



| <i>PARECER Nº 156/2013 - MPC</i> |  |
|----------------------------------|--|
| PROCESSO N.º                     | INS 010/2010   |
| ASSUNTO                          | Inspeção no Município de Rorainópolis a fim de verificar possíveis irregularidades nos procedimentos licitatórios – exercício 2007 |
| ÓRGÃO                            | Prefeitura Municipal de Rorainópolis   |
| RESPONSÁVEL                      | José Reginaldo Aguiar – Prefeito Municipal   |
| RELATOR                          | Conselheira Cilene Lago Salomão  |

**EMENTA** – INSPEÇÃO NO MUNICÍPIO DE RORAINÓPOLIS A FIM DE VERIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS – EXERCÍCIO 2007. **I)** PRELIMINARMENTE, DEVOUÇÃO DOS AUTOS À DIFIP PARA A QUANTIFICAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO. **II)** IRREGULARIDADES CONSTATADAS. MULTAS PREVISTAS NOS ART. 62 E 63, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 006/94. **III)** ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **IV)** INABILITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO, COM FUNDAMENTO NO ART. 66 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 006/94.

## I – RELATÓRIO



Trata-se de Inspeção realizada junto a Prefeitura Municipal de Rorainópolis, a fim de verificar possíveis irregularidades nos procedimentos licitatórios – exercício 2007.

Procedido o sorteio de praxe, a relatoria inicial do feito coube ao eminente Conselheiro Essen Pinheiro Filho, que despachou a DIFIP, determinando a sua instrução.

Às fls. 897/914, consta o Relatório de Inspeção nº 037/2010 - DIFIP, no qual foram detectados os seguintes “achados” de inspeção:

### **3- Da Conclusão**

#### **3.1 – Achados de Inspeção**

##### **3.1.1 – Achados – Processos Licitados (subitem 2.1.2.1, deste Relatório de Inspeção)**

*1, 2, 3, 5 e 6 – Indícios de fraude em licitações, haja vista a semelhança de grafias em documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Rorainópolis e/ou que foram produzidos pelos participantes do processos licitatórios, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, referente a cada achado enumerado na coluna ao lado;*

*4 – Indícios de falsidade ideológica, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, Achado 4;*

*7 – Ausência de Projeto Básico, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, Achado 7;*

*8 – Inexistência da designação pela Administração Municipal de um representante da mesma para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, Achado 8;*

*9 – Não consta a indicação do Responsável Técnico e das planilhas de medições, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, Achado 9;*

*10 – Não consta o recebimento provisório e definitivo das obras e serviços, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, Achado 10;*

*11 e 12 – Não observância do princípio da segregação de funções, conforme comentários constantes no Achado 11 e 12;*

*13 – Apenas 1 (um) participante da Tomada de Preço, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, Achado 13;*



14 – *Divergência no objeto licitado, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, Achado 14;*

**3.1.2 – Achados – Processos Não Licitados (subitem 2.1.2.2, deste Relatório de Inspeção)**

1 - *Nos processos que tratam de dispensa de licitação verificou-se em 100% dos que foram analisados a existência de apenas 1 (uma) proposta e ausência da pesquisa de preços de mercado, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.2, Achado 1;*

2 a 34 – *Indícios de fraude em processos de despesas que tratam de dispensa de licitação, haja vista a semelhança de grafias em documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Rorainópolis e/ou que foram produzidos pelos contratados diretamente e/ou participantes dos processos licitatórios, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.2, referente a cada achado enumerado na coluna ao lado;*

35, 36 e 37 – *Não observância do princípio da segregação de funções, conforme comentários constantes do subitem 2.1.2.2, Achado 35, 36 e 37;*

38 – *Ausência de Projeto Básico, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.2, Achado 38;*

39 – *Não consta a indicação do responsável técnico e das planilhas de medições, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.2, Achado 39;*

40 – *Não consta o recebimento provisório e definitivo das obras e serviços, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.1, Achado 40;*

41 – *não observância do princípio da segregação de função, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.2, Achado 10 e 11;*

42 – *Descrição genérica do objeto contratado, conforme comentários constantes no subitem 2.1.2.2, Achado 42.*

O aludido Relatório de Inspeção foi acolhido pela Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas - DIFIP, sendo sugerida a citação do Responsável para apresentar defesa, o que foi acolhido pelo Conselheiro Relator.

O responsável, após ter sido regularmente citado, manteve-se inerte no prazo concedido, tendo sido declarado revel à fl. 933.



À fl. 931, a relatoria do presente feito foi redistribuída a insigne Cons. Cilene Lago Salomão.

A Conselheira Relatora determinou a juntada dos ofícios 26 a 28/2012 – GAB. CONS. RELATORA e o Ofício nº 188/12-IC / PCRR ao Processo nº 0010/2010, bem como o encaminhamento dos autos à DIFIP para análise e manifestação dos documentos anexos ao Ofício nº 188/12-IC/PCRR.

Em atendimento ao despacho da eminente Relatora, a DIFIP apresentou Relatório Complementar de Inspeção nº 011/2012 – DIFIP, no qual consta a seguinte conclusão:

**V – CONCLUSÃO**

*Diante do exposto, tem-se a aduzir e sugerir:*

- a) A prestação de contas do exercício de 2007 da Prefeitura Municipal de Rorainópolis (Processo nº 0074/07) foi julgada em 22/04/2010, mediante ACORDÃO Nº 023/2010 (Item IV deste Relatório);*
- b) O responsável, Sr. José Reginaldo Aguiar, Prefeito Municipal, foi citado quanto aos achados de auditoria constantes do Relatório de Inspeção nº 37 – DIFIP/2010, porém, não atendeu ao chamado para apresentar defesa (Item II deste Relatório);*
- c) Sugere-se a inclusão das pessoas relacionadas no quadro abaixo no rol dos responsáveis, com a respectiva citação para apresentar defesa quanto aos achados de auditoria constantes no subitem 3.1 (3.1.1 e 3.1.2) do Relatório de Inspeção nº 37 – DIFIP/2010 (Item III deste Relatório):*

| <b>Responsável</b>                  | <b>Função</b>                     | <b>Responsabilidade</b>   |
|-------------------------------------|-----------------------------------|---|
| <i>Jonhson Barbosa Silva</i>        | <i>Sec. Plan. Adm. e finanças</i> | <i>Ordenador de despesa</i>   |
| <i>Deuzanira do Nascimento</i>      | <i>Presidente da CPL</i>          | <i>Responsável pelos procedimentos licitatórios</i>   |
| <i>Leidiane Castelo de Oliveira</i> | <i>Chefe do Controle Interno</i>  | <i>Atesta Notas de Liquidação e emite parecer quanto à legalidade do procedimento licitatório</i> |
| <i>Francisco Alencar do</i>         | <i>Chefe do Controle Interno</i>  | <i>Atesta Notas de Liquidação e</i>   |



Nascimento

emite parecer quanto à  
legalidade do procedimento  
licitatório

*d) Tendo em vista o resultado do Laudo de Exame Pericial Grafotécnico, onde foram confirmados os achados de auditoria relatados no item III, deste Relatório, sugere-se a remessa de cópia dos presentes autos à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Roraima – PGJ/RR – para que o encaminhe à Procuradoria da Comarca de Rorainópolis/RR para as providências que aquele Parquet entender cabíveis no âmbito de suas competências constitucionais (Item IV deste Relatório).*

Em sequência foi realizada a citação dos responsáveis descritos no quadro supra transcrito, apresentando defesa tempestivamente os seguintes responsáveis: Deuzanira do Nascimento, Leidiane Castelo de Oliveira e Francisco Alencar do Nascimento. Entretanto, o Sr. Jonhson Barbosa Silva deixou transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação.

Após a fase prevista nos artigos 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 – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, há de se ressaltar que a presente Inspeção 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 os responsáveis foram devidamente citados, tendo apresentado defesa tempestivamente os seguintes responsáveis: Deuzanira do Nascimento, Leidiane Castelo de Oliveira e Francisco Alencar do Nascimento. Entretanto,



o Sr. Jonhson Barbosa Silva e o Sr. José Reginaldo Aguiar deixaram transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação.

Passemos agora à apreciação dos “achados” constantes do Relatório de Inspeção nº 037 – DIFIP/2010:

Foram os seguintes os “achados” de inspeção apontados, referente aos processos licitados: 1, 2, 3, 5 e 6 – *Indícios de fraude em licitações, haja vista a semelhança de grafias em documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Rorainópolis e/ou que foram produzidos pelos participantes do processos licitatórios*; 4 – *Indícios de falsidade ideológica*; 7 – *Ausência de Projeto Básico*; 8 – *Inexistência da designação pela Administração Municipal de um representante da mesma para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos*; 9 – *Não consta a indicação do Responsável Técnico e das planilhas de medições*; 10 – *Não consta o recebimento provisório e definitivo das obras e serviços*; 11 e 12 – *Não observância do princípio da segregação de funções*; 13 – *Apenas 1 (um) participante da Tomada de Preço*; 14 – *Divergência no objeto licitado*.

Já no tocante aos processos não licitados, foram os seguintes os “achados” de inspeção apontados: 1 - *Nos processos que tratam de dispensa de licitação verificou-se em 100% dos que foram analisados a existência de apenas 1 (uma) proposta e ausência da pesquisa de preços de mercado*; 2 a 34 – *Indícios de fraude em processos de despesas que tratam de dispensa de licitação, haja vista a semelhança de grafias em documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Rorainópolis e/ou que foram produzidos pelos contratados diretamente e/ou participantes dos processos licitatórios*; 35, 36 e 37 – *Não observância do princípio da segregação de funções*; 38 – *Ausência de Projeto Básico*; 39 – *Não consta a indicação do responsável técnico e das planilhas de medições*; 40 – *Não consta o recebimento provisório e definitivo das obras e serviços*; 41 – *não observância do princípio da segregação de função*; 42 – *Descrição genérica do objeto contratado*.

Quanto aos *primeiro, segundo, terceiro, quarto, quinto e sexto* “achados” referentes aos processos licitados, bem como no tocante ao *segundo a trigésimo quarto* “achados” referente aos processos não licitados a equipe técnica apontou *“Indícios de fraude em licitações, haja vista a semelhança de grafias em documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Rorainópolis e/ou que foram produzidos pelos participantes do processos licitatórios”*; *“Indícios de falsidade ideológica”*; bem como *“Indícios de fraude em processos de despesas que tratam de dispensa de licitação, haja vista a semelhança de grafias em documentos elaborados pela*



*Prefeitura Municipal de Rorainópolis e/ou que foram produzidos pelos contratados diretamente e/ou participantes dos processos licitatórios”.*

O Sr. Jonhson Barbosa Silva e o Sr. José Reginaldo Aguiar deixaram transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação. Já a Sra. Deuzanira do Nascimento, Sra. Leidiane Castelo de Oliveira e o Sr. Francisco Alencar do Nascimento alegam que *“no desempenho dos trabalhos do controle interno ou de presidente ou membro da comissão permanente de licitação, tanto a assinatura, rubrica, manuseio, numeração de páginas dos documentos são atividades rotineiras do trabalho o que não significa que seja de conhecimento de qualquer dos membros daquela comissão o conluio para realizar fraudes (achados 1, 2, 3, 4, 5, 6) em procedimento licitatório”.*

Este órgão ministerial afasta a defesa apresentada, vez que o laudo apresentado pelo instituto de criminalística aponta em outra vertente.

A par das irregularidades supratranscritas, foram realizadas diligências em busca da realização do exame pericial grafotécnico a fim de comprovar se os referidos documentos foram preenchidos por uma mesma pessoas.

Em 23 de abril de 2012, o Sr. Reginaldo Carvalho Sousa, Perito Criminal e Diretor do Instituto de Criminalística, por meio do Ofício nº 188/12 – IC/PCRR, fl. 974, encaminhou o laudo nº 61/11, o qual encontra-se acostado às fls. 975/1090, o qual chegou a seguinte conclusão:

*“Ao analisarmos os documentos questionados foi verificado que os preenchimentos manuscritos de diversos deles apresentam o mesmo conjunto de características produzidos pelo mesmo punho...”.*

Ora, a contratação da administração pública com os particulares deve ser orientada pelo interesse geral, objetivando contratar com o particular melhor qualificado, em melhores condições e para obter o melhor resultado possível, para tanto, deve-se observar as regras impostas na Lei 8.666/93.

Em observância ao princípio da legalidade, deve o administrador pautar-se apenas naquilo que a lei permite. Significa que toda e qualquer atividade



administrativa deve ser autorizada por lei (critério de subordinação à lei).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo, tal princípio *“implica subordinação completa do administrador à lei, todos os agente públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidade normativas”*.

Já o princípio da impessoalidade objetiva a igualdade de tratamento que a administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, tendente a evitar apadrinhamentos e favorecimento de uns em prejuízo de outros, pois deve a administração voltar-se exclusivamente ao interesse público.

Impõe, ainda, o princípio da moralidade, que o administrador público não dispense os preceitos éticos que sempre devem estar presentes em sua conduta, de modo a distinguir o honesto do desonesto.

No caso em tela, é certo que houve violação a todos os princípios supramencionados, bem como afronta aos ditames legais.

As irregularidades apontadas, de natureza gravíssima, acarretaram em indubitável prejuízo aos cofres públicos, podendo caracterizar crimes legalmente tipificados no Código Penal, tais como, falsificação de documento público, falsidade ideológica, peculato, bem como diversos crimes descritos na Lei 8.666/93, além de configurar improbidade administrativa.

Por todo o exposto, diante da competência privativa do Ministério Público Comum para promover a ação penal pública, este *Parquet* de Contas solicita o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para as devidas providências.

No que diz respeito ao *sétimo e nono* “achados” referente aos processo licitados e *trigésimo oitavo e trigésimo nono* “achados” refente a processos não licitados de Auditoria, a equipe técnica constatou *“Ausência de Projeto Básico”*, bem como *“Não consta a indicação do Responsável Técnico e das planilhas de medições”*.

O Sr. Jonhson Barbosa Silva e o Sr. José Reginaldo Aguiar deixaram





transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação. Já a Sra. Deuzanira do Nascimento, Sra. Leidiane Castelo de Oliveira e o Sr. Francisco Alencar do Nascimento alegam que “foi solicitado ao município acesso aos processos em que se verificou a ausência de documentos e informações, mas o município ainda não se manifestou sobre o requerimento”.

Em razão da fragilidade dos argumentos de defesa apresentados pelo responsável dos quais não se inferem teor probatório que possa sobrepor-se ao presente achado de auditoria, persiste a irregularidade supramencionada.

O boletim de medição tem a função de controlar o quantitativo de serviços que foi executado, bem como controlar os pagamentos e recebimentos realizados pela administração pública.

Nesse ponto, vejamos o comando insculpido no art. 6º, inciso IX, letra “f” da Lei 8.666/93:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

*f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.*

É certo que o projeto básico deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras, demonstrando a viabilidade e a conveniência da execução, fundamentando o quantitativo de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Nesse diapasão, pede-se vênua para colacionar doutrina do Mestre Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos



Administrativos”, p.129:

*A minúncia do inciso IX revela a relevância do tema para a Lei. O projeto básico deverá representar uma projeção detalhada da futura contratação, abordando todos os ângulos de possível repercussão para a Administração.*

A par do exposto, o Ministério Público de Contas pugna pela aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 63, II, da Lei Complementar Estadual nº 006/94.

No que se refere ao **oitavo** “achado” de de inspeção referente aos processos licitados, constata-se “inexistência da designação pela Administração Municipal de um representante da mesma para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos”.

O Sr. Jonhson Barbosa Silva e o Sr. José Reginaldo Aguiar deixaram transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação. Já a Sra. Deuzanira do Nascimento, Sra. Leidiane Castelo de Oliveira e o Sr. Francisco Alencar do Nascimento alegam que “no ato da assinatura dos termos de contrato, os processos licitatórios eram encaminhados à Secretaria solicitando, para que como gestora do processo, processe a fiscalização e acompanhamento de seu objeto”.

Não merecem prosperar as alegações do responsável, tendo em vista que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado.

Nesse sentido, vejamos o disposto no art. 58, III, c/c o art. 67, *caput* e § 1º, ambos da Lei 8.666/93:

*Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:*  
*III - fiscalizar-lhes a execução;*

*Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações*



*pertinentes a essa atribuição.*

*§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.*

A tarefa de fiscalizar serviços contratados pela administração é permanente do Poder Público, vinculando-se à realização do próprio interesse público. Assim, cumpre ao poder concedente não só regulamentar, mas fiscalizar os serviços a serem realizados por seus contratados.

A par do exposto, o Ministério Público de Contas pugna pela aplicação de multa aos responsáveis com fundamento no art. 63, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

Em relação ao *décimo* “achado” referente aos processos licitados e ao *quadrigésimo* “achado” referente aos processos não licitados, a equipe técnica apontou que “*Não consta o recebimento provisório e definitivo das obras e serviços*”.

O Sr. Jonhson Barbosa Silva e o Sr. José Reginaldo Aguiar deixaram transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação. Já a Sra. Deuzanira do Nascimento, Sra. Leidiane Castelo de Oliveira e o Sr. Francisco Alencar do Nascimento alegam que “*de acordo com o inciso III do art. 74 da Lei 8.666/93, o termo de recebimento provisório poderá ser dispensado para obras e serviços de valor até o previsto no art. 23, inciso II, alínea “a” da referida lei. E, considerando que os referidos processos tratavam-se de convites até R\$ 80.000,00 o termo de recebimento provisório das obras e serviços era substituído pelo Atesto de Recebimento no verso das respectivas notas fiscais*”.

Ocorre que o art. 74, III, da Lei 8.666/93 dispensa apenas o recebimento provisório, e não o definitivo, e desde que se demonstre que as obras e serviços não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.

Pede-se vênua para colacionar ensinamentos do insigne doutrinador Marçal Justen Filho, *in verbis*:



Há casos em que é impossível a dissociação entre o recebimento provisório e definitivo. (...) A terceira hipótese envolve obras e serviços de valor relativamente reduzido, em que testes e verificações seriam antieconômicos. Ressalva-se a hipótese em que os objetos exijam verificação de funcionamento e produtividade.

*(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª edição, ed. Dialética, p. 796 e 797)*

Pelas razões acima deduzidas afasta-se o argumento apresentado pela defesa.

A respeito da presente irregularidade, vejamos o disposto no art. 73 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

*Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:*

*I - em se tratando de obras e serviços:*

*a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;*

*b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;*

*II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:*

*a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;*

*b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação.*

O recebimento provisório consiste na transferência da posse do bem ou do resultado dos serviços para a Administração, não acarretando na liberação do particular, tampouco reconhecimento da Administração quanto a qualidade do objeto ou execução do serviço.



Em sequência, a administração promoverá os exames, testes e verificações necessários, para que, estando tudo nos moldes contratuais, realize o recebimento definitivo.

No caso em tela, verifica-se falta de recebimento provisório e definitivo, razão pela qual este *Parquet* de Contas pugna pela aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 63, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Ao analisar o *décimo primeiro e décimo segundo* “achados” de Auditoria referente aos processos licitados e o *quadrigésimo primeiro* referente aos processos não licitados, constata-se a “*Não observância do princípio da segregação de funções*”.

O Sr. Jonhson Barbosa Silva e o Sr. José Reginaldo Aguiar deixaram transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação. Já a Sra. Deuzanira do Nascimento, Sra. Leidiane Castelo de Oliveira e o Sr. Francisco Alencar do Nascimento alegam que “*o documento anexado aos processos denominados Nota de Liquidação referia-se ao ato pelo qual o Controle Interno atestava a legalidade e compatibilidade do material/serviço entregue com os constantes do procedimento licitatório. A responsabilidade de receber fisicamente sejam os produtos ou os serviços era dos gestores, fiscais de contrato. Sendo portanto condutas distintas e observando o princípio da segregação das funções*”.

É certo que as alegações do responsável não sanam a impropriedade detectada, razão pela qual passamos a analisá-la.

Pois bem, no âmbito da Administração Pública a função do controle é exercida em decorrência de imposições legais, destacando-se dois tipos de controles que são executados: o interno e o externo.

Heraldo da Costa Reis (2003) enfatiza que: “*Tanto pelo preceito constitucional, inclusive da LC nº. 101/2000, como pelo sistema da Lei 4.320/64, o controle se divide hoje, no Brasil, basicamente em controle interno, controle interno integrado e controle externo.*”

Através dos artigos 75 a 82, a Lei 4.320/64 estabeleceu que o controle da execução orçamentária e financeira será exercido pelo controle interno e externo que compreenderá a legalidade, fidelidade funcional e o cumprimento de metas.



O fundamento do controle interno está previsto no artigo 76, da Lei 4.320/64 e na Constituição Federativa, artigo 74 e seus incisos e parágrafos. Isto significa que o sistema opera de forma integrada muito embora cada Poder organize e mantenha o seu próprio controle interno. Tal sistema deverá ser coordenado pelo Poder Executivo a quem competirá, ao final do exercício, preparar a prestação de contas.

Referido controle deverá ser exercido pelos Poderes de forma integrada e tendo por objetivos avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência de gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, conforme a esfera governamental, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias e demais direitos e haveres da entidade governamental; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Portanto, diante do que foi apresentado no Relatório de Auditoria, não resta dúvida de que, faz-se necessária que esta Egrégia Corte de Contas recomende, imediatamente, a atual gestão do Poder Executivo Municipal, que adote medidas no sentido promover a imediata segregação de funções entre os que exercem as atividades de administrar e os que são responsáveis pelo Controle Interno, bem como que adote medidas no sentido de promover a eficiência do sistema de controle interno.

A par disso, este órgão ministerial pugna pela aplicação de multa à responsável com fulcro no art. 63, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Roraima (LCE nº 006/94).

Quanto ao *décimo terceiro* “achado” de inspeção referente aos processos licitados e ao *primeiro* “achado” referente aos processo não licitados, constata-se “*apenas 1 (um) participante da Tomada de Preço*”, bem como que “*nos processos que tratam de dispensa de licitação verificou-se em 100% dos que foram analisados a existência de apenas 1 (uma) proposta e ausência da pesquisa de preço de mercado*”.

O Sr. Jonhson Barbosa Silva e o Sr. José Reginaldo Aguiar deixaram



transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação. Já a Sra. Deuzanira do Nascimento, Sra. Leidiane Castelo de Oliveira e o Sr. Francisco Alencar do Nascimento alegam no tocante ao décimo terceiro “achado” de inspeção referente aos processos licitados que “no tocante às Tomadas de Preço os avisos eram publicados nos termos do art. 21 da Lei 8.666/93 nos jornais de circulação e diários oficiais, e mesmo que comparecendo apenas um licitante, houve a adjudicação do objeto em razão do preço estar compatível com preços de mercado e com orçamento estimado da Administração”. No que tange ao primeiro “achado” referente aos processos não licitados os responsáveis permaneceram inertes.

Quanto a ausência da pesquisa de preço de mercado, imperioso trazer a colação o disposto no art. 43, IV, da Lei 8.666/93:

*Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*

*(...)*

*IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente**, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;*

Nesse diapasão, o **Tribunal de Contas da União** tem inúmeras decisões reafirmando a necessidade de pesquisa de preço de mercado preceder as contratações públicas, senão vejamos:

*Realize pesquisa de preços como forma de cumprir a determinação contida no art. 43, inciso IV, da Lei de Licitações, fazendo constar formalmente dos documentos dos certames a informação sobre a equivalência dos preços.*  
**(TCU, Acórdão 301/2005, Plenário)**

*Realize pesquisa de preço para verificação das propostas apresentadas com os preços de mercado, conforme determina o art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/1993.*



*(TCU, Acórdão 1544/2004, Segunda Câmara)*

*Realização de ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, inciso III, e 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993.*

*(TCU, Acórdão 1182/2004, Plenário)*

*Promova pesquisa preliminar de preços que permita estimar a despesa a ser realizada, nos processos de dispensa de licitação e nos convites, observando o que determina o art. 15 c/c o art. 43, iv, da Lei 8.666/1993.*

*(TCU, Acórdão 1006/2004, Primeira Câmara)*

*Promova, em todos os procedimentos licitatórios, a realização, de pesquisa de preços em pelo menos duas empresas pertencentes ao do objeto licitado ou consulta a sistema de registro de preços, visando aferir a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, nos termos do disposto no inciso V, § 1º, art. 15 e inciso IV, art. 43, da Lei nº 8.666, de 1993 e Decisões nºs 431/1993-TCU Plenário, 288/1996-TCU Plenário e 386/1997-TCU Plenário.*

*(TCU, Acórdão 828/2004, Segunda Câmara)*

Já no tocante a presença de apenas 1 (um) participante em processo de Tomada de Preço e de apenas 1 (uma) proposta em 100% dos processos, é certo que tal ocorrência vem a corroborar com os indícios de fraude licitatórias já apontados na presente inspeção.

A par do exposto, este órgão ministerial entende cabível a aplicação de multa ao responsável com fulcro no art. 63, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, bem como solicita o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para as devidas providências.

No que diz respeito ao **décimo quarto** “achado” de inspeção referente aos processos licitados e **quadrigésimo segundo** “achado” referente aos processos não





licitados, a equipe técnica pontuou “*divergência no objeto licitado*”, bem como “*descrição genérica do objeto contratado*”.

O Sr. Jonhson Barbosa Silva e o Sr. José Reginaldo Aguiar deixaram transcorrer o prazo legalmente concedido sem qualquer manifestação. Já a Sra. Deuzanira do Nascimento, Sra. Leidiane Castelo de Oliveira e o Sr. Francisco Alencar do Nascimento alegam no tocante ao décimo quarto “achado” de inspeção referente aos processos licitados que “*com relação a esse item percebe-se nitidamente que houve um equívoco quanto a digitação entre aviso, carta convite e termo de contrato, sendo que o objeto do termo de contrato referia-se a construção de muro, calçamento, capela e alojamento no cemitério novo*”. No que tange ao quadrigésimo segundo “achado” referente aos processos não licitados os responsáveis permaneceram inertes.

Os responsáveis, ao apresentarem suas razões de justificativa, reconhecem que de fato ocorreu a referida irregularidade.

Ocorre que o responsável agiu em descumprimento ao art. 14 da Lei nº. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), que dispõe, *in verbis*:

*Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.*

Nesse contexto, vejamos o ensinamento do insigne doutrinador Marçal Justen Filho, em seu livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 13ª edição, p. 172:

*O dispositivo reitera princípio norteador de toda e qualquer contratação administrativa, adaptado agora às compras. A Lei exige o planejamento da futura atuação administrativa. Isso significa, quanto às compras, que toda aquisição deverá ser antecedida da avaliação da necessidade e utilidade do objeto adquirido.*

Dessa forma, resta claro que em toda espécie de contrato pelo qual a administração adquira a propriedade de bens, deve-se realizar a adequada caracterização



do objeto.

Isso posto, o Ministério Público de Contas entende adequada a aplicação de multa ao responsável com base no art. 63, II, da Lei Complementar Estadual nº 006/94.

Ademais, este *Parquet* de Contas pugna pela inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança no âmbito da administração, com fundamento no art. 66 da Lei Complementar Estadual nº 006/94.

Diante da configuração de falsificação de documentos públicos, comprovados pelo Instituto de Criminalística por meio do Ofício nº 188/12 – IC/PCRR, as irregularidades apontadas, de natureza gravíssima, acarretaram em indubitável prejuízo aos cofres públicos, podendo caracterizar crimes legalmente tipificados no Código Penal, tais como, falsificação de documento público, falsidade ideológica, peculato, diversos crimes descritos na Lei 8.666/93, além de configurar improbidade administrativa.

Infere-se com clarividência, portanto, a ocorrência de dano ao erário no exercício em tela. Entretanto, em razão da equipe de inspeção não haver quantificado o mesmo, este órgão ministerial solicita, preliminarmente, a devolução dos autos a DIFIP para a quantificação do dano ao erário, com fundamento no § 2º do art. 13 da Lei Complementar Estadual nº 006/94.

Por fim, considerando as irregularidades supra analisadas, das quais algumas causaram dano grave e efetivo ao erário, este *Parquet* de Contas pugna pela aplicação da multa prevista no art. 62 da Lei Complementar Estadual nº 006/94.

### III – CONCLUSÃO

*EX POSITIS*, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, este *Parquet* de Contas opina no sentido de que:

1) Preliminarmente, sejam os autos devolvidos à DIFIP para a quantificação do dano ao erário, com fundamento no § 2º do art. 13 da Lei Complementar



Estadual nº 006/94.

2) Caso não acolhida a preliminar suscitada, no mérito, quanto as irregularidades constatadas, que condene em débito os responsáveis, bem como que sejam tomadas as medidas necessárias para que sejam aplicadas aos responsáveis as multas previstas no art. 62 e art. 63, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 006/94.

3) No tocante ao indícios de ilícito penal e administrativo apontados na presente inspeção, em razão da competência privativa do Ministério Público Comum para promover a ação penal pública, este *Parquet* de Contas solicita o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para as devidas providências.

4) Ademais, este *Parquet* de Contas pugna pela inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança no âmbito da administração, com fundamento no art. 66 da Lei Complementar Estadual nº 006/94.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 29 de abril de 2013.

**Diogo Novaes Fortes**  
*Procurador de Contas*