ACÓRDÃO - AC00 - 843/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/10684/2013/001
PROTOCOLO	**:** 2188768
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE ALCINÓPOLIS
RECORRENTE	**:** ILDOMAR CARNEIRO FERNANDES
ADVOGADO	**:** MEYRIVAN GOMES VIANA OAB/MS nº 17.577
RELATORA	**:** CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – IRREGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO – FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO – PLANILHA ORÇAMENTÁRIA – PROPOSTA DO FORNECEDOR – FRACIONAMENTO DE DESPESAS – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA – MULTA – IMPUGNAÇÃO – RAZÕES RECURSAIS INSUFICINTES – DESPROVIMENTO.

1. Ao iniciar o procedimento licitatório, é obrigatória a existência do projeto básico, nos termos do art. 7º, § 2º, I, da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), do qual, surgem as planilhas orçamentárias, que demonstram a composição de todos os custos unitários da obra ou serviço e a previsão de recursos orçamentários, que asseguram o pagamento das obrigações decorrentes das obras (art. 7º, inciso II, da Lei de Licitações).

2. O Projeto Executivo é definido como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com o art. 7º, II e § 1º, da Lei de Licitações.

3. A falta de apresentação desses documentos essenciais contraria diretamente os princípios basilares da administração pública, notadamente os princípios da legalidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal de 1988).

4. O fracionamento de despesas também constitui prática que contraria frontalmente o instituto da licitação.

5. Permanecendo a irregularidade do procedimento de dispensa de licitação, da formalização e da execução financeira do contrato, mantém-se a sanção de multa, bem como a necessidade de impugnação dos valores despendidos, em conformidade com as normativas legais e regulamentares arbitradas na Decisão recorrida.

6. Desprovimento do recurso ordinário.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 27 de março de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, **I -** Pelo

conhecimento do **Recurso Ordinário** interposto por **Ildomar Carneiro Fernandes**, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 161 e seguintes da Resolução TCE/MS n.º 98/2018; **II –** No mérito, pelo **não provimento** do recurso, mantendo-se a Decisão Singular **DSG – G.RC – 1801/2022**, prolatada nos autos do processo TC/10684/2013, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar a decisão, objeto do presente recurso; **III –** Pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

Campo Grande, 27 de março de 2024.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

I – DO RELATÓRIO.

Trata o presente processo de Recurso Ordinário interposto por Ildomar Carneiro Fernandes, ex-prefeito do Município de Alcinópolis, cujo objeto é a reforma da Decisão Singular DSG - G.RC – 1801/2022 (peça 28), prolatada nos autos originários do TC/MS 10684/2013, que assim decidiu:

> I - Pela **IRREGULARIDADE** do Procedimento de Dispensa de Licitação S/N, da formalização e execução financeira do Contrato n. 114/2008, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Alcinópolis e a empresa Cacildo de Souza Lemes, firma individual denominada Construtora São Cristóvão, por violações ao disposto na Lei n. 8.666/1993;
>
> II - Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Ildomar Carneiro Fernandes, Ex-Prefeito Municipal de Alcinópolis, inscrito no CPF n. 049.826.901-97, no valor total correspondente a **50 (cinquenta) UFERMS** pelas irregularidades verificadas, em conformidade com o art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 160/2012;
>
> III - Pela **CONCESSÃO** do prazo de 45 DIAS para o recolhimento da multa ao FUNTC, conforme previsão do art. 203, XII, "a" do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018 e art. 83 da Lei Complementar n. 160/2012; com a consequente comprovação do pagamento no prazo idêntico, sob pena de cobrança judicial;
>
> IV - Pela **IMPUGNAÇÃO** do valor de **R$ 6.238,40 (seis mil duzentos e trinta e oito reais e quarenta centavos)**, atribuindo ao Ordenador de Despesas, Sr. Ildomar Carneiro Fernandes, Ex-Prefeito Municipal de Alcinópolis, a responsabilidade pelo ressarcimento do valor impugnado aos cofres públicos municipais, devidamente atualizado e acrescido dos juros legais, considerando como termo inicial a data do trânsito em julgado desta decisão, no prazo de 60 (sessenta) dias, informando a esta Corte de Contas o recolhimento aos cofres do município.

Nas razões do recurso (peça 2), o recorrente sustenta que a obra foi executada no ano de 2008, portanto, há mais de 14 anos, o que dificulta o acesso aos documentos faltantes, além do que, devido a um forte temporal que atingiu a cidade, muitos desses documentos foram perdidos devido à chuva que adentrou no almoxarifado. O recorrente anexa ainda declarações de proprietários de imóveis rurais que se utilizam da obra no intuito de comprovar que esta foi realizada.

Por fim, requer que a r. decisão seja objeto de novo julgamento, decidindo-se pela regularidade da dispensa, formalização do Contrato de Obra n.º 114/2008 e execução financeira, além do que, solicita a exclusão da multa, ou não sendo possível, que seja pelo menos minorada.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal de Contas, no Despacho DSP – GAB. PRES. – 18496/2022 - peça 08.

Seguindo o trâmite processual os autos foram encaminhados à Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente (ANA – DFEAMA – 5941/2022 – peça 11) que concluiu que o recurso não merece provimento, devendo ser mantidos *in totum* os termos da decisão.

Do mesmo modo, a Procuradoria de Contas por meio do Parecer PAR - 4ª PRC – 416/2023 (peça 13), opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso, em face da insubsistência das alegações ofertadas.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

II – CONHECIMENTO

O presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade descritos nos arts. 66, I, e 69, da Lei Complementar n.º 160/2012 e art. 161 e seguintes da Resolução TCE/MS n.º 98/2018.

Assim, conhece-se do Recurso Ordinário e passa-se à apreciação do mérito.

III – MÉRITO

Insurge-se o recorrente contra Decisão Singular DSG – G.RC – 1801/2022 (peça 28) que considerou irregular o procedimento de dispensa de licitação S/N, a formalização do contrato n.º 114/2008 e a execução financeira, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Alcinópolis e a empresa Cacildo de Souza Lemes, firma individual denominada Construtora São Cristóvão, bem como aplicou-lhe multa por infração à norma legal, além da impugnação no valor de R$ 6.238,40 (seis mil duzentos e trinta e oito reais quarenta centavos).

O processo em questão foi autuado em decorrência de uma Inspeção realizada no Município de Alcinópolis, originando o Relatório de Inspeção Ordinária n.º 57/2009 (peça 1 do TC/10684/2013).

Ao analisar os autos, foi verificado que continuam ausentes documentos essenciais à devida instrução processual, como o projeto básico e executivo do objeto

da dispensa, a planilha orçamentária elaborada pelo licitante e a proposta elaborada pelo fornecedor, o que revela uma grave lacuna referente a dispensa da licitação.

Cumpre destacar que as licitações só devem ser iniciadas se houver projeto básico aprovado por autoridade competente. Sendo sua ausência considerada flagrante ilegalidade, ou seja, dando início a qualquer procedimento licitatório, obrigatório se faz presente o projeto básico, nos termos do que dispõe, de forma bastante clara, o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações):

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:
>
> [...]
>
> **§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**
>
> **I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório**; (grifo nosso)

Nesse diapasão, em decorrência do Projeto Básico, surgem as planilhas orçamentárias que demonstram a composição de todos os custos unitários da obra ou serviço e a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das obras (art. 7º, inciso II, da Lei de Licitações).

Por sua vez, o Projeto Executivo é definido como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com o que dispõe o art. 7º, inciso II e § 1º da Lei de Licitações.

É relevante ressaltar que a não apresentação desses documentos essenciais contraria diretamente os princípios basilares da administração pública, notadamente os princípios da legalidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal de 1988). A ausência do projeto básico e executivo, por exemplo, fere o princípio da transparência, fundamental para a lisura e legitimidade dos processos licitatórios.

Embora o responsável tenha alegado dificuldades na localização das informações devido a ocorrência de temporal, não trouxe o recorrente aos autos provas de que os documentos em questão foram destruídos.

Ademais, as penalidades aplicadas não se limitam apenas à ausência documental. Conforme se depreende do Relatório de Inspeção destacado pela Decisão 1801/2022 (peça 28, fl. 175), observa-se que a Construtora São Cristóvão foi contratada por 13 vezes, através de dispensa de licitação, totalizando o valor de R$ 102.878,70 (cento e dois mil oitocentos e setenta e oito reais e setenta centavos), abaixo descriminada:

Contratos e documentos considerados irregulares pela Inspeção Ordinária nº 057/09

Nº	Modalidade de licitação	Contrato nº	Contratado	Data	Valor R$	Vigência	Fs.
01	Convite nº 05/08	045/08	Leocir Edegar Nardini-ME	01/04/08	17.280,00	01/04 a 31/12/08	114 a 285, 4076 a 4132
02	Convite nº 024/08 - **Obras**	146/08	Celcom – Construções Com. e Serv. Ltda-ME	18/12/08	127.139,48	18/12/08 a 16/04/09	317, 445 a 454 e 817 a 885
03	Convite nº 024/08 - **Obras**	146/08	Celcom – Construções Com. e Serv. Ltda-ME		130.937,34	18/12/08 a	317, 649 a 800, 1213
04	T. de Preços nº 05/07	064/07	Tomaz & Félix Ltda. -EPP	03/2007	425.735,25	30/03/07 a 28/02/08	318, 455 a 648, 3657 a 3751
05	Pregão Presencial nº 04/08	040/08	Jean Coelho Pereira	01/04/08	16.096,50	01/04/08 a 20/12/08	313, 801 a 811
06	T. de Preços nº 019/2007	118/07	Donizeth Morais de Lima-ME	24/09/07	96.000,00	24/09/07 a 24/09/08	314, 812 a 816 e 963 a 1019
07	Convite nº 08/08	•	Rafael Bandeira Neto - ME		20.301,00		886 a 962
08	Pregão Presencial nº 01 a 22	•	Ilda Barbosa Dias Costa		19.429,57		315, 1020 a 1087
09	Dispensa - **Obras**	s/nº	Cacildo de Souza Lemos	23/01/08	4.370,00	23/01 a 07/02/08	315, 1088 a 1092 e 1151 a 1153
10	Dispensa - **Obras**	s/nº	Cacildo de Souza Lemos	24/01/08	9.500,00	24/01 a 18/02/08	315, 1093 a 1095 e 1154 a 1156
11	Dispensa - **Obras**	s/nº	Cacildo de Souza Lemos	07/01/08	7.982,30	07/01 a 05/02/08	315, 1096 a 1103 e 1148 a 1150
12	Dispensa - **Obras**	074/08	Cacildo de Souza Lemos	26/06/08	13.200,00	26/01 a 06/08/08	315, 1104 a 1108 e 1157 a 1159
13	Dispensa - **Obras**	097/08	Cacildo de Souza Lemos	04/08/08	4.400,00	04/08 a 04/09/08	315, 1109 a 1111 e 1160 a 1165
14	Dispensa - **Obras**	096/08	Cacildo de Souza Lemos	04/08/08	10.000,00	04/08 a 19/09/08	315, 1112 e 1113 e 1166 a 1169
15	Dispensa - **Obras**	116/08	Cacildo de Souza Lemos	29/09/08	6.600,00	29/09 a 29/10/08	315, 1114 a 1117 e 1176 a 1178
16	Dispensa - **Obras**	114/08	Cacildo de Souza Lemos	16/09/08	6.238,40	16/09 a 16/11/08	315, 1118 a 1122 e 1179 a 1181
17	Dispensa - **Obras**	125/08	Cacildo de Souza Lemos	24/10/08	4.440,00	24/10 a 24/12/08	315, 1123 a 1128 e 1182 a 1184
18	Dispensa - **Obras**	126/08	Cacildo de Souza Lemos	24/10/08	7.998,00	24/10 a 24/12/08	315, 1129 a 1134 e 1185 a 1187
19	Dispensa - **Obras**	141/08	Cacildo de Souza Lemos	09/12/08	8.700,00	09/12 a 30/12/08	315, 1135 a 1139 e 1194 a 1196
20	Dispensa - **Obras**	140/08	Cacildo de Souza Lemos	09/12/08	10.450,00	09/12 a 30/12/08	315, 1140 a 1144 e 1200 a 1203, 1204 a 1206
21	Dispensa - **Obras**	117/08	Cacildo de Souza Lemos	30/09/08	9.000,00	30/09 a 30/12/08	315, 1145 a 1147, 1170 a 1175, 1187 a 1193, 1207 a 1209 a 1212
22		•	Nivaldo Rulli		47.314,80		338, 1215 a 1245
23	T. de Preços nº 003/06-**Obras**	042/06	Pactual Construções Ltda	21/03/06	1.377.514,10	21/03/06 a 21/03/07	340, 1426 a 1677, 2196 a 2302
24	T. de Preços nº 004/08	056/08	Celso Gonçalves de Moraes-ME	07/05/08	69.953,93	07/05/08 a 31/12/08	297, 1820 a 2116, 2193 a 2195, 3150 a 3159
25	T. de Preços nº 004/08	058/08	Flávio Crisóstomo Furtado-ME	07/05/08	50.282,66	07/05/08 a 31/12/08	301 a 309, 2117 a 2124 e 2157 a 2169, 3291 a 3335
26	T. de Preços nº 004/08	055/08	Felippe Auto Peças Ltda-ME	07/05/08	24.520,40	07/05/08 a 31/12/08	2125 a 2132, 2154 a 2156, 2170 a 2178
27	T. de Preços nº 004/08	059/08	Itapeças Comércio e Serviços Ltda	07/05/08	46.093,20	07/05/08 a 31/12/08	2133 a 2141
28	T. de Preços nº 004/08	067/08	Soman Com. de Máq., Peças e Serv. Ltda	07/05/08	32.661,40	07/05/08 a 31/12/08	289, 2142 a 2147, 2152 a 2153, 2179 a 2192
29	T. de Preços nº 008/08	•	Papelaria DinâmicaLtda		52.320,00		341, 2303 a 2497, 2502 a 2554
30	T. de Preços nº 008/08	•	Edson Rodrigues-ME		8.137,26		
31		•	Papelaria Herval Ltda		13.012,10		342, 2555 a 2571
32	T. de Preços nº 002/08	028/08	Nivaldo Rulli	03/03/08	45.000,00	03/03 a 31/12/08	338, 2572 a 2802, 2838, 2846, 2855
33	T. de Preços nº 002/08	029/08	Vilson Ferreira dos Santos	03/03/08	18.000,00	03/03 a 31/12/08	2803 a 2809, 2847, 2852 a 2854, 2586
34	T. de Preços nº 002/08	030/08	Eder Carlos Chiareti-ME	03/03/08	66.000,00	03/03 a 31/12/08	2810 a 2816, 2857
35	T. de Preços nº 002/08	031/08	Rosalino da Silva Oliveira	03/03/08	52.500,00	03/03 a 31/12/08	2817 a 2823, 2858
36	T. de Preços nº 002/08	032/08	Antonio Prates de Souza	03/03/08	49.280,00	03/03 a 31/12/08	2824 a 2830, 2859
37	T. de Preços nº 002/08	033/08	Valdete Luiz de Oliveira-ME	03/03/08	51.342,00	03/03 a 31/12/08	2831 a 2837, 2860

O fracionamento de despesas, constitui uma prática que contraria frontalmente o instituto da licitação. Essa prática impede que propostas mais competitivas e benéficas ao erário público possam ser devidamente consideradas, prejudicando o interesse público e ferindo a moralidade administrativa.

Referente ao tema, podemos observar julgado do TCU *in verbis*:

> "...evite a fragmentação de despesas como expediente de fuga ao devido procedimento licitatório, caracterizada por aquisições frequentes dos mesmos produtos ou a realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam ao limite previsto para dispensa de licitação, contrariando o que dispõe o art. 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 e Jurisprudência desta Corte de Contas."
>
> Acórdão 2087/2012-Primeira Câmara. Rel. Cons. Walton Alencar Rodrigues, j. 17/04/2012.

Portanto, nessas condições, conclui-se pelo não provimento do Recurso, bem como por preservar os termos do *decisium* recorrido, mantendo a sanção no valor de 50 (cinquenta) UFERMS, em razão das irregularidades apontadas, bem como reforço a necessidade de impugnação dos valores despendidos (R$ 6.238,40 - seis mil duzentos e trinta e oito reais e quarenta centavos), em conformidade com as normativas legais e regulamentares arbitradas na Decisão DSG – G.RC – 1801/2022 (peça 28 dos autos originários).

Destarte, a manutenção da Decisão recorrida é medida que se impõe.

IV – DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando a análise técnica e o Parecer Ministerial, com fundamento no art. 80, §1º do RI/TC/MS, **VOTO** nos seguintes termos:

I – Pelo **CONHECIMENTO** do **Recurso Ordinário** interposto por Ildomar Carneiro Fernandes, CPF n.º XXX.826.901-XX, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 161 e seguintes da Resolução TCE/MS n.º 98/2018;

II – No mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso, mantendo-se a Decisão Singular DSG – G.RC – 1801/2022, prolatada nos autos do processo TC/10684/2013, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar a decisão, objeto do presente recurso;

III – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Célio Lima de Oliveira e Leandro lobo Ribeiro Pimentel

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 27 de março de 2024.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

KBV/ARP