empresa – EMAM Emulsões e Transportes Ltda. A última razão também diverge da Relação de Restos a Pagar do exercício de 2008. Esses fatos implicam na inconsistência de demonstrativos contábeis em desacordo com os artigo 83 da Lei nº 4.320/64 e também podem caracterizar, em tese, o crime de falsificação de documento público tipificado no artigo 297 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848 de 07.12.1940). Resolução nº 17/2010 – CB – 02.

03. Ato contínuo, obedecendo aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi notificado, para apresentar manifestação sobre o relatório técnico, caso quisesse, no prazo de 15 (quinze) dias.



04. Assim sendo, após notificação via postal e editalícia, o gestor apresentou defesa seguida de documentos dentro do prazo concedido.

05. Dando sequência aos atos processuais, a equipe técnica analisou as justificativas apresentadas pelo gestor e emitiu parecer técnico sobre a defesa do gestor, opinando pela procedência da denúncia e pela manutenção de **04 (quatro) irregularidades**, a saber:

3.1 – 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)*

3.1.1. Fracionamento de despesas de forma a modificar a modalidade de procedimento licitatório em desacordo com os arts. 23, §2º e §5º e 24, I e II da Lei nº 8.666/1993. (Item 3.1) – GB-05

3.2 – G_13. Licitação. *Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e demais legislações vigentes)*

3.2.1. Realização de procedimento licitatório na modalidade Convite nº 03/2011 com ausência de pesquisa de preço em, no mínimo, três empresas e das cópias dos ofícios que foram encaminhadas às empresas para o levantamento de preços. (Item 3.1). - GA 13.

3.2.2. Realização de procedimento licitatório na modalidade Convite, desrespeitando o mínimo de licitantes determinado no §3º do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 (Item 3.3). - GA13.

1.

3.3. H_06. Contrato. *Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993 e demais legislações vigentes).*

3.4.1. Prorrogação indevida de prazo do contrato nº 42/2009 em desacordo com o artigo 57 da Lei 8.666/93



(Item 3.4.1). - HB 06;

2.

3.4. JB 03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, §2º, da Lei 4.320/1964 e arts. 55, §3º e 73 da Lei 8.666/1993).

3.

Houve liquidação da despesa no valor de R\$ 25.111,19, em desacordo com o artigo 63 da Lei 4.320/64, visto que houve pagamento e liquidação da despesa sem a verificação do direito adquirido, sem a existência de documentos comprobatórios do crédito; (Item 3.4.1) – Resolução nº 17/2010 – JB03

06. O parecer técnico destacou, ainda, que a denunciante empresa EMAM – Emulsões e Transporte Ltda. foi alvo de processo administrativo junto a Prefeitura, por descumprir cláusula do Contrato nº 042/2009, assim como por apropriar-se indevidamente dos valores do erário, sendo-lhe aplicada as penalidades de devolução de valores recebidos indevidamente e de suspensão do direito de contratar com a Administração Pública.

Vieram os autos para análise e parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

07. Sendo assim, passa-se a análise dos apontamentos do processo licitatório com irregularidades levantadas pela equipe técnica e rechaçadas pelo gestor:

3.1 – 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)

3.1.1. Fracionamento de despesas de forma a modificar a modalidade de procedimento licitatório em desacordo com os arts. 23, §2º e §5º e 24, I e II da Lei nº 8.666/1993. (Item 3.1) – GB-05

08. O gestor sustenta que, em razão da suspensão do contrato com a empresa EMAM – Emulsão e Transporte Ltda., o município encontrava-se em situação emergencial para aquisição de emulsão asfáltica, fato que reclamou a compra de forma célere do produto. Aduz que, embora a situação emergencial permitia a dispensa de licitação nos moldes do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, a prefeitura realizou licitação na modalidade convite.

09. Outrossim, embora a empresa denunciante e o gestor não tenham informado a quantidade total do material adquirido pela Prefeitura no exercício de 2011, nota-se que houve pedido de fornecimento do material em 21.02.2011, feito pelo Secretário de Infra - Estrutura e Serviços Públicos, Sr. Gilberto Barbosa Modesto, de 250t. (duzentos e cinquenta toneladas) de emulsão asfáltica RL-1C, dentre outros materiais.

10. Não obstante a alegação do gestor, os documentos trazidos na denúncia são aptos para demonstrarem que o gestor fracionou o objeto da Licitação nº 003/2011 na modalidade convite para que constasse como objeto da licitação o fornecimento de apenas 25t. (vinte e cinco toneladas) de emulsão asfáltica, desconsiderando, assim, a real necessidade do município.



11. Corrobora o entendimento de que o fracionamento ocorreu para modificar a modalidade de procedimento licitatório, o fato de que a administração municipal promoveu Pregão nº 013/2011 homologado em 14.06.2011 objetivando a aquisição de emulsão asfáltica, dentre outros produtos.

12. Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres (www.barradobugres.mt.gov.br/licitacao/), tem-se a informação de que a Prefeitura promoveu alteração e aditamento no edital do Pregão nº 013/2011, anexando nova tabela por meio da qual aumentou a quantidade de produtos a serem licitados, dentre eles, a Emulsão Asfáltica Catiônica RL-1C que passou de **300t. (trezentas toneladas)** para **500t. (quinhentas toneladas)**. A equipe técnica apurou que as propostas vencedoras perfizeram a venda deste produto por **R\$ 325.640,00 (trezentos e vinte e cinco mil e seiscentos e quarenta reais)** pela empresa Centro Oeste Asfalto Ltda. e por **R\$ 72.435,60 (setenta e dois mil e quatrocentos e trinta e cinco reais e sessenta centavos)** pela empresa Distribuidora de Asfalto S.A.

13. Além disso, vale salientar que esta última empresa foi a vencedora da Licitação nº 03/2011 na modalidade convite, assim a mesma empresa foi vencedora em dois processos licitatórios com diferente modalidade, porém para o fornecimento do mesmo produto e dentro do mesmo exercício de 2011.

14. Muito embora, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos autorize o fracionamento da contratação em lotes para a satisfação integral da necessidade pública, com execução da licitação em lotes de forma simultânea (art. 23, §1º, da Lei 8.666/93) – no caso



ora em tela, compra de emulsão asfáltica – o fracionamento é cabível quando observados estritamente os preceitos legais para tanto, não sendo este o caso. O fracionamento inviabiliza a escolha correta da modalidade licitatória, bem como retira da Administração a possibilidade de contratar em melhores condições de preço.

15. Abalizando os argumentos acima expostos, transcreve-se abaixo, as seguintes deliberações promovidas pelo TCU:

"Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições frequentes 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)

"Evite o fracionamento de despesas como mecanismo de fuga à modalidade de licitação adequada (art. 23, § 5º)"
(Acórdão 2523/2003 Primeira Câmara)

16. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pela **manutenção do apontamento**.

17. A segunda impropriedade apurada contante na Licitação nº 003/2011 na modalidade convite vem abaixo discriminada:

3.2 – G_13. Licitação. *Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e demais legislações vigentes)*

3.2.1. *Realização de procedimento licitatório na modalidade Convite nº 03/2011 com ausência de pesquisa de preço em, no mínimo, três empresas e das cópias dos ofícios que foram encaminhadas às empresas para o levantamento de preços. (Item 3.1). - GA 13.*



3.2.2. Realização de procedimento licitatório na modalidade Convite, desrespeitando o mínimo de licitantes determinado no §3º do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 (Item 3.3). - GA13.

18. Quanto aos sub-item 3.2.1 do item 3.2 vale dizer que a modalidade convite não prevê ser imprescindível a pesquisa de preço para a execução nesta modalidade de licitação. Porquanto a modalidade que se utiliza da pesquisa de preço é tomada de preço, segundo redação do art. 22 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e não convite.

19. Sendo assim, o Ministério Público de Contas, discordando da equipe técnica, **opina pela desconsideração da irregularidade do sub-item 3.2.1.**

20. Com relação ao sub-item 3.2.2, que aborda a realização da licitação sem o envio de carta-convite pela unidade administrativa para, no mínimo, 03 (três) candidatos à licitem (art. 22, §3º, da Lei 8.666/93). A Secretaria de Controle Externo bem expôs em seu relatório técnico que, muito embora o gestor tenha alegado o envio de proposta a três empresas por e-mail, não foi possível comprovar o envio da proposta efetiva a uma das empresas indicadas pela Administração para participar da licitação.

21. Assim, quando não comparecerem o mínimo de três convidados na data da abertura da proposta, o gestor somente deve dar continuidade ao processo licitatório, com apenas uma ou duas propostas válidas, se restar comprovada a limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, segundo art. 22, §7º, da Lei nº 8.666/93 e Resolução de Consulta TCE/MT nº 11/2009 – DOE



02.04.2009).

22. Por todo o exposto, o *Parquet* de Contas, em concordância com o entendimento da Secretaria de Controle Externo, **opina pela manutenção da irregularidade do sub-item 3.2.2.**

23. A equipe técnica manteve a irregularidade relacionada com a prorrogação indevida de contrato e liquidação incorreta das despesas decorrentes deste, como segue:

3.3. H_06. Contrato. *Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993 e demais legislações vigentes).*

3.4.1. Prorrogação indevida de prazo do contrato n° 42/2009 em desacordo com o artigo 57 da Lei 8.666/93 (Item 3.4.1). - HB 06;

3.4. JB 03. Despesa_Grave_03. *Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, §2°, da Lei 4.320/1964 e arts. 55, §3° e 73 da Lei 8.666/1993).*

3.5.1. Houve liquidação da despesa no valor de R\$ 25.111,19, em desacordo com o artigo 63 da Lei 4.320/64, visto que houve pagamento e liquidação da despesa sem a verificação do direito adquirido, sem a existência de documentos comprobatórios do crédito; (Item 3.4.1) – Resolução n° 17/2010 - JB03

24. A prorrogação referida na irregularidade do **item 3.3** diz respeito a Contrato n° 042/2009 celebrado com a empresa EMAM – Emulsões e Transporte Ltda. e prorrogado no exercício de 2010 conforme termo aditivo assinado e publicado pelo Prefeito do Municípios de Barra do Bugres.

25. A defesa do gestor limitou-se a alegar que o processo



licitatório tratava de fornecimento de produto e não prestação de serviço, portanto seria legal sua prorrogação contratual.

26. Veja-se que à luz do art. 57 e incisos, da Lei nº 8.666/93, o fornecimento de produto não constitui causa para prorrogação de contrato administrativo, aliás ao contrário o inciso II traz que a prestação de serviços a serem executados de forma contínua podem ser prorrogados, o que, segundo a própria declaração do gestor, não se enquadra ao caso.

27. A irregularidade do **item 3.4** resulta de pagamento irregular, porquanto a nota de liquidação no valor de **R\$ 25.111,91 (vinte e cinco mil cento e onze reais e noventa e um centavos)** emitida em 28.01.2011, comprova o pagamento sem a entrega do produto objeto do Contrato nº 042/2009 que a época já não estava mais em vigor, em razão do descumprimento de cláusula contratual por parte da empresa contratada, o que significa que esta não possuía direito adquirido ao pagamento feito.

28. Desta forma, o Ministério Público de Contas, **opina pela manutenção das irregularidades.**

29. Por fim, cabe acrescentar a informação dos últimos apontamentos do relatório técnico, quais sejam:

XI – Reabertura de Restos a Pagar para a empresa EMAM no exercício de 2011 no valor de R\$ 130.777,38, em discordância com a Relação de Restos a Pagar do exercício de 2010, que não registra tal crédito, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (Item 3.4.1). Resolução nº 17/2010 – CB 02



XII – Contradições entre documentos fornecidos pela Prefeitura: o razão analítico emitido em 31.03.2011, não coincide com o de 21.09.2011; sendo que ambos são do mesmo exercício (2009) e da mesma empresa – EMAM Emulsões e Transportes Ltda. A última razão também diverge da Relação de Restos a Pagar do exercício de 2008. Esses fatos implicam na inconsistência de demonstrativos contábeis em desacordo com os artigos 83 da Lei nº 4.320/64 e também podem caracterizar, em tese, o crime de falsificação de documento público tipificado no artigo 297 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848 de 07.12.1940). Resolução nº 17/2010 – CB 02.

30. Após auditoria e inspeção *in loco* apontamentos acima foram desdobrados no relatório técnico nas seguintes irregularidades:

a) Não comprovação de que as ordens de pagamentos registradas contabilmente foram canceladas antes de sua efetivação (sob nº 1918500 no valor de R\$ 18.015,56 e nº 1918400 no valor de R\$ 23.887,16 no dia 30.12.2009, contra a conta 33705080000, totalizando R\$ 41.902,72) por meio da apresentação do contrato respectivo. (CB 02);

b) Cancelamento de Restos a Pagar processados inscritos em 2007 originário das notas de empenhos abaixo, sendo que se transformaram em restos a pagar e podem ser exigidas pelo particular até o dia 31.12.2012, de acordo com o prazo prescricional estabelecido pelo art. 1º do Decreto nº 20.910/32 (DB 03):

- nº 08531/00 de 27.08.2007 no valor de R\$ 18.015,56, estando a ordem de pagamento originada da liquidação do débito (sob nº 085310020070827) datada de 27.08.2007;

- nº 09000/00 de 06.09.2007 no valor de R\$ 23.887,16, estando a ordem de pagamento originada da liquidação do débito (sob nº 0900000020070906) datada de 06.09.2007.

31. Embora conste análise no relatório técnico preliminar dos apontamentos dos itens XI e XII, estes foram desdobrados nas



irregularidades supra de itens *a* e *b*, que serão analisadas pela equipe técnica como ponto de controle do processo de contas anuais de gestão do Município de Barra do Bugres.

32. Dessa forma, referidas impropriedades não constam no rol daquelas mantidas pela equipe técnica nesta denúncia.

III – CONCLUSÃO

33. Frente ao exposto e por tudo o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento e procedência** da presente representação interna;

b) **pela aplicação de multa ao gestor, Sr. Wilson Francelino de Oliveira, sendo uma para cada fato punível**, em razão da prática de atos contrários ao regramento legal, nos termos do **art. 75, III, da LC nº 269/07 c/c o art. 289, II, do RITCE/MT** (com redação dada pela Resolução nº 17/2010) e gradação disposta no art. 6º, da Resolução nº 17/2010, em vista das irregularidades **GB 05 (sub-item 3.1.1), G_13 (sub-item 3.2.2.), H_06 (sub-item 3.4.1), JB 03 (sub-item 3.5.1)**;

c) pela **recomendação** ao gestor:

c.1) para que **palenje adequadamente as aquisições e/ou contratações a fim de evitar o fracionamento das despesas**, em



observancia ao art. 25, §5º, da Lei nº 8.666/93;

c.2) quando da realização de processo licitatório na modalidade convite, em **não comparecendo o mínimo de três convidados** na data da abertura da proposta, **o gestor observe o disposto no art. 22, §7º, da Lei nº 8.666/93;**

d) pela **inclusão e análise da irregularidade** evidenciada nos autos nas contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, referentes ao exercício de 2012.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 26 de junho de 2012.

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas