

PROCESSO Nº : 125997/2009

INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. José Carlos Junqueira de Araújo – Zé do Pátio, Prefeito Municipal de Rondonópolis, por meio da qual indaga sobre os limites e critérios a serem observados nas aquisições por dispensa de licitação, com fulcro no inciso II do artigo 24 da Lei Nº 8.666/93, bem como nas aquisições contratadas mediante processo licitatório. Questiona, se os valores definidos na referida Lei para contratação por dispensa e para as modalidades licitatórias estão atreladas às despesas em nível de sub-elemento, nos seguintes termos:

"(...) para cada despesa classificada nos sub-elementos definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e por esse Tribunal de Contas corresponderá a um limite para compra direta, ou um limite para convite, ou um limite para tomada de preços, ou seja, cada sub-elemento representa um ramo de atividade, como nos exemplos mencionados no parágrafo anterior?

Por outro lado ainda existem dúvidas em relação ao limite de compra/ serviços realizados dentro do limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), ou seja, aplica-se o raciocínio acima mencionado utilizando cada subelemento da despesa para definir a compra por tipo de despesa (ramo de atividade) e se esse limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) deverá ser considerado para cada mês ou para cada exercício?"

A Consultoria Técnica dessa Corte realizou juízo de admissibilidade da presente consulta, concluindo que a mesma foi formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos, e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

A informação da Consultoria Técnica foi dividida em 6 tópicos: 1. Considerações iniciais; 2. Fracionamento ou Parcelamento da contratação; 3. Fracionamento de despesas; 4. Planejamento Público; 5. A escolha da modalidade licitatória; 6. Conclusão.

Ressalta-se no parecer que o assunto trazido pelo consulente é relevante e recorrente, constituindo um dos aspectos controvertidos do estudo das licitações, qual seja, o fracionamento de despesas – prática caracterizada por dividir a despesa estimada visando realizar a contratação direta ou utilizar modalidade de licitação de menor complexidade que a prevista pela lei - que ainda é objeto de dúvidas e, não raramente, equívoco por grande parte dos operadores da legislação correlata, motivo pelo qual merece cuidadoso estudo de suas peculiaridades e abrangências.

A partir da análise, tece considerações sobre as regras gerais a que estão submetidas as licitações, normas estas previstas na Constituição Federal e na Lei nº 8.666/1993, bem como sobre às dispensas do procedimento de licitação, definição das modalidades, vedação e da utilização inadequada das mesmas.

Quanto ao fracionamento e parcelamento das contratações, asseverou que o parcelamento do objeto é determinação e não faculdade legal, contudo há necessidade de se preservar a modalidade licitatória em função do valor global das contratações.

Considera o fracionamento de despesas, prática ilegal, o parcelamento com o intuito de desfigurar a modalidade licitatória ou mesmo dispensá-la, restringindo a competição ou contratando-se diretamente, de forma indevida.

Da mesma forma, fez referência ao planejamento público, como instrumento balizador das ações da Administração Pública, orientado sempre pelo princípio da anualidade, esculpido na Lei nº 4.320/64, artigo 2º.

O Parecer fez menção à escolha da modalidade licitatória, que tem como parâmetro o valor do objeto, ou seja, o bem ou utilidade que se quer adquirir ou alienar, e não o elemento, subelemento ou identificação do credor, haja vista, conforme exemplificado pela equipe técnica, a grande variedade de objetos dentro de um elemento de despesas. Trouxe, a título de esclarecimento, referências doutrinárias e jurisprudenciais.

Destaca ainda, que o lapso temporal entre as licitações é irrelevante na determinação da obrigatoriedade de licitar ou definir a modalidade de procedimento. Logo, segundo a Consultoria Técnica, o melhor critério para se definir a obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade do procedimento é a natureza do objeto.

Concluiu pela resposta da presente consulta com a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos Técnicos deste Tribunal:

Resolução de Consulta nº ____/2010. 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 princípios:

1. O parcelamento 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) mas que não sejam 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 aqueles que possuem similaridade; são espécies de um único gênero, 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 programar 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 adotar a modalidade licitatória, isoladamente.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, emitiu o Parecer nº 7.756/2009, opinando pelo conhecimento da consulta e no mérito respondê-la nos termos propostos pela Equipe Técnica desse e. Tribunal, ressaltando-se que a resposta aqui proferida, deve ser sempre considerada em tese. Por conseguinte, sugere-se o encaminhamento de cópia do parecer da Consultoria Técnica ao consulente.

É o relatório.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, fevereiro de 2011.

CONSELHEIRO DOMINGOS NETO
RELATOR