



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

PROCESSO TCM Nº 86467-11 - DENÚNCIA
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACOBINA
DENUNCIADO: Sra. VALDICE CASTRO VIEIRA DA SILVA – Gestora Municipal
DENUNCIANTE: Sr. RAMON SANTOS CELESTINO - Cidadão
EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2010
RELATOR: CONS. FERNANDO VITA

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Denúncia ofertada pelo **Sr. Ramon Santos Celestino, Cidadão do Município de Jacobina**, contra a **Sra. Valdice Castro Vieira da Silva**, Ex-Prefeita da mesma localidade, versando acerca da existência de supostos indícios de fraude que ensejaram irregularidades em diversos procedimentos licitatórios realizados sob a modalidade Convite, de forma sucessiva, visando a aquisição de materiais da mesma natureza.

Sustenta o denunciante que a suposta existência de fragmentação de despesas, vez que o valor de **R\$ 1.386.799,93 (hum milhão, trezentos e oitenta e seis mil, setecentos e noventa e nove reais e noventa e três centavos)** ultrapassou o limite legal para licitações sob a modalidade Convite.

Por fim, defende ainda que **“(…) os certames licitatórios tem sempre as mesmas empresas, que ganham a licitação (…)”**.

Objetivando a garantia do devido processo legal e do direito de defesa constitucionalmente assegurados, foi notificado o Gestor, o que restou atendido através da publicação do Edital nº **282**, que circulou no DOE de **29 de dezembro de 2011**, restando consignado o prazo de 20 (vinte) dias para defesa.

Às fls. 33/54, o denunciante colacionou novos documentos, a fim de fundamentar a presente denúncia, de forma a discriminar as contratações sucessivas realizadas através de licitação sob modalidade convite na Municipalidade.

Atendendo ao chamado da Corte, apresentou o Gestor a sua defesa de fls. 56/64 e documentos de fls. 65/70, protocolizada sob o nº **TCM 84053-12**, sustentando, preliminarmente a inépsia da inicial, bem como o arquivamento da denúncia, ante a suposta coisa julgada administrativa.

No mérito, defendeu **“(…) a não existência de fracionamento, tendo em vista que os serviços de engenharia acontecidos tratam-se de objetos diversos em diferentes locais, de modo que tais obras não poderiam ser realizadas em conjunto e concomitantemente (…)”**.

Em despacho datado de 13 de fevereiro de 2012 (fls. **72**), solicitei a realização de inspeção *“in loco”*, sendo nomeada Comissão composta pelos servidores **MÁRIO LUIZ MELLO DE OLIVEIRA** e **EDVALDO OLIVEIRA DE ALMEIDA**, cujo parecer conclusivo e

documentos que o instruem, foram apresentados às **fls. 77/134, retornando ao Gabinete em 28 de novembro de 2013**.

Garantindo-se o princípio constitucional da ampla defesa, foi notificado o Gestor, através do DOE (fls. 139), para que se manifestasse a respeito da conclusão dos trabalhos de campo realizados pela Comissão designada por este Tribunal, contudo, não houve manifestação por parte do denunciado.

Estando o feito em ordem, sem a necessidade de novas diligências, passo a proferir o voto na forma a seguir delineada.

VOTO

Ab initio, colhe-se do Relatório elaborado pela Equipe de Inspeção deste Tribunal as seguintes conclusões:

“(…)

3. CONCLUSÕES

Assim exposto, opina o representante desta Corte de Contas, concluindo, **salvo melhor juízo**, que:

- Apesar da emissão dos Ofícios de Requisição (fls. 93 até 100) para a Prefeitura e para a Ex-Gestora (denunciada), deixaram de ser entregues diversos processos de pagamento e os Convites nº 012/2010, nº 015/2010, nº 049/2010, nº 051/2010, nº 052/2010 e nº 054/2010. Também não foram fornecidos os Contratos do Convite nº 063/2010;
- Ausência de lastro documental (Termo Aditivo) que formalize e justifique as despesas realizadas por meio dos Convites nº 036/2010, nº 049/2010 e nº 051/2010 que extrapolaram os valores fixados inicialmente em contrato;
- No exame das planilhas orçamentárias das licitantes vencedoras verificou-se que diversos serviços foram caracterizados, indevidamente, na unidade verba (vb). Trata-se de desprezível costume do uso de quantitativos e unidades genéricas na composição da planilha orçamentária, representando um dificultador para o acompanhamento e controle do orçamento da obra pelos órgãos de controle interno e externo. Tal prática ofende o regramento do art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 e suas alterações;

•Os 15 (quinze) Convites realizados no exercício de 2010 pela Prefeitura de Jacobina na gestão da Sra. Valdice Castro Vieira da Silva possuíam o mesmo objeto, exceto quanto ao local de realização dos serviços. O valor total previsto para as obras, de cerca de R\$ 1.584.507,87 (um milhão, quinhentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e sete reais e oitenta e sete centavos), enquadrava o objeto na modalidade de concorrência. Desta forma, é evidente a execução do fracionamento indevido da despesa, dividindo a obra em diversas etapas com objetos de mesma natureza para justificar a utilização de modalidade de licitação menos rigorosa (inferior) à prevista pela Lei. Trata-se de procedimento vedado pelo art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações. Além disso, tal fracionamento demonstra a falta de planejamento da Municipalidade, no particular.

É o relatório.
(...)"

Assim, com fundamento no Parecer dantes transcrito, **tenho por PARCIALMENTE procedente a acusação** no que **diz respeito às irregularidades nas contratações, indicadas na exordial, bem assim, em relação à violação dos princípios da moralidade, razoabilidade, legalidade e economicidade insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.**

Ab initio, cumpre salientar que a presente denúncia atendeu aos ditames estabelecidos no art. 82 da Lei Complementar nº 06/91, de modo que não há o que se falar em inépsia da inicial.

De outro lado, deve ser levado em consideração na apreciação dos fatos denunciados, o aspecto de que estes se referem a exercício financeiro findo, o que traz como consequência a necessidade de observância do respectivo Parecer Prévio, a fim de que se evite a incidência do *bis in idem*, com a punição do Gestor por fatos já avaliados.

A par desta circunstância, observa-se que no Parecer Prévio nº **830/11**, alusivo às Contas do exercício financeiro de 2010, da lavra do eminente Conselheiro Paolo Marconi, não restaram apreciados os fatos articulados neste expediente, o que dá azo à avaliação dos aspectos denunciados articulados de modo independente.

Pois bem, da análise dos autos, percebe-se que o Relatório de Inspeção realizado por Técnicos desta Corte confirmou a existência das irregularidades denunciadas, notadamente no que diz respeito às contratações de empresas para ampliação, construção e reforma de prédios escolares, caracterizando a fragmentação de despesas, além de irregularidades na indicação da planilha orçamentária, de forma a inviabilizar o controle e acompanhamento dos valores despendidos com as obras.

A constatação de tais fatos demonstram a vulnerabilidade no Sistema de Controle da Prefeitura, emergindo da avaliação dos aspectos destacados na Denúncia a aferição de inúmeros problemas de ordem material e formal.

Pois bem. A obrigatoriedade da realização da licitação, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93¹, objetiva assegurar a igualdade de oportunidades entre os interessados em contratar com o Poder Público, e, concomitantemente, possibilitar a escolha objetiva da proposta mais vantajosa para a Administração.

Com efeito, cabe ao administrador público planejar adequadamente os procedimentos licitatórios, voltados para a realização de compras e realização de serviços, de modo a concatenar-se com a disponibilidade de sua dotação orçamentária.

A propósito do assunto, encontramos a valiosa lição de JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES², ao dispor que: ***“as compras promovidas pela Administração Pública devem ser precedidas de planejamento e ocorrer em oportunidades/períodos preestabelecidos. A compra deve ser feita de uma só vez, pela modalidade compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido, mas sempre permitida a cotação por item”***.(destaques acrescidos)

Ao comentar o tema, LUIS CARLOS ALCOFORADO³ deixa claro que *“o escopo da regra foi o de coibir o fracionamento irregular ou imotivado da licitação, tática, muitas vezes, traçada pelo mau administrador, para contratar, de maneira ímproba e ilegal, com um apaniguado de sua preferência”*.

Por outras palavras, o fracionamento ou fragmentação de despesas se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o **total da despesa**.

Registre-se que o espírito da lei, ao repelir o fracionamento ou fragmentação de despesas, vislumbra pacificamente compras ou serviços de maior vulto que, por exemplo, demandariam a realização de outras modalidades, a exemplo da Tomada de Preços ou Concorrência.

Convém lembrar **que tal circunstância se dá pela ausência de planejamento** do quanto vai ser efetivamente gasto no exercício para a execução de determinada obra, ou a contratação de determinado serviço ou ainda a compra de determinado produto, **situação esta, diga-se, perfeitamente evidenciada nos autos**.

Dito isso, observa-se a fragmentação de despesas para a execução de obras de ampliação, construção e reforma de diversas unidades escolares da

1 “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos”.

2 Contratação Direta sem Licitação. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 232.

3 Licitação e Contrato Administrativo. Brasília: Brasília Jurídica, 1998, p.137.

Municipalidade, objetivando legitimar as contratações, mediante realização de diversos ajustes com valores reduzidos, de modo a não ultrapassar o limite das licitações pela realizadas através da modalidade Convite.

Dessa forma, outra alternativa não há, a não ser a imposição, por via de consequência, da punição da Gestora quanto às irregularidades aferidas.

Deixa-se, contudo, de determinar o ressarcimento dos valores vertidos, por não ter sido contratada a não realização dos serviços contratados.

Por via oblíqua, o Relatório de Inspeção identificou a existência de irregularidade no que diz respeito à indicação dos serviços nas planilhas orçamentárias, ante a imprecisão das unidades utilizadas, de forma a macular o disposto no art. 7º, § 4º da Lei de Licitações.

Em síntese, grande parte dos fatos articulados na Delação restaram confirmados, conforme se demonstra pela conclusão do Relatório de Inspeção, que, diga-se, fica acolhido integralmente por esta Relatoria, sendo certo que o conjunto de irregularidades detectadas apontam para a má utilização dos recursos públicos.

Neste sentido, confirmada a existência da ilicitude, emerge a vulneração aos princípios e normas que devem nortear a Administração Pública, trazendo como consequência, a necessidade de punição do Gestor.

Ao cuidar do tema alusivo aos preceitos que devem nortear a administração pública, o festejado Mestre Hely Lopes Meirelles⁴ nos brinda com o seguinte ensinamento:

*“Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em seis regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: **legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, publicidade e eficiência.** Por esses padrões é que se hão de pautar todos os atos administrativos. **Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais(...).”** (destaques nossos)*

Estes são os pilares da administração e por sua importância devem nortear, sempre, todos os atos praticados pelos exercentes de atividade pública, sob pena de nulidade.

O Estado Social é aquele que além dos direitos individuais assegura os direitos sociais, sendo obrigado a ações positivas para realizar o desenvolvimento e a justiça social, como bem observa Carlos Ari Sundfeld⁵.

Neste contexto, a legalidade e a moralidade são, segundo entendemos, elementos indispensáveis à concreção e persistência do Estado Social e Democrático de Direito, concebido este como aprimoramento do Estado de Direito e não como categoria distinta.

⁴ Direito Administrativo Brasileiro, 24ª Edição, Editora Malheiros, págs. 81/82

⁵ Fundamentos de Direito Público, p.53-57, Malheiros, 1992.

Referidos princípios ganham relevo quando da análise de um Estado em concreto e da efetivação do disposto em seu perfil constitucional, já que, sem o atendimento destes princípios não se realiza efetivamente a concepção teórica informadora deste tipo de Estado.

Calha ao tema o ensinamento do mestre Geraldo Ataliba, em "República e Constituição"⁶, quando diz:

"Mesmo no nível constitucional, há uma ordem que faz com que as regras tenham uma interpretação e eficácia condicionada pelos princípios. Estes se harmonizam, em função da hierarquia entre eles estabelecida, de modo a assegurar plena coerência interna ao sistema (a demonstração cabal disso está em J. M. Teran, *Filosofia del Derecho*, p. 146).

E mais além: 10 Op. cit. p. 236:

"Os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema. Apontam os rumos a serem seguidos por toda sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos).

Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até às últimas conseqüências. E demonstra que mesmo as normas constitucionais não tem igual eficácia, mas pelo contrário, se estruturam de forma piramidal, como entende a Escola de Viena, liderada pelo incomparável Kelsen."

Como remate, Geraldo Ataliba faz suas as palavras de Celso Antônio:

"Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, precisamente porque define à lógica da racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico".

Os princípios da moralidade, legalidade, razoabilidade, economicidade e eficiência, propiciam, portanto, a fiscalização da obediência a todos os demais princípios e regras albergadas pelo sistema. Assim, quando o aplicador da norma deixa de subsumir-se às regras que dimanam do art. 37 da Constituição Federal, sem atentar para os vetores indicativos do sistema, está incorrendo em comportamento ilícito.

Tecidas estas considerações a respeito dos princípios que devem servir de paradigma para a perfeita adequação do ato de administrar aos ditames da Carta Política, não se pode deixar de destacar **que as irregularidades formais e materiais nos contratos**, convergem para a franca violação dos princípios constitucionais referidos neste voto, em especial o da legalidade, que restou francamente vergastado.

⁶ República e Constituição, p. 6, Editora Revista dos Tribunais, 1985.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Não se pode olvidar que o Município de Jacobina, por sua natureza jurídica, se encontra amalgamado aos princípios suso reportados, sendo-lhe defeso praticar qualquer ato, em especial no que concerne a procedimentos licitatórios, sem a observância dos requisitos legais.

Diante do exposto, **vota-se**, com arrimo no inciso XX do art. 1º da Lei Complementar 06/91, combinado com o art. 3º e §2º do art. 10, da Resolução TCM nº 1.225/06, **pelo conhecimento e PROCEDÊNCIA da Denúncia Processo TCM nº 86467-11**, apresentada contra a **Sra. VALDICE CASTRO VIEIRA DA SILVA, Ex-Prefeita Municipal de Jacobina**. Em razão do ilícito praticado aplica-se com arrimo no inciso II do art. 71 da citada Lei Complementar nº 06/91, à **Sra. VALDICE CASTRO VIEIRA DA SILVA, a multa de R\$ 8.000,00 (oito mil reais)**, a ser recolhida ao erário municipal, na forma estabelecida na Resolução TCM nº 1.124/05, sob pena de se adotar as medidas preconizadas no art. 74 da multicitada Lei Complementar. Tal cominação se não for paga no prazo devido, será acrescida de juros legais.

Ciência aos interessados.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, EM 13 DE MAIO DE 2014.

**CONS. FERNANDO VITA
RELATOR**

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.