



<i>PARECER Nº 028/2013 - MPC</i>	
PROCESSO Nº	0746/2010 - TCERR
ASSUNTO	Tomada de Contas Especial referente a possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios realizados na Câmara Municipal de Boa Vista.
ÓRGÃO	Câmara Municipal de Boa Vista
RESPONSÁVEL	Braz Assis Behnck – Presidente Josiel Vanderlei da Silva – 1º Secretário Rosival Soares de Freitas – 2º Secretário Denise Pereira de Moraes – Dir. Dep. Financeiro Sandro Cavalcante França – Presidente da CPL Hilda Pril Soares – Membro da CPL Ivone Aquino Gomes – Membro da CPL
RELATOR	Cons. Joaquim Pinto Souto Maior Neto

EMENTA: CAMARA MUNICIPAL DE BOA VISTA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades ocorridas em procedimentos licitatórios realizados no exercício de 2009, na Câmara Municipal de Boa Vista.

Às fls. 534/597, consta o **Relatório de Inspeção nº 070/2010 - COMUN**, no qual foram detectados os “achados” a seguir elencados:

“4. CONCLUSÃO

4.1 Dos Achados



4.1.1 – Da ausência de formalização de pesquisa de preços;

4.1.2 – Do prazo mínimo para abertura das propostas;

4.1.3 – Licitação sem o número mínimo de três propostas válidas nos convites;

4.1.4 – Do julgamento das propostas por preço global;

4.1.5 – Dos indícios de conluio em processos licitatórios;

4.1.6 – Do fracionamento de despesa;

4.1.7 – Da participação da licitação e consequente contratação de empresa cujo sócio é servidor públicos;

4.1.8 – Do prazo para interposição de recursos;

4.1.9 – Do cancelamento da TP nº 004/2009;

4.1.10 – Do não cumprimento das cláusulas contratuais nas aquisições de passagens aéreas;

4.1.11 – Do superfaturamento nas aquisições de passagens aéreas;

4.1.12 – Dispensa de Licitação Indevida e Pagamento de Faturas acima do valor contratado.

Ao final do Relatório de Inspeção, foi sugerida a citação dos responsáveis constantes nos quadros 14 e 15 das fls. 594 e 595, respectivamente, para apresentarem defesa quanto aos achado constantes dos subitens 4.1.1 e 4.1.12.

Após a fase prevista no artigo 14, III da LCE nº 006/94, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento do presente feito a este Ministério Público de



Contas, a fim de que fosse apresentada a necessária manifestação conclusiva.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTACAO

Inicialmente, há de se ressaltar que o presente Processo de Tomada de Contas Especial está plenamente regular do ponto de vista jurídico-processual, já que observou todo o trâmite procedimental estabelecido, tanto pela Lei Complementar Estadual nº 006/94 (Lei Orgânica do TCE/RR), quanto pelo RITCE/RR.

Lembrando também que, foi devidamente oportunizado aos responsáveis o direito ao contraditório e a ampla defesa.

São os seguintes os “achados” de Inspeção apontados pela Equipe Técnica: *i) Da ausência de formalização de pesquisa de preços; ii) Do prazo mínimo para abertura das propostas; iii) Licitação sem o número mínimo de três propostas válidas nos convites; iv) Do julgamento das propostas por preço global; v) Dos indícios de conluio em processos licitatórios; vi) Do fracionamento de despesa; vii) Da participação da licitação e consequente contratação de empresa cujo sócio é servidor públicos; viii) Do prazo para interposição de recursos; ix) Do cancelamento da TP nº 004/2009; x) Do não cumprimento das cláusulas contratuais nas aquisições de passagens aéreas; xi) Do superfaturamento nas aquisições de passagens aéreas; xii) Dispensa de Licitação Indevida e Pagamento de Faturas acima do valor contratado.*

Quanto ao *primeiro* “achado” de Inspeção, constata-se a ausência de formalização de pesquisa de preços nos procedimentos licitatórios.

Ao analisar com a acuidade devida as defesas apresentadas pelos citados, não se vislumbra em seus argumentos a robustez necessária capaz de ilidir a irregularidade ora apontada, haja vista a infringência direta ao disposto nos arts. 14, 15, inciso V, 43, inciso IV e §2º, inciso II, do art. 7º, da lei nº 8.666/93.

Tais dispositivos firmam a obrigatoriedade da realização e formalização



da competente pesquisa de preços para a realização dos procedimentos licitatórios, não sendo crível que a Administração Pública prescindia tal exigência.

Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, o qual já se posicionou que se proceda à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, inciso III, e 43, inciso IV, da lei nº 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (Acórdão nº 1.945/2006-TCU-Plenário).

Nessa esteira de raciocínio, o *Parquet* de Contas pugna pela aplicação de multa ao responsável, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

No **segundo** achado de inspeção, verifica-se o descumprimento ao prazo mínimo de abertura de propostas na modalidade licitatória convite.

Os responsáveis citados acerca desta irregularidade alegam que todos os processos referem-se à modalidade Convite e que, por esta razão, a contagem do prazo para entrega das propostas conta-se a partir da última publicação do convite ou expedição do mesmo.

Ocorre que a lei nº 8.666/93, através do inciso V, do §2º do art. 21, determina que o prazo mínimo para a abertura das propostas apresentadas pelos participantes em certames licitatórios é de 5 (cinco) dias úteis na modalidade Convite, e de 15 (quinze) dias na modalidade tomada de preços.

Pois bem, o §3º do mesmo artigo estabelece que os prazos alhures citados serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e seus respectivos anexos.

Ao analisar com a acuidade devida o “Quadro 3”, de fl. 863, constata-se que houve inobservância ao prazo mínimo por parte dos responsáveis, restringindo a



participação de possíveis empresas cadastradas interessadas em participar do certame, como prescreve o §3º do art. 22 da lei nº 8.666/93, coibindo, por conseguinte, a oferta de possíveis propostas mais vantajosas para a Administração Pública, infringindo desta feita, o princípio da isonomia, ao estipular prazos mais extensos para uns e não para outros.

Assim, verifica-se a infringência ao §3º c/c o inciso IV do §2º, todos do art. 21 da lei nº 8.666/93, pugnando este *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

Com relação ao **terceiro** achado de inspeção, constatou-se procedimento licitatório na modalidade convite sem o número mínimo de três propostas válidas. Os responsáveis citados acerca desta irregularidade alegam que os erros foram meramente formais, não tendo havido nenhum prejuízo ao Poder Público.

Premente pontuar que a modalidade convite é a mais simplificada entre as previstas na lei nº 8.666/93, sendo aplicável nas hipóteses em que o objeto pretendido encontra-se em faixa inferior de valores previstas no Diploma de Licitações.

Exige a lei nº 8.666/93, que a Administração Pública convide no mínimo três interessados, ressalvado o disposto no art. 22, §7º.

Em que pese a literalidade da norma legal, a qual exige o mínimo de três propostas na modalidade convite, a jurisprudência do TCU pacificou a exigência de que tal mínimo é de três propostas aptas à seleção. Vale dizer, não é suficiente a mera formulação de convite a tres interessados, sendo imprescindível que efetivamente tenham sido recebidas três propostas aptas à seleção. Por propostas aptas á seleção deve-se entender aquelas propostas que atenderam às exigências de habilitação e classificação.

Com essa posição o TCU, reguardando a moralidade e a isonomia, foi além da mera exigência formal contida na lei, impondo um mínimo de competitividade.

Nessa esteira de raciocínio, imperioso registrar a súmula nº 248-TCU, *in verbis*:



“Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob modalidade convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do art. 22, da Lei nº 8.666/93.” (Sumula nº 248-TCU)

Dessa forma, inexistentes três propostas aptas à seleção, cabe à Administração invalidar o convite em curso, repetindo-o. Excetua-se somente a hipótese do §7º do art. 22 (quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de três licitantes), a qual deverá ser devidamente justificada, sob pena de repetição do convite.

Assim, pugna este *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

No **quarto** achado de inspeção, os responsáveis alegam que a compra poderá ser adotada por questões de economia de escala, como também, quando há necessidade técnica da compra em conjunto por questões de compatibilidade de produtos e serviços.

Ocorre que a economicidade no caso em tela só seria possível se as propostas em exame apresentam-se preços por item, haja vista o somatório dos referidos itens configurar um menor valor do que os apresentados por preço global.

Ademais, o Tribunal de Contas da União – TCU, já positivou tal entendimento na súmula nº 247, vejamos:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades



autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade ” (grifei)

Assim, considerando o explanado, verifica-se que os responsáveis não atenderam ao princípio da economicidade, acarretando uma diferença a maior de mercado de **R\$11.342,50** (onze mil, trezentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos), referentes aos processos nº 71/2009 e 118/2009, no entanto, imperioso observar que os produtos licitados foram entregues, em que pese sem atender ao referido princípio supracitado.

Uma vez entregue os produtos ou prestados os serviços, não há que se falar em dano ao Erário, pois tal fato poderia acarretar enriquecimento ilícito por parte do Poder Público, por tais razões, este *Parquet* de Contas pugna pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

No **quinto** achado de auditoria, verificou-se indícios de conluio em processos licitatórios. No entanto, os responsáveis aduzem que não podem ser responsabilizados por atos praticados pelos sócios e proprietários das empresas particulares.

Perlustrando os autos, verifica-se existência de sócios em comum entre firmas distintas participantes do mesmo certame, sendo encontradas propostas de preços de empresas diferentes com a mesma identidade gráfica, coincidência nos vocábulos empregados, nos espaçamentos e até mesmo nos erros ortográficos, o que presume-se terem sido elaboradas pela mesma pessoa.

Diante do apurado pela equipe técnica de auditoria, constata-se afronta ao §3º, do art. 3º, da lei nº 8.666/93, haja vista a violação ao sigilo das propostas apresentadas, bem como a infringência ao art. 3º, §1º, inciso I, da lei nº 8.666/93, haja vista a frustração ao caráter competitivo do procedimento licitatório.

Assim, pugna este *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, bem como sejam os autos



encaminhados ao Ministério Público Estadual para aferição de possíveis crimes de licitações e de atos de improbidade administrativa.

Ao analisar o **sexto** achado de auditoria, a equipe técnica constatou que houve fracionamento de despesa por parte dos responsáveis, vejamos.

No processo nº 031/2009 e 059/2009 – referentes a aquisições de passagens aéreas – verificou-se que o valor contratado foi de **R\$730.000,00** (setecentos e trinta mil reais), tal valor deveria ter sido licitado na modalidade concorrência e não na modalidade Convite ou Tomada de Preços, como o foram.

Já nos processos nº 071/2009, nº 162/2009 e nº 172/2009 – referentes a aquisições de material de informática – verificou-se a realização de procedimento licitatório em duas modalidades diferentes (Convite e Tomada de Preços), quando na realidade, deveria ter sido apenas em uma modalidade.

Diante do exposto, pugna este *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, bem como sejam os autos encaminhados ao Ministério Público Estadual para aferição de possíveis crimes de licitações e de atos de improbidade administrativa.

Com relação ao **sétimo** achado de auditoria, verificou-se a existência de servidor público como sócio de empresa contratada pela Administração Pública (processos nº 039/2009 e 072/2009).

Os responsáveis aduzem que a servidora Kenia Aires Persaud, foi exonerada após o conhecimento dos fatos, informando ainda que a servidora não ocupava nenhum cargo que pudesse influenciar no resultado licitatório.

Ocorre que a servidora detinha 50% das quotas desde 22/03/2007, conforme a alteração contratual e certidão emitida pela Junta Comercial de Roraima (fls. 521 a 524), figurando ainda como servidora da CMBV, lotada no Gabinete do Vereador Braz Behnck.



Diante do exposto, pugna este *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, bem como sejam os autos encaminhados ao Ministério Público Estadual para aferição de possíveis crimes de licitações e de atos de improbidade administrativa.

No que se refere ao **oitavo** achado de auditoria, verificou-se que todos os processos elencados no quadro 9 de fl. 567, os atos de habilitação, julgamento das propostas, adjudicação e homologação do certame foram realizados na mesma data e em nenhum dos casos houve a desistência expressa dos participantes ao direito de interpor recurso.

Assim, pugna este *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, haja vista a infringência aos arts. 43, inciso III e 109, inciso I, alíneas 'a' e 'b', da Lei nº 8.666/93.

No **nono** achado de auditoria, verificou-se o cancelamento da TP nº 004/2009, ocorrendo violados o caput e o §1º do art. 44, bem como o caput do art. 45, e o inciso I do art. 109, todos da lei nº 8.666/93.

As defesas foram no sentido de que a desclassificação ocorreu pelo fato da proposta do licitante conter valor superior ao limite estabelecido.

No entanto, as alegações dos responsáveis não merecem prosperar, haja vista a sua fragilidade, assim, pugna este *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

Verificou-se no **décimo** achado de auditoria, o não cumprimento das cláusulas contratuais nas aquisições de passagens aéreas. Tendo os responsáveis alegado em suas razões de defesa que todas as obrigações contratuais foram cumpridas.

Ao analisar com a acuidade devida as defesas apresentadas pelos citados, não se vislumbra em seus argumentos a robustez necessária capaz de ilidir a



irregularidade ora apontada, haja vista a infringência direta ao disposto no art. 66 da lei nº 8.666/93, bem como o princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal.

Nesse raciocínio, este *Parquet* de Contas pugna pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

No achado de auditoria de número **onze**, verifica-se superfaturamento nas aquisições de passagens aéreas. Nesse item os responsáveis argumentam que as falhas administrativas do edital da TP nº 001/2009 não podem ser consideradas como o único motivo do desinteresse dos licitantes, como teria aduzido a equipe de auditoria, os responsáveis afirmam que se trata de erro meramente formal que não tem o condão de acarretar prejuízo relevante à Administração.

Ocorre que durante o exercício de 2009 a CMBV dispendeu com aquisição de passagens aéreas o valor de R\$ 725.600,86 (setecentos e vinte e cinco mil, seiscentos reais e oitenta e seis centavos). Segundo a equipe técnica, foi utilizado dois tipos de procedimento, um na modalidade convite e outro na modalidade tomada de preços, cujos valores efetivamente pagos estão demonstrados no Quadro 8 de fl. 561.

Pois bem, “in casu”, constatou-se que não houve planejamento adequado das compras, na forma do inciso II, §7º do art. 15 da Lei nº 8.666/93, ao se verificar os documentos acostados aos autos verifica-se que foi pago no elemento de despesa 33.90.33 – Passagens e Despesas com Locomoção o montante de R\$ 549.681,77 (quinhentos e quarenta e nove mil, seiscentos e oitenta e um reais e setenta e sete centavos), e, verifica-se que na Lei Orçamentária Anual do Município de Boa Vista – LOA/2009 – Lei nº 1.112/2008, foi alocado para a CMBV no elemento de despesa 33.90.33 – Passagens e Despesas com Locomoção o valor de R\$ 1.078.907,65 (um milhão, setenta e oito mil, novecentos e sete reais e sessenta e cinco centavos).

Logo, verifica-se de forma clara que além de existir a correspondente disponibilidade orçamentária, havia ainda por parte da Administração pleno conhecimento que as necessidades do órgão com passagens seriam bem maiores que o limite definido para a modalidade convite, estando o gestor constricto à obrigação legal de realizar no mínimo a Tomada de Preços, ou, considerando as alterações de tarifas, poderia



a Administração ter realizado a Concorrência, uma vez que a soma dos valores contratados – R\$ 730.000,00 – caracteriza a referida modalidade, consoante inteligência do art. 23, inciso II, alínea 'c', da lei nº 8.666/93.

Nesse raciocínio, este *Parquet* de Contas pugna pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, bem como sejam os autos encaminhados ao Ministério Público Estadual para aferição de possíveis crimes de licitações e de atos de improbidade administrativa.

No **décimo segundo** achado de auditoria, verifica-se *Dispensa de Licitação Indevida e Pagamento de Faturas acima do valor contratado*.

Neste item, a equipe de auditoria verificou que em 27/03/2009, foi realizada uma sessão de abertura do certame, consignada na Ata de Julgamento da Habilitação (fl. 750) expedida pela Comissão de Licitação com a participação das empresas TNL PCS S.A. ('Oi'), e Claro S.A., estando a primeira apenas como ouvinte, e a segunda tendo apresentado envelopes de habilitação e proposta, sendo declarada inabilitada pela CPL (fl. 751), classificando a licitação como '**deserta**', (fl. 751).

Por conseguinte, com fulcro no Parecer PROGE CMBV nº 040 (fls. 752 a 753), de 16/04/2009, e no Termo de Dispensa de Licitação expedido pela CPL (fl. 754), a Câmara Municipal de Boa Vista realizou a contratação do objeto da Tomada de Preços nº 001/2009 por meio de dispensa de licitação no valor de **R\$8.321,40** (oito mil, trezentos e vinte e um reais e quarenta centavos) mensais, com base no art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/93.

A beneficiada foi a empresa TIM Celular S.A., tendo o Presidente da CMBV, Braz Assis Behnck ratificado e homologado a referida dispensa de licitação, inclusive sem que tenha sido realizada a publicação do ato de dispensa, condição de eficácia, conforme determina o caput do art. 26, da lei de licitações.

Ocorre que na realização da sessão em 27/03/2009, houve uma empresa que compareceu e apresentou envelopes de habilitação e proposta, só que foi declarada inabilitada, nisso, considerando que houve a participação de uma empresa no certame, a licitação não poderia ser considerada deserta, mas sim '**fracassada**', haja vista o



comparecimento de interessados.

Nesse raciocínio, considerando que houve licitação fracassada e não deserta, deveria a Administração antes de declarar o certame encerrado, ter concedido às participantes – Claro S.A. - o prazo de 8 (oito) dias úteis para reformulação das propostas, de forma a corrigirem as falhas apresentadas, conforme prevê a inteligência do art. 48, §3º, da lei de licitações, sendo inclusive esse o entendimento do Tribunal de Contas da União, em seu Manual de Licitações e Contratos, 3ª edição, 2006, 'in verbis':

“A contratação, por dispensa, não poderá ocorrer antes que a Administração fixe o prazo de 8 dias úteis para apresentação de nova documentação, ou de outras propostas, livres das causas dos motivos que deram causa à inabilitação ou à desclassificação. Se, ainda assim, a licitação caracterizar-se fracassada poderá ser aplicada a dispensa de licitação.”

Não obstante a licitação ter sido dispensada de forma irregular, bem como ter se constatado que foi pago a maior o valor de R\$ 62.099,09 (sessenta e dois mil, noventa e nove reais e nove centavos), conforme Quadro 13 (fl. 592), caracterizando a contratação direta em condições divergentes das inicialmente propostas, este Ministério de Público de Contrás entende que não há que se falar em dano ao erário, haja vista o serviço ter sido efetivamente prestado pela empresa TIM Celular S.A.

Aceitar a tese de dano ao erário seria encartar a possibilidade de enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, uma vez que a empresa de telefonia prestou efetivamente os serviços contratados.

Assim, pugna este *Parquet* de Contas pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 006/94 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, haja vista a infringência ao art. 24, inciso V, art. 26, e art. 48, §3º da Lei nº 8.666/93.

III – CONCLUSÃO

EX POSITIS, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, este *Parquet* de Contas opina pela irregularidade das Contas, com fulcro no art. 17, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 006/94, Lei Orgânica do TCE/RR e posteriores



alterações.

Que sejam tomadas as medidas necessárias para que seja aplicada ao **Sr. Braz Assis Behnck – Presidente, Josiel Vanderlei da Silva – 1º Secretário, Rosival Soares de Freitas – 2º Secretário, Denise Pereira de Moraes – Dir. Dep. Financeiro, Sandro Cavalcante França – Presidente da CPL, Hilda Pril Soares – Membro da CPL**, a multa prevista no art. 63, incisos II, ambas da Lei Complementar nº 006/94.

Que sejam enviadas cópias do presente processo ao Ministério Público Estadual para aferição de possíveis crimes de licitações e de atos de improbidade administrativa.

IV – RECOMENDAÇÕES

Diante das irregularidades apuradas, o Ministério Público de Contas propõe as seguintes recomendações a atual gestão da Câmara Municipal de Boa Vista:

- 1) Observe estritamente as normas estabelecidas na Lei Federal 8.666/93, a fim de realizar e seguir os corretos procedimentos ali elencados;
- 2) Que passe a observar inteiramente as disposições vinculativas das Instruções Normativas emanadas por essa Corte de Contas.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 25 de fevereiro de 2013.

Diogo Novaes Fortes
PROCURADOR DE CONTAS