



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

PROCESSO: 01775/21-TCE/RO.
CATEGORIA: Auditorias e Inspeções.
SUBCATEGORIA: Inspeção Especial.¹
ASSUNTO: Exame da regularidade das contratações dos serviços de locação de máquinas pesadas e caminhões, em regime de horas-máquina, pelo Município de Candeias do Jamari/RO.

INTERESSADO:² Município de Candeias do Jamari/RO.
ADVOGADOS:³ Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado, OAB/RO 4-B;
 Amadeu Guilherme Lopes Machado, OAB/RO 1225.

RESPONSÁVEIS: **Valteir Geraldo Gomes de Queiroz** (CPF: 852.636.212-72), Prefeito do Município de Candeias do Jamari, a partir de 1.1.21;
Franchel Pereira Fantinatti Neto (CPF: 000.306.217-12), Secretário Municipal de Obras do Município de Candeias do Jamari, no período de 6.1.21 a 24.11.21;
Vinicius Felipe Messias de Queiroz (CPF: 005.663.191-01), Secretário de Obras Adjunto e Presidente da Comissão de Fiscalização dos Serviços, no período de 11.1.21 a 19.11.21;
Elielson Gomes Kruger (CPF: 599.630.182-20), Controlador Geral do Município de Candeias do Jamari, no período de 6.1.21 a 9.12.21;
Hamilton Fernandes Medeiros (CPF: 644.397.712-20), Coordenador II de Aquisições de Compras/Cotador, a partir de 14.1.21;
Paulo Fernando Schimitd Cavalcante de Albuquerque (CPF: 375.735.938-05), Presidente da CPL/Pregoeiro, a partir de 12.04.21;
Gabriel Reis Rosa (CPF: 015.752.932-00), Coordenador NII Territorial e Membro da Comissão de Fiscalização de Serviços, a partir de 20.1.21;
Edilson Almeida Tavares (CPF: 573.433.222-49), Operador de Máquinas Pesadas e Membro da Comissão de Fiscalização dos Serviços, a partir de 2.5.2006;
Omar Benício Caruta (CPF: 572.312.142-15), Coordenador NII de Convênios e Membro da Comissão de Fiscalização dos Serviços, a partir de 14.5.21;
A. N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli (CNPJ: 15.825.938/0001-18).

RELATOR: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.

DM 0035/2022-GCVCS/TCE/RO

¹ **Obs.** O processo foi autuado, no PCe como Fiscalização de Atos e Contratos. Porém, de fato, trata-se de Inspeção Especial.

² “Art. 9º - Considera-se interessado: [...] VIII - nos processos de auditoria e inspeção e em todos os demais instaurados a partir de decisão do Tribunal de Contas, o órgão ou ente fiscalizado [...]”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 037/TCE-RO-2006, com redação dada pela Resolução n. 327/2020/TCE-RO.** Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-37-2006.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

³ Procuração, Documento ID 1115841.
 III-GCVCS



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

INSPEÇÃO ESPECIAL. CONTRATOS. SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE MÁQUINAS PESADAS E CAMINHÕES, EM REGIME DE HORAS-MÁQUINA. ACHADOS: LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO IRREGULAR DAS DESPESAS; AUSÊNCIA DE CONTROLE NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS; SUBPREÇO; PESQUISA DE PREÇOS JUNTO A EMPRESAS QUE POSSUEM VÍNCULO, EM POSSÍVEL FRAUDE; OUTRAS. RISCOS IMINENTES DE LESÃO AO ERÁRIO. DEFERIMENTO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA PARA A RETENÇÃO DE PAGAMENTOS. DETERMINAÇÃO DE AUDIÊNCIA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA DO FEITO AOS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL. MANUTENÇÃO DO SIGILO. FUNDAMENTO: ART. 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL C/C ARTIGOS 3º-A, CAPUT; 38, II, E 40, II, DA LEI COMPLEMENTAR N. 154/96 C/C ARTIGOS 62, III; 108-A, CAPUT, E 247-A, I, DO REGIMENTO INTERNO.

Trata-se de Inspeção Especial,⁴ com caráter sigiloso, efetivada pela equipe técnica designada pelas Portarias n.s 406/2021 e 431/2021 (ID 1158707), tendo por objetivo verificar a regularidade das contratações dos serviços de locação de máquinas pesadas e caminhões, em regime de horas-máquina, pelo Município de Candeias do Jamari/RO, precisamente para atender as demandas da Secretaria Municipal de Obras (Semob).

O objeto da fiscalização em tela abrangeu principalmente o Registro de Preço (Pregão Eletrônico n. 013/2021), formalizado entre o referido município e a empresa A.N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli (CNPJ: 15.825.938/0001-18), com o exame dos Processos Administrativos n.s 462/21 - (escopo da análise, Contratos n.s 13 e 26/2021/PGM/PMCJ), cujos valores registrados somam **R\$1.072.100,00 (um milhão, setenta e dois mil e cem reais)**; 919/21 (gerenciamento do registro de preço afeto ao Processo n. 462/21), com valor pago de R\$88.715,00 (oitenta e oito mil, setecentos e quinze reais); e 1422/21⁵ (gerenciamento do registro de preço afeto ao Processo n. 462/21), cuja quantia paga foi de R\$595.750,00 (quinhentos e noventa e cinco mil, setecentos e cinquenta reais).

Assim – com a definição das questões da presente Inspeção,⁶ o estabelecimento da metodologia e a indicação dos resultados esperados, após descrito o sumário executivo, o Corpo Técnico apontou os achados de referência, quais sejam: **A.1** – liquidação e pagamento irregular das despesas, frente ao descontrole na aferição da prestação dos serviços de horas-máquina; **A.2** – ausência de controle na execução dos serviços, pois não efetivados na quantidade total indicada nos mapas diários de trabalho; **A.3** – subpreço, uma vez que os custos com as despesas das obras seriam

⁴ **Obs.** Autuado como Fiscalização de Atos e Contratos. Porém, com natureza jurídica e procedimental de Inspeção Especial.

⁵ Documentos IDs 1158721 a 1158729.

⁶ [...] 13.QA1: As contratações e aquisições observaram os parâmetros de legalidade mínimos estabelecidos na Lei Federal n. 10.520/02 e demais legislações vigentes aplicáveis a espécie?

14. QA2: O preço praticado está compatível com as despesas operacionais envolvidas?

15. QA3: A execução do serviço e a correspondente liquidação da despesa foram realizados de acordo com o contrato e com os requisitos relevantes da legislação? [...].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

insustentáveis; **A.4** – irregularidades na pesquisa de preço, ao passo que as empresas que apresentaram cotações possuíam vínculo contratual entre si, evidenciando que os valores de referência podem ter sido previamente acertados/combinados, em possível fraude; e, **A.5** – irregularidades formais no Termo de Referência/Edital, substancialmente, por falta de justificativa para o registro do quantitativo expressivo de 07 (sete) mil horas-máquina (fls. 689/695, ID 1130015).

No que tange ao **Processo Administrativo n. 462/2021**, por se referir a registro de preço, cuja contratação não é obrigatório por parte do Poder Público; e, ainda, em razão dos efeitos decorrentes da operação deflagrada pela Polícia Civil/DECOR (busca e apreensão, pagamentos contratuais interrompidos), o Corpo de Inspeção indicou não existir maiores riscos de lesão ao erário; doutro lado, quanto ao **Processo Administrativo n. 919/21**, apurou indícios de dano no montante de **R\$45.751,21 (quarenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e um reais e vinte e um centavos)**, relativamente à liquidação irregular dos serviços de horas-máquina; e, por fim, no que concerne ao **Processo Administrativo n. 1422/21**, compreendeu que – embora tenha sido empenhado o valor de R\$595.750,00 (quinhentos e noventa e cinco mil, setecentos e cinquenta reais), existindo execução parcial de R\$146.663,50 (cento e quarenta e seis mil, seiscentos e sessenta e três reais e cinquenta centavos), não houve pagamentos até o momento, apontando ser necessário que a liquidação integral seja condicionada à regularização dos achados acima descritos.

No caso, ainda que indicados indícios de dano ao erário no Processo Administrativo n. 919/21, a Unidade Técnica deixou de pugnar pela conversão, de pronto, destes autos em Tomada de Contas Especial (TCE), entendendo por bem efetivar tal proposição, tão somente, após o exame das justificativas preliminares de defesa.

Em relação ao Processo Administrativo n. 1422/21, depois de concluir que a contratação, a execução e a liquidação **NÃO** estão em conformidade com os critérios normativos, a Unidade Instrutiva propôs a concessão de Tutela Antecipatória, de caráter inibitório, para que seja determinado aos responsáveis que se abstenham de efetuar pagamentos, diante das evidências de descumprimento contratual e legal, até a regularização dos achados e a comprovação da integral execução dos serviços.

No mais, sustentou a necessidade da realização de audiência para que os envolvidos possam apresentar suas razões e documentos de defesa; a efetivação de determinação aos gestores de Candeias do Jamari/RO no sentido de que implementem o sistema de controle de horas-máquina, segundo os parâmetros consignados no Acórdão APL-TC 00290/20 (Processo n. 3403/16-TCE/RO); e, por fim, o compartilhamento das informações com a Delegacia de Combate à Corrupção (Decor/PCRO). Senão vejamos:

[...] **8. CONCLUSÃO**

139. A presente fiscalização visou avaliar a adequada e regular aplicação dos recursos públicos destinados à manutenção das estradas vicinais e detectar possíveis irregularidades no serviço de locação de máquinas pesadas, formalizado por meio do Registro de preço n. 013/202.

140. Na primeira questão, os procedimentos de auditoria demonstraram que a contratação não observou os parâmetros de legalidade mínimos estabelecidos na legislação, conforme **Achado 4** – irregularidades na pesquisa de preços (vínculo entre as empresas cotadas e similaridade nas cotações de preços), ante a constatação de que os fornecedores que apresentaram cotações de preços possuíam vínculo contratual entre si, evidenciando que os preços de referência foram previamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

acertados/combinados, levando à aceitação de preços inconsistentes.

141. A análise documental também demonstrou que não foram definidos critérios para aferição de qualificação técnica, conforme achado **Achado 5** – irregularidades formais no termo de ref./edital; além de não haver justificativa para um quantitativo tão expressivo de horas máquinas registradas (7 mil). Por fim, foi constatado que em decorrência da inexistência de planilha de custos referencial prevista no artigo 7º da Lei 8666/93, após a etapa de lances, a empresa vencedora apresentou planilha de preços com custos irregulares, que foi determinante para a ocorrência do **Achado 3** subpreço, que será abordado no parágrafo seguinte.

142. Quanto à segunda questão de auditoria, em que se questionou se o preço praticado está compatível, verificou-se no **Achado 3**, que o preço registrado da empresa vencedora não é compatível com as despesas operacionais envolvidas.

143. Os procedimentos realizados demonstraram que o valor pago pelos serviços não eram suficientes nem para fazer frente à folha de pagamento dos funcionários da empresa, o que, conseqüentemente, torna impraticável a execução da quantidade de horas máquinas liquidadas e pagas, o que corrobora os **Achado 1** – liquidação e pagamento irregular e **Achado 2** – ausência de controle na execução dos serviços, em que foi demonstrado que os serviços não foram executados na quantidade total indicada nos mapas diários de trabalho, em decorrência do **Achado 3 - subpreço**, uma vez que os custos necessários para sua execução seriam insustentáveis pela empresa.

144. Quanto à terceira questão de auditoria, em que se abordou a regularidade da execução, liquidação e pagamento dos serviços de horas-máquina, verificou-se que a execução do serviço e a correspondente liquidação da despesa não observaram os requisitos da legislação, uma vez que os documentos juntados aos autos não asseguram a integral e regular execução dos serviços, bem como verificou-se dano ao erário, conforme abordado nos Achado de Auditoria **A1**.

145. Ainda na terceira questão de auditoria, os procedimentos realizados evidenciaram de forma segura que das 605 horas máquinas liquidadas e pagas, 219,24 não foram executadas. A equipe adotou critério favorável ao fornecedor, pois foram integralmente mantidas as horas máquinas referentes aos serviços cuja execução não pôde ser determinada com precisão.

146. Quanto ao baixo volume do dano confirmado, salientamos que se trata de registro de preço que seria executado ao longo de 12 (doze) meses, de modo que em decorrência de operação deflagrada pela Polícia Civil/DECOR, inclusive, com busca e apreensão, a execução e pagamento dos serviços foram interrompidos, impedindo a continuidade dos pagamentos que poderiam chegar até **R\$1.072.100,00**, correspondente ao valor total registrado no processo administrativo 462/2021.

147. Portanto, as evidências permitem afirmar que a liquidação e o pagamento dos serviços de horas-máquina no processo adm. 919/21, não observaram os critérios das leis 8.666/93 e 4.320/43, nos seus aspectos relevantes, razão pela qual em decorrência da liquidação irregular, foi apurado dano quantificado em **R\$45.751,21 (quarenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e um reais e vinte e um centavos)**.

148. Quanto à despesa apurada no processo de execução nº 1422/2021, embora tenha sido empenhado o valor de R\$ 595.750,00, e de acordo com os documentos constantes dos autos, tenha sido parcialmente



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

executado o valor correspondente à R\$146.663,50, não houve pagamento até o momento.

149. Em razão dos achados de execução e pagamento irregular evidenciados nesta inspeção, é necessário que seu pagamento integral seja condicionado à regularização dos achados descritos, bem como da implementação de controles eficientes que garantam a execução integral dos serviços e sua regular liquidação.

150. Em razão dessa proposta, cujo esclarecimento pode necessitar de novas diligências ou novos cálculos, não será proposta a conversão dos autos em TCE nesse momento processual, cuja recomendação será realizada após análise das justificativas preliminares.

151. Conclui-se que como resultado das irregularidades formais identificadas nos achados 4 e 5, a contratação dos serviços de horas máquinas foi realizada de forma irregular, conforme Achado 3 (subpreço), interferindo diretamente na execução, liquidação e pagamento que também ocorreram de forma incorreta, sendo possível constatar que as irregularidades decorrem principalmente da inexistência de controles internos instituídos, conforme Achados 1 e 2.

152. Assim, realizados os procedimentos de auditoria declinados na matriz de planejamento, foram obtidas evidências suficientes para afirmar que a contratação, execução, liquidação e pagamento do processo 462/21 e processos de execução decorrentes não estão em conformidade com os critérios aplicáveis constantes da matriz.

153. Por essa razão, propõe-se a adoção das seguintes medidas, consubstanciadas na abertura de prazo para exercício do contraditório, conforme posteadade encaminhamento a seguir.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

153. Diante do exposto, propõe-se ao conselheiro relator, com base no inciso II do art. 40 da Lei Complementar nº 154/1996 (Lei Orgânica do TCE/RO) c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO:

9.1. Manter o sigilo do processo, com fundamento no art. 247-A, §1º, I, do Regimento Interno;

9.2. Conceder tutela inibitória para determinar que a administração municipal **se abstenha** de efetuar o pagamento dos serviços prestados no âmbito do processo 1422/2021 ante as evidências de descumprimento contratual/legal e até que seja comprovado, por meios idôneos, a integral execução dos serviços, conforme abordado no A1 e A2 deste relatório;

9.3. Realizar audiência dos Senhores **Valteir Gomes de Queiroz**, prefeito municipal, CPF n. 852.636.212-72; **Franchel Pereira Fantinatti Neto**, secretário municipal de obras, CPF n. 000.306.217-12; **Vinicius Felipe Messias de Queiroz**, subsecretário municipal de obras e presidente da comissão de fiscalização de serviços, CPF n. 005.663.191-01; **Elielson Gomes Kruger**, controlador geral do município, CPF n. 599.630.182-20; **Gabriel Reis Rosa**, membro da comissão de fiscalização de serviços, CPF n. 015.752.932-00; **Edilson Almeida Tavares**, membro da comissão de fiscalização de serviços, CPF n. 573.433.222-49; e **Omar Benício Caruta**, CPF n. 572.312.142-15 para que apresentem, no prazo regimental, razões de justificativas pelos **Achados de Auditoria A1 e A2**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

9.4. Realizar audiência do Sr. **Paulo Fernandes⁷ Schimitd Cavalcante de Albuquerque**, presidente da CPL e pregoeiro, a partir de 12/04/21, CPF n. 375.735.938-05, para que apresente, no prazo regimental, razões de justificativas pelos **Achados de Auditoria A3 e A5**.

9.5. Realizar audiência do Sr. **Hamilton Fernandes Medeiros**, coordenador de aquisições de compras/cotador, CPF n. 644.397.712-20, para que apresente, no prazo regimental, razões de justificativas pelo **Achado de Auditoria A4**;

9.6. Realizar audiência do Sr. **Franchel Pereira Fantinatti Neto**, secretário municipal de obras, CPF n. 000.306.217-12 para que apresente, no prazo regimental, razões de justificativas pelo **Achado de Auditoria A5**;

9.7 Determinar ao prefeito municipal e ao secretário municipal de obras que institua e implemente sistema de controle de horas máquinas de forma a comprovar e demonstrar a efetiva liquidação da despesa em contratos de locação de horas-máquinas, conforme medidas consignadas no Acórdão APL-TC 00290/20 (processo 3403/16), a saber:

a) a designação de comissão de fiscalização composta por, no mínimo, três servidores do quadro efetivo do ente jurisdicionado, com conhecimento técnico específico, para exercer o controle diário das obras realizadas e das horas/máquina utilizadas, atestando a devida utilização e emprego das máquinas pelas horas descritas, sob pena de responsabilidade solidária junto a esta Corte de Contas, utilizando-se do formulário previsto no item “c” do referido acórdão, de modo a aferir o atendimento aos princípios da legalidade, finalidade, eficiência e economicidade;

b) a instalação de horímetros, devidamente inspecionados e certificados pelo órgão competente, em todos os maquinários que venham a ser locados;

c) a adoção de formulário padrão para o ateste da fiscalização realizada por maquinário, que deverá ao final vir subscrito pelo motorista da máquina e pelos membros da comissão, contendo campo para preenchimento das seguintes informações:

- identificação do veículo (modelo, ano e placa do veículo);
- identificação do condutor (nome por extenso e documento de identificação);
- registro da data, hora e local do início dos serviços;
- registro da data e hora do término dos serviços;
- registro da finalidade do uso da máquina;
- registro do serviço realizado;
- registro do montante de horas/máquina utilizados no dia;
- dados do horímetro no início do serviço;
- dados do horímetro no término do serviço;
- campo próprio à apresentação de anotações de ocorrências.

d) a comissão responsável deverá elaborar planilhas mensais de controle das horas/máquina e dos serviços realizados para cada veículo utilizado, as quais virão instruídas pelas cópias dos formulários diários e informarão obrigatoriamente:

- período de referência (mês/ano);

⁷ Leia-se: “Fernando”, conforme registrado no sistema da Receita Federal.
III-GCVCS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

- total de horas/máquina;
- informe global dos serviços realizados no período;
- identificação e assinatura do servidor responsável;

e) remeter os mencionados relatórios mensalmente à Controladoria Internado órgão jurisdicionado, para verificação da regularidade da liquidação da despesa, atentando-se ao disposto no §1º do artigo 74 da Constituição Federal.

9.8. Compartilhar com a Delegacia de Combate a Corrupção (Decor/PCRO) este relatório e demais peças que compõem este processo, em atenção ao termo de cooperação firmado entre a PCRO e esta Corte de Contas, para conhecimento e providências que entedender cabíveis. [...]. (alguns grifos no original).

Nesses termos, os autos vieram conclusos para decisão.

Pois bem, como pontuado alhures, tratam estes autos de Inspeção Especial destinada a aferir a regularidade das contratações dos serviços de locação de máquinas pesadas e caminhões, em regime de horas-máquina, pelo Município de Candeias do Jamari/RO.

No exame da execução e da liquidação das despesas relativas aos contratos objetos dos Processos Administrativos n.s 462, 919 e 1422/2021, o Corpo de Inspeção identificou os achados dispostos na seguinte análise:

[...] **7. ACHADOS DE AUDITORIA**

A1 - Liquidação e pagamento irregular de despesa

34. Conforme preceitua o artigo 67 da Lei 8666/93, a fiscalização da execução contratual é obrigação imposta ao gestor, que designa fiscal para exercer a atribuição de maneira pessoal e intransferível, sendo esta atuação fundamental para garantir que o pagamento corresponda ao serviço executado. Além da fiel execução, o fiscal deve observar em cada pagamento, a regularidade trabalhista e previdenciária, especialmente quando se trata de serviços de terceiros, pois a inadimplência previdenciária implica em responsabilidade.

35. Nos termos da Lei nº 4.320/64, o pagamento da despesa pública só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, de modo que a liquidação da despesa é condição essencial para que haja o pagamento, o que por sua vez, deve ser precedido do acompanhamento rigoroso de toda execução. Neste sentido, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor com base nos títulos e documentos comprobatórios do crédito. Em caso de serviços, a verificação do fornecimento é realizada com base em comprovantes da sua efetiva execução.

Situação encontrada

36. O processo de execução n. 919/21 descreve a solicitação e execução de horas máquinas correspondentes a R\$ 88.715,00, que foram liquidadas e pagas, conforme notas fiscais certificadas (ID. 1158727, fls. 51-52). Para verificar a regularidade da liquidação e pagamento, mantendo em nível aceitável o risco de auditoria por meio de evidências suficientes e apropriadas, a equipe realizou procedimento de observação direta nas estradas que receberam maior quantidade de serviços por hora-máquina, Linhas 21 e 5,5 - distrito de Vila Nova Samuel, e Linha 4 no distrito de Triunfo – PT6 e PT7 (ID 1160516, fls. 44-55), bem como análise formal do referido processo (PT 4 – ID 1160516, fls. 32-37), constatando que não existem documentos aptos à comprovar a regular liquidação da despesa, pois:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

37. a) A requisição/ordem de serviços (ID 1158726, fl. 74 e ID 1158727, fls. 1-4) não descreve de forma suficiente as atividades realizadas pelas máquinas, não sendo possível avaliar qual interesse público seria atendido, desatendendo a cláusula 14.11, “b” do termo de referência (ID 1158721, fls. 168-169), e não houve acompanhamento *pari passu* pela Semob. Também não foi realizado registro de hodômetro/horímetro, embora se trate de pagamento por hora-máquina;

38. b) Os mapas diário de trabalho (ID1158727, fls. 12-22) descrevem horários contínuos próximos às “8:00 até 12:00 e 14:00 a 18:00”, sem interrupção, o que é impraticável, pois os equipamentos não trabalham de forma ininterrupta, lacuna decorrente da ausência de controle por meio de hodômetro/horímetro, que conforme termo de referência era de observância obrigatória. Sem a informação dos horímetros, não é possível se certificar, com segurança, da quantidade de horas utilizadas no serviço, possibilitando a ocorrência de pagamento por serviço não executado, conforme será demonstrado. Também não há qualquer registro de paralisação por quebra de maquinário, divergindo do relato dos moradores das estradas vicinais (PT 1.9, PT 1.10, PT1.11 - ID 1160516, fls. 21-25) e também do gestor do distrito de Vila Samuel (PT 1.3 – ID 1160516, fls. 8-10). Além disso, a data de execução dos serviços na Linha constante nos mapas diários (ID1158727, fls 13, 15-16, 19-20) é julho/2021, divergindo da data informada pelo gestor/administrador do distrito de Vila Samuel, Sr. Edson Correia da Silva, e o registro fotográfico apresentado por ele durante entrevista (PT 1.3 – ID 1160516, fls. 8-10 e PT 6 – ID 1160516, fls. 44-49);

39. c) Ainda de acordo com relato, na Linha 21, o serviço teria sido executado num trecho superior a 10 km, contrariando o termo de referência, segundo o qual referida linha possui 10 km (ID 1158721, fls. 160), divergindo também da inspeção à linha 21, em que foi possível identificar menos de 3 km de estradas patroladas. Quanto à linha 4, possui extensa área sem encascalhamento, apenas patrolada, por indisponibilidade de jazidas de cascalho, cujo licenciamento deveria ter sido previamente solicitado pelo município na fase de planejamento;

40. d) fiscais da obra não acompanhavam a execução do serviço, muito menos realizavam qualquer tipo de controle das horas trabalhadas, além de não exigir da contratada as informações do horímetro; não havia preposto, não foram solicitadas correções ao final da execução, além de não ter havido recebimento definitivo, informações validadas durante entrevistas com os fiscais (PT 1.4 a 1.6 – ID 1160516, fls. 11-16). Foi constatado que não havia local para alimentação, descanso pernoite, instalações sanitárias fornecidas pela empresa.

41. Portanto, com relação à execução dos serviços liquidados no processo 919/21, a observação direta, em conjunto com os demais procedimentos executados, permite afirmar com segurança razoável que embora tenham sido observados serviços nas linhas 21, 5,5 e 4, a execução ocorreu de forma parcial, em quantidade e qualidade inferior ao contratado e registrado nos documentos, o que será melhor explicitado abaixo.

Cálculo estimativo da capacidade de produção máquina/hora

42. Visando certificar as informações obtidas, e tomando por base os parâmetros extraídos do Manual de Custos de infraestrutura de transportes do DNIT, que disponibiliza referência e metodologia para definição de orçamentos, foram obtidas as variáveis da expressão geral $Eh=60*1tc*V*Fcv*Fca*Fe$, por meio da qual a equipe de inspeção elaborou cálculo estimativo da capacidade de produção de cada máquina por hora. A memória de cálculo consta do PT 9 (ID 1160516, fls. 61-63), concluindo que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Linha 21: Pá Carregadeira X Caminhão Basculante

43. A pá carregadeira se destina à escavação, carga e transporte de material escavado sobre outro equipamento. Por sua vez, o caminhão basculante realiza transporte de materiais em distâncias elevadas, e seu carregamento é realizado por unidade escavo-carregadoras. Cabe salientar que o processo administrativo não descreve de forma precisa os serviços a serem realizados com os equipamentos, em desacordo com a cláusula 14.11, “b” do termo de referência (ID 1158721, fls. 169).

44. De acordo com o registro de horas máquinas liquidadas e pagas, na linha 21, a pá carregadeira executou 48 horas de serviço descrito genericamente como limpeza lateral e levantamento de greide (ID 1178727, fls. 16). Entretanto, conforme documento “mapa diário de trabalho”, na mesma linha 21 foi realizado serviço de transporte de material (cascalho), o que é inviável sem o uso da pá carregadeira visto que não havia outra unidade escavo-carregadora no local.

45. Pois bem, de acordo com cálculo da capacidade de produção por hora máquina, tal quantidade de horas máquina equivale ao carregamento de 11.359,18 metros cúbicos de material laterítico (cascalho).

46. Ocorre que para fazer frente à esse carregamento, o caminhão basculante deveria executar um total de 657,95 horas. No entanto, os caminhões basculantes que trabalhavam na mesma linha e no mesmo período (ID 1158727, fls. 13 e 15) registraram apenas 122 horas, o que seria suficiente para transportar somente 2.106,21 metros cúbicos de material (cascalho).

47. A diferença encontrada entre a capacidade do caminhão basculante e a quantidade de metros cúbicos extraídas pela carregadeira corresponde a 9.252,97 metros cúbicos. Assim, para que a pá carregadeira corresponda à capacidade de transporte do caminhão basculante, deve ter executado no máximo 8,9 horas de serviço, e as horas excedentes da pá carregadeira (39,10) serão consideradas dano ao erário, por se tratar de serviço claramente não executado, correspondente ao dano no valor de R\$ 7.037,98 (sete mil e trinta e sete reais e noventa e oito centavos), conforme cálculos efetuados no PT 09 – Capacidade de Produção (ID 1160516, fls. 61-63).

Linha 21: Motoniveladora

48. A motoniveladora se destina a regularizar superfícies de inclinações em serviços de terraplanagem, plataforma de estradadas (abaulamento da pista), conforme Manual de custos de infraestrutura do DNIT. Também pode ser destinada à remoção de vegetação, construção de valas, espalhamento de materiais empilhados. Não consta no processo a descrição dos serviços executados pela motoniveladora de forma precisa e suficiente.

49. De acordo com mapa diário de trabalho, a motoniveladora realizou 48 horas de serviço descrito genericamente como patrolamento e espalhamento de material na linha 4 (ID 1158727, fls. 18); além de 22 horas de transporte de material na linha 21 (ID 1158727, fls. 19), embora transporte de material não corresponda à finalidade da motoniveladora. Totalizando, portanto, 70 horas de serviço da motoniveladora.

50. Para cálculo estimativo da capacidade de produção máquina/hora, há uma variação no cálculo conforme o tipo de leito, cuja memória consta no PT9 (ID 1160516, fls. 61-63). De acordo com o cálculo de produção, em leito natural, as horas trabalhadas seriam suficientes para executar um total de 610,05 km, enquanto em leito com revestimento primário totalizaria 3.050,25 km.

51. Chama atenção a capacidade de produção da motoniveladora em leito com revestimento primário, sobretudo porque o município



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

possui 3.000 km de estradas vicinais, portanto, a execução das horas pagas em leito com revestimento primário corresponderia ao patrolamento de todas as estradas do município, o que, conforme observação direta PT6, não ocorreu, vez que foi observada execução de patrolamento por uma extensão inferior a 3 km.

52. Para fins de cálculo de dano, no entanto, optou-se por adotar o parâmetro do leito natural, por ser mais benéfico para o jurisdicionado. Assim, na linha 21 que de acordo com termo de referência possui 10 km de extensão (ID 1158721, fls. 159), as horas utilizadas seriam suficientes para nivelamento de 191,73 km. Já na linha 4, que possui 22 km de extensão (ID 1158721, fls. 160), as horas pagas correspondem ao nivelamento de 418,32 km em leito natural.

53. Pois bem, mesmo adotando parâmetro mais benéfico para o jurisdicionado, o cálculo de capacidade de produção da motoniveladora para execução do serviço de patrolamento de 32 quilômetros, que corresponde à extensão das duas linhas seria executado em 3,67 horas máquinas das 70 horas utilizadas. Da diferença (66,33 horas), considerando o valor unitário de R\$ 250,00 por hora máquina da motoniveladora, obtém-se o valor do dano estimado em R\$ 16.582,50, conforme demonstrado no PT 09 – Capacidade de Produção.

Linha 21 - Rolo compactador

54. O Rolo compactador computou um total de 54 horas trabalhadas (ID 1158727, fls. 20) o que de acordo com o cálculo de capacidade de produção por hora (PT9) equivale a 15,14 km de terreno compactado na linha 21. Entretanto, como descrito no parágrafo 52 deste relatório, a linha 21 possui somente 10 km de extensão.

55. Além disso, conforme o PT9, o caminhão basculante trabalhou por 122 horas na linha 21 (ID 1158727, fls. 13 e 15). Tais horas são suficientes para transportar 2.126,21 m³ o que representa apenas 3,51 km de estradas encascalhadas e que necessitariam de compactação. Portanto existe uma diferença de 11,63 km, que equivale a 41,48 horas máquinas, considerando o valor unitário de horas máquina de R\$ 160,00 representa dano estimado em R\$ 6.636,47.

Linha 4 – Caminhão tanque

56. Quanto ao caminhão tanque (pipa), foram pagas 74 horas referentes à irrigação da linha 04 (ID 1158727, fls. 21), que representa 74,25 km de estrada irrigada, sendo que a linha 04 possui apenas 22 km de extensão (vide TR – ID 1158721, fls. 160). Logo se considerarmos que toda a extensão da linha 04 foi irrigada, ainda assim temos uma diferença de 52,25 km que equivale a 52,07 horas, e representa dano de R\$ 6.144,26, já que o valor unitário da hora máquina é de R\$ 118,00.

57. Portanto, a partir da expressão geral de cálculo da hora máquina, e considerando o cenário mais favorável ao fornecedor, foi constatado dano estimado em R\$ 36.401,21 (trinta e seis mil quatrocentos e um reais e vinte e um centavos).

Caminhão prancha

58. Trata-se do veículo utilizado para o transporte de equipamentos e máquinas pesadas até o local em que o serviço seria realizado. A análise detida do processo revela incompatibilidade entre data e horário do transporte dos maquinários realizado pelo caminhão plataforma com o início das atividades dos equipamentos transportados. No quadro abaixo, constam as informações conflitantes: data/hora do início da execução de cada equipamento com data/hora do serviço do caminhão prancha em cada localidade.

Quadro 02 - Dados mapa diário processo 919/21



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Localidade	Equipamento	Data/hora início da execução		Data/hora fim execução	
Linha 4	Caminhão prancha	16.7.21	08:10	16.7.21	18:24
Linha 4	Motoniveladora	14.7.21	7:50	21.7.21	17:40
Linha 21	Caminhão prancha	14.7.21	8:00	14.7.21	18:45
Linha 21	Pá carregadeira	14.7.21	7:50	21.7.21	17:40
Linha 21	Motoniveladora	13.7.21	8:15	15.7.21	17:40
Linha 21	Rolo compactador	13.7.21	09:10	21.7.21	18:40
Linha 11	Caminhão prancha	13.7.21	7:35	13.7.21	17:55
Linha 11	Escavadeira hidráulica	13.7.21	8:10	16.07.2021	12:14

Fonte: processo adm. 919/2021 – ID 1158727, fls. 22

59. O quadro 02 sintetiza a incompatibilidade identificada nos serviços executados nas linha 4, 21 e 11, pois os equipamentos motoniveladora, pá carregadeira, rolo compactador e escavadeira iniciaram suas atividades em data/horário anterior ao deslocamento supostamente realizado pelo caminhão prancha, demonstrando que o “mapa diário de trabalho” única referência considerada para o pagamento, não corresponde à realidade, perfazendo dano no valor de R\$5.400,00.

60. Quanto às 29h26m de deslocamento para localidades “sede Candeias, linha 45 e Triunfo” (sem coordenadas geográficas e sem identificação), não há registro de serviços correspondentes executados, portanto trata-se de serviços sem finalidade pública e sem controle conforme PT 8, perfazendo dano estimado em R\$3.950,00.

Manifestação do Controle Interno

61. Chamado a se manifestar sobre a regularidade dos atos praticados no Processo n. 919/21, o controle interno, por meio do controlador geral, emitiu parecer favorável à liquidação e pagamento da despesa, conforme Parecer Controgeral nº 250/2021 (ID 1158727, fls. 61-62.). Nesse ponto, importante dizer que era esperado que o controle interno apontasse, dentre outras falhas no processo, a ausência das informações do horímetro, meio pelo qual seria possível aferir a quantidade de horas na execução dos serviços, razão pela qual a responsabilidade também será imputada ao controlador geral.

62. Após manifestação do controle interno, foi realizado o pagamento pelo ordenador de despesas (ID 1158727, fls. 65 c/c 69). Importante ressaltar que cabia ao prefeito, ordenador de despesas e gestor máximo do município, exigir o cumprimento do termo de referência/contrato. Restou consignado, expressamente, a necessidade de as máquinas possuírem horímetros para aferição das horas dispendidas. Quando da realização do serviço, em momento algum foi exigida implementação de tal mecanismo de controle, possibilitando as irregularidades já descritas.

Conclusão

63. O dano apurado equivale aos serviços cuja execução seguramente não foi realizada. Por outro lado, foram integralmente mantidas as horas máquinas referentes à serviços cuja execução não pôde ser determinada com precisão, a exemplo da linha 21 que possui 10 km de extensão, e na observação *in loco* constatou-se que menos de 3 km de estradas patroladas. No entanto, considerando que o cálculo exato de todos os serviços não executados seria inviável, pois o controle externo não pode ser mais dispendioso do que o objeto controlado, optou-se por manter o pagamento de 10 km de patrolamento, e o que excedeu a extensão da estrada foi considerado pagamento irregular.

64. Quanto ao baixo volume do dano confirmado, cabe salientar que se trata de registro de preço que seria executado ao longo de 12 (doze) meses. Ocorre que a busca e apreensão realizada pela polícia civil/DECOR, obstruiu



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

a continuidade das irregularidades, cujo pagamento poderia chegar a R\$1.072.100,00.

65. Assim, as evidências permitem afirmar que todo o processo de execução da despesa dos serviços de hora máquina no processo adm. 919/21 não observaram os critérios das leis 8.666/93 e 4.320/43, nos seus aspectos relevantes, razão pela qual em decorrência da liquidação irregular, foi apurado dano quantificado em R\$ 45.751,21 (quarenta e cinco mil setecentos e cinquenta e um reais e vinte e um centavos).

66. Quanto à despesa apurada no processo de execução nº 1422/2021, embora tenha sido empenhado o valor de R\$ 595.750,00, e de acordo com os documentos constantes dos autos, tenha sido parcialmente executado o valor correspondente à R\$146.663,50, não houve pagamento até esta data. Em razão dos apontamentos evidenciados neste achado, propomos que seu pagamento integral fique condicionado à regularização das irregularidades descritas, bem como a regular liquidação.

67. As evidências apuradas demonstram que os **jurisdicionados incorreram em culpa grave/erro grosseiro ao atestar, liquidar e pagar despesa sem que se assegurasse/certificasse da efetiva prestação do serviço. A ausência do registro por horímetro permitiu a ocorrência do dano calculado acima. Em todo o processo de execução da despesa, nenhum dos servidores envolvidos com a prestação do serviço fez qualquer ressalva sobre esse ponto (horímetro). O simples manuseio dos processos de execução revelaria a ausência do registro do horímetro, de fundamental importância para a liquidação e pagamento da despesa.**

Critério de auditoria

- Termo de Referência ;
- Artigos 60; 70; 71 §1º da Lei 8666/93;
- Artigos 62 e 63 da Lei 4320/64.

Evidências

- PT's 1.1 a 1.11 – Entrevistas (ID 1160516, fls. 1-25)
- PT 4 – Análise formal proc. 919/21 (ID 1160516, fls 32-37);
- PT 5 – Análise formal proc 1422/21 (ID 1160516, fls. 38 43);
- PT 6 – Relatório de observação direta na linha 21 (ID 1160516, fls. 44-49);
- PT 7- Relatório de observação Direta na linha 4, Distrito de Triunfo (ID 1160516, fls. 50-55);
- PT 8- Liquidação caminhão prancha (ID 1160516, fls. 56-60)
- PT 9 – Capacidade de produção por hora (ID n. 1160516, fls. 61-63);
- Notas fiscais com certificação da comissão de recebimento no verso (ID 1158727, fls. 51-52)
- Parecer do controle interno (ID 1158727, fls. 61-62).

Possíveis Causas

- Ausência de critérios objetivos para ocupação de cargos/funções comissionados, situação que aumenta a exposição das instituições à ocorrência de irregularidades;
 - Ausência de rotinas de controle de serviços;
 - Ausência de ações voltadas à gestão de riscos, gestão da ética;
- Possíveis Efeitos**
- Efeito real: inviabilidade do controle social do serviço ante a falta de transparência em relação à liquidação;
 - Desvio de finalidade;
 - Efeito potencial: dano ao erário

Responsáveis:



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Nome: **Franchel Pereira Fantinatti Neto**

CPF: 000.306.217-12

Cargo: Secretário Municipal de Obras

Conduta dos responsáveis: assinar ordem de serviços sem descrever de forma suficiente as atividades a serem realizadas, em descumprimento à cláusula 14.11 “b” do termo de referência.

Nexo de causalidade: Ao autorizar o início da execução dos serviços sem decrevê-los de forma suficiente, contribuiu para a ocorrência das falhas/irregularidades relatadas, culminando, assim, no dano ao erário.

Culpabilidade: Quanto ao juízo de reprovabilidade da conduta, era possível ao responsável adotar conduta diversa, visto que na qualidade de titular da Semob cabia-lhe fazer cumprir o termo de referência

Nome: **Vinicius Felipe Messias de Queiroz**

CPF: 005.663.191-01

Cargo: Secretário de Obras Adjunto e presidente da comissão de fiscalização de serviços

Nome: **Gabriel Reis Rosa**

CPF: 015.752.932-00

Cargo: Coordenador NII Territorial e membro da comissão de fiscalização de serviços, a partir de 20.1.21

Nome: **Edilson Almeida Tavares**

CPF: 573.433.222-49

Cargo: Operador de máquinas pesadas e membro da comissão de fiscalização de serviços, a partir de 2.5.2006;

Nome: **Omar Benício Caruta**

CPF: 572.312.142-15

Cargo: Coordenador NII de Convênios e membro da comissão de fiscalização de serviços, a partir de 14.5.21;

Conduta: Atestar o fornecimento e liquidar a despesa de horas máquinas não integralmente executadas causando dano ao erário no valor de R\$ 45.751,21 (quarenta e cinco mil setecentos e cinquenta e um reais e vinte e um centavos).

Nexo de causalidade: Ao atestar e liquidar a despesa sem garantir/conferir a execução integral dos serviços correspondentes, possibilitando a ocorrência de dano ao erário.

Culpabilidade: Quanto ao juízo de reprovabilidade da conduta, era possível aos responsáveis adotar conduta diversa pois, ao passo que liquidaram a despesa e atestaram a execução do serviço, sem conferir a sua correta execução, em especial ante a ausência das horas registradas por horímetro. Logo, resta caracterizada a responsabilidade dos agentes por suas ações (erro grosseiro), em consonância com o artigo 28 da LINDB.

Nome: **Elielson Gomes Kruger**

CPF: 599.630.182-20

Cargo: Controlador Geral do Município de Candeias do Jamari

Conduta dos responsáveis: emitir parecer favorável à liquidação e pagamento da despesa, mesmo diante de graves vícios no processo de execução, em especial, a ausência de aferição das horas por horímetro, contribuindo para o pagamento irregular do valor correspondente a em R\$ 45.751,21 (quarenta e cinco mil setecentos e cinquenta e um reais e vinte e um centavos).

Nexo de causalidade: Ao se manifestar pela liquidação e pagamento da despesa irregular, possibilitou a ocorrência do dano.

Culpabilidade: Quanto ao juízo de reprovabilidade da conduta, era possível ao jurisdicionado adotar conduta diversa, diante das fragilidades nos documentos apresentados para atestar e liquidar sem o registro de informações por horímetro, agindo, portanto, com erro grosseiro e/ou dolo eventual.

Nome: **Valteir Geraldo Gomes de Queiroz**



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

CPF: 852.636.212-72

Cargo: Prefeito Municipal

Conduta dos responsáveis: autorizar o início da execução dos serviços sem decrevê-los de forma suficiente, bem como ordenar o pagamento de despesa sem exigir a implementação de mecanismo de controle para aferição das horas executadas (horímetro), contribuindo para as falhas/irregularidades detectadas que culminaram no dano ao erário de R\$ 45.751,21 (quarenta e cinco mil setecentos e cinquenta e um reais e vinte e um centavos).

Nexo de causalidade: Ao autorizar e pagar/anuir ao pagamento da despesa irregular e sem garantir/determinar a correta liquidação, bem como autorizar o início da execução dos serviços sem decrevê-los de forma suficiente, possibilitou a ocorrência de dano ao erário.

Culpabilidade: Quanto ao juízo de reprovabilidade da conduta, era possível aos responsáveis adotarem conduta diversa, diante das fragilidades nos documentos apresentados para liquidar e pagar a despesa, agindo, portanto, com erro grosseiro/culpa grave.

Proposta de encaminhamento:

68. Com base no inciso II do art. 40 da Lei Complementar nº 154/1996 (Lei Orgânica do TCE/RO) c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO, **propõe-se a realização de audiência dos responsáveis acima identificados, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativas.**

A.2 – Ausência de controle na execução dos serviços

69. Diferente dos contratos firmados na esfera civil, no âmbito administrativo, o objetivo primário do contrato consiste em zelar pelo atendimento do interesse público. Por isso mesmo a administração tem o dever de atuar com legalidade e justiça, observando o cumprimento das regras dos artigos 55 e 58, 61, 66 e 67 da Lei 8666/93, sob pena de responsabilização dos responsáveis pelas consequências da inexecução total ou parcial.

70. O cumprimento dos termos de um contrato está diretamente relacionado ao estabelecimento de controles eficazes, ou seja, procedimentos integrados à operação, com o objetivo de detectar e prevenir erros, desvios e irregularidades. Cabe ressaltar que os custos da fiscalização fazem parte do planejamento da licitação de obras e serviços.

71. Por outro lado, cabe ao fornecedor manter preposto, aceito pela administração, no local do serviço, competindo-lhe, também os encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais decorrentes do contrato. Quanto aos encargos previdenciários o artigo 71, §2º da Lei 8666/93, preleciona que a administração responde solidariamente.

72. Assim, compete à administração acompanhar e fiscalizar os serviços por meio de representante formalmente designado, que, nos termos do artigo 67, da Lei de Licitações, deve anotar em registro próprio as ocorrências relacionadas à execução a fim de determinar, se necessário, a regularização de faltas ou defeitos. O descumprimento dos preceitos da lei de licitações sujeita os responsáveis a sanções, e responsabilidades civil e criminal relacionada a cada ato, nos termos dos artigos 90 e seguintes da Lei 8666/93

Situação encontrada

73. A equipe técnica realizou análise documental dos processos administrativos n. 919/2021 e n. 1422/21, que correspondem à execução de 1.509 horas máquinas fornecidos pela empresa, A.N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli, concluindo que:



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

74. Processo 919/21: A requisição de serviços (ID 1158726, fl. 74 e ID 1158727, fls. 1-4 não descreve de forma suficiente as atividades realizadas pelas máquinas, não sendo possível avaliar qual interesse público seria atendido, desatendendo a cláusula 14.11, “b” do termo de referência (ID 1158721, fls. 168-169). Além disso, o processo não foi instruído com projeto executivo, não atendendo à exigência do artigo 7º da Lei 8666/93. A SEMOB também não designou servidor qualificado para acompanhar a execução das horas máquinas.

75. Quanto ao “mapa diário de trabalho”, utilizado para fins de liquidação (ID 1158727, fls. 12-22), o documento não apresenta informações essenciais exigidas no contrato e projeto básico/termo de referência acerca das atividades realizadas. O relatório diário também não traz informações sobre horímetros, de fundamental importância considerando que o pagamento é calculado por hora.

76. Constatamos que as horas registradas nestes relatórios apresentam valores inteiros, e quanto ao processo 919/2021 as horas executadas de cada tipo de maquinários difere exatamente em 1 hora do quantitativo solicitado na ordem de serviço, indicando que o documento foi montado.

77. Quanto aos fiscais do contrato, a análise processual revela que não foram exigidos diplomas dos operadores de máquinas, conforme cláusula 7.3 do termo de referência (ID 1158721, fls. 161-165). Por meio do Ofício de Requisição n. 01 (ID 1160064, fls. 1), solicitamos da administração a apresentação desses certificados. Em resposta, os jurisdicionados apresentaram tão somente solicitação que eles fizeram, em 11/11/21, à empresa contratada para disponibilizar referidos documentos, demonstrando, portanto, que os gestores/servidores não exigiram cumprimento contratual nesse ponto por parte da empresa.

78. Além disso, também não foi realizado o recebimento dos serviços, bem como não foi exigida/conferida a regularidade das obrigações trabalhistas e recolhimento do FGTS de todos os funcionários da empresa fornecedora, que está irregular (abaixo, apresentamos maior detalhamento sobre esse ponto).

79. Processo 1422/21: além das irregularidades observadas no processo 919/21, foi constatado conflito entre as datas de assinatura do contrato pelo prefeito e início da execução, pois ambos ocorreram em 1.10.21, e quando realizada busca e apreensão pela polícia civil na manhã de 15.10.21, já constava nos autos termo de vistoria com a data de 15.10.21, dando conta da quantidade precisa de horas máquinas executadas.

80. A junção das informações, aliada à ausência de numeração de páginas, indica que os documentos podem ter sido elaborados apenas para cumprir requisitos formais, e não comprovam a execução dos serviços na data e quantidade informada nos autos.

81. Após a análise formal, a equipe de inspeção também realizou procedimentos de observação direta, registrados nos PT 6 e PT 7 (ID 1160516, fls. 44- 55), constatando que, embora tenham sido executados serviços, os mesmos não correspondem ao quantitativo registrado. Foi observado que a irregularidade decorre diretamente da **ausência de controles de execução efetivos**.

82. Para confirmar os dados descritos acima, foram realizadas entrevistas com servidores que detinham a obrigação de fiscalizar ou determinar a implementação de controles, conforme abaixo.

Entrevistas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

83. Entrevistado Edilson Almeida Tavares (PT1.4 – ID 1160516, fls. 11-12): servidor efetivo, membro da comissão de fiscalização, embora nomeado, não fiscalizava os serviços em sua totalidade. Acompanhou os trabalhos da empresa somente quando realizado de forma conjunta com a SEMOB, na qualidade de operador de máquinas. Sobre a ausência de registro de horímetro, alegou possuir registro do horímetro do caminhão pipa e da escavadeira quando trabalharam na mesma frente, entretanto, solicitados, não foram apresentados. Informou que os administradores dos distritos registravam os horímetros diariamente.

84. Entrevistado Gabriel Reis Rosa (PT 1.5 – ID 1160516, fls. 13-14): coordenador NII Territorial e membro da comissão de fiscalização de serviços. Informou nunca ter acompanhado os serviços, pois um fiscal avaliava-os e os demais apenas assinavam. Segundo ele, o secretário ou subsecretário da SEMOB verificava a execução, e por essa razão, assinava a liquidação na “confiança”. Embora tenha alertado verbalmente sobre o risco, a assinatura dos processos de execução era ordem superior, se referindo ao prefeito e ao secretário de obras.

85. Entrevistado Omar Benício Caruta (PT 1.6 – ID 1160516, fls. 15-16): coordenador NII de convênios e membro da comissão de fiscalização de serviços. Fiscalizava os serviços a posteriori, ou seja, recebia relatório dos serviços e se dirigia aos locais para conferência; entretanto, os gestores dos distritos não confirmaram tal informação. Quanto à ausência de registro de horímetro e hodômetros, informou que não realizava nenhum tipo de controle nesse sentido.

86. Entrevistado Vinicius Felipe Messias de Queiroz (PT 1.2 – ID 1160516, fls. 5-7): subsecretário de obras e presidente da comissão de fiscalização, eventualmente registrava os serviços através de fotos. Alegou que sempre havia servidor da Semob acompanhando a execução do contrato, e que tais pessoas faziam o controle das horas, repassando à secretaria para pagamento. A informação seria feita verbalmente ou via Whatsapp. Não informou quais servidores seriam os responsáveis.

87. Entrevistado Elias Antônio de Aquino Pimenta (PT 1.7 – ID 1160516, fls. 17-18): agente administrativo/Semob, segundo ele a informação acerca das horas máquina sem horímetros eram repassadas verbalmente pelo secretário, subsecretário/Semob, pelo servidor Edilson ou pelo administrador da Vila Samuel (Edson, conhecido por Magrão). Portanto, o preenchimento dos mapas diários não era feito com base em horímetros ou registros.

88. Entrevistado Franchel Pereira Fantinatti Neto (PT 1.1 – ID 1160516, fls. 1-4): secretário de obras/Semob, solicitava relatórios da execução dos serviços, mas não conseguiu implementar o controle. Explicou que os administradores dos distritos de Triunfo e Vila Nova Samuel acompanhavam os serviços anotando as horas trabalhadas. Alegou que, ao receber a medição, a partir da sua expertise e também pelo acompanhamento semanal aos locais das obras, conseguia verificar se as horas lançadas na medição correspondiam à realidade.

89. Entrevistado Edson Correia da Silva (PT 1.3 – ID 1160516, fls. 8-10): administrador do distrito de Vila Samuel, não fez parte da comissão de fiscalização, porém, por acompanhar as necessidades da população, acompanhava os serviços de forma geral, tirando fotos e mantendo contato diário com o secretário de obras. Quanto ao registro de horímetro e hodômetros, alegou que não realizava controle, e que não era sua atribuição. Informou que o secretário Vinicius verificava os serviços, e que não teve conhecimento sobre os demais membros da comissão terem visitado a localidade.

Conclusões



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

90. A análise documental demonstrou que os processos n. 919/21 e n. 1422/21, não atendem aos requisitos legais previstos nos artigos 7, 55, 67, 68 da Lei 8666/93, e ao estabelecido no edital e no instrumento contratual. Além disso, as entrevistas registradas nos papéis de trabalho: PT.1.1, PT 1.2, PT 1.3, PT 1.4, PT 1.5, PT 1.6 e PT 1.7, também confirmaram a ausência de mecanismos de controle quanto à execução dos serviços.

91. Por fim, os procedimentos de observação direta registrados nos PT7 e PT6 validaram os achados, ao relacionar a execução parcial dos serviços à ausência de controles internos instituídos, motivo pelo qual, é possível assegurar com segurança razoável que nada veio ao conhecimento da equipe de inspeção, que evidencie a existência de controle efetivo quanto à execução das atividades de hora máquina, conseqüentemente, o serviço não será considerado regular.

Critério de auditoria

- Art. 74 da Constituição Federal 1988.
- Art. 7, 55, IV, VII, XIII, 58, III, 66 e 67 da Lei 8666/93;

- Evidências

- PT 1.1 – Entrevista Secretário Fantinatti – ID n. 1160516, fls. 1-4
- PT 1.2 – Entrevista Subsecretário Vinícius – ID n. 1160516, fls. 5-7
- PT 1.3 – Entrevista Administrador Vila Samuel – ID n. 1160516, fls. 8-10
- PT 1.4 – Entrevista comissão fiscalização Edilson – ID n. 1160516, fls. 11-12
- PT 1.5 – Entrevista comissão fiscalização Gabriel Reis – ID n. 1160516, fls. 13-14
- PT 1.6 – Entrevista comissão fiscalização Omar Benício – ID n. 1160516, fls. 15-16
- PT 1.7 – Entrevista Elias Antônio – ID n. 1160516, fls. 17-18
- PT 4 – Análise formal proc. 919/21 – ID 1160516, fls. 32-37;
- PT 5 – Análise Formal proc 1422/21 – ID 1160516, fls. 38-43
- PT 6 – Relatório de observação direta na linha 21 – ID 1160516, fls. 44-49
- PT 7- Relatório de observação direta na linha 4, Distrito de Triunfo – ID 1160516, fls. 50-55.

Possíveis causas

- Ausência de rotinas de controles internos instituídos;
- Ausência de ações voltadas à gestão de riscos;
- Ausência de ações voltadas à gestão da ética.

Possíveis efeitos

- Potencial: dano ao erário;
- Prejuízo ao interesse público;
- Inviabilidade do controle social da execução dos serviços ante a falta de transparência em relação à liquidação (efeito real);
- Desvio de finalidade.

Responsáveis:

Nome: Valteir Geraldo Gomes de Queiroz

CPF: 852.636.212-72

Cargo: Prefeito Municipal

Nome: **Franchel Pereira Fantinatti Neto**

CPF: . 000.306.217-12

Cargo: Secretário Municipal de Obras

Nome: **Vinicius Felipe Messias de Queiroz**



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

CPF: 005.663.191-01

Cargo: Secretário de obras Adjunto Nome: Elielson Gomes
Kruger CPF: 599.630.182-20

Cargo: Controlador Geral do Município de Candeias do Jamari

Conduta: Não elaborar ou determinar a adoção de procedimentos de controle interno mínimos e integrados à execução dos serviços.

Nexo de causalidade: Ao não elaborar ou determinar a elaboração de controles mínimos, assumiram o risco de causar dano ao erário ou de não atender ao interesse público.

Culpabilidade: Quanto ao juízo de reprovabilidade, era possível aos responsáveis adotar conduta diversa pois possuíam atribuições e competência para elaborar ou exigir o estabelecimento de controles internos mínimos, no entanto, solicitaram e ratificaram a execução de serviços de hora máquina sem exigir ou instituir os referidos controles de forma efetiva. Logo, assumiram o risco de não atender ao interesse público. Assim, resta caracterizada a responsabilidade dos agentes por suas ações técnicas (dolo eventual), em consonância com o artigo 28 da LINDB.

Nome: **Vinicius Felipe Messias de Queiroz**

CPF: 005.663.191-01

Cargo: Secretário de Obras Adjunto e presidente da comissão de fiscalização de serviços

Nome: **Gabriel Reis Rosa**

CPF: 015.752.932-00

Cargo: Coordenador NII Territorial e membro da comissão de fiscalização de serviços, a partir de 20.1.21

Nome: **Edilson Almeida Tavares**

CPF: 573.433.222-49

Cargo: Operador de máquinas pesadas e membro da comissão de fiscalização de serviços, a partir de 2.5.2006;

Nome: **Omar Benício Caruta**

CPF: 572.312.142-15

Cargo: Coordenador NII de Convênios e membro da comissão de fiscalização de serviços, a partir de 14.5.21;

Conduta: Não fiscalizar a execução dos serviços de hora máquina sob os aspectos quantitativo e qualitativo, e não exigir o cumprimento dos requisitos do termo de referência e contratos dele decorrentes.

Nexo de causalidade: Ao não fiscalizar a execução dos serviços, ante a não adoção de controles mínimos, assumiram o risco de causar não atender ao interesse público.

Culpabilidade: Quanto ao juízo de reprovabilidade da conduta, era possível aos responsáveis adotar conduta diversa, pois, ao compor comissão de fiscalização adquiriram a responsabilidade pela liquidação da despesa bem como do acompanhamento dos serviços, especialmente por se tratar de funcionários com larga experiência na área e/ou engenheiros civis de formação. Logo, resta caracterizada a responsabilidade dos agentes por suas ações técnicas (culpa grave), em consonância com o artigo 28 da LINDB.

Proposta de encaminhamento:

92. Com base no inciso II do art. 40 da Lei Complementar nº 154/1996 (Lei Orgânica do TCE/RO), c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO, propõe-se a realização de audiência dos responsáveis acima identificados, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativas.

A.3 Subpreço

93. De acordo com artigo 6º, IX, “f” e artigo 7º, §2º, II da Lei n. 8.666/93, um serviço só pode ser licitado quando houver projeto básico, que por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

sua vez é composto, entre outros elementos, pelo orçamento base, detalhando em planilhas a composição dos custos unitários, portanto, não são admissíveis referências genéricas de quantidade. A precisão de um orçamento está diretamente relacionada às variações nos quantitativos de serviços e nas estimativas dos valores unitários, portanto, um projeto bem elaborado é fundamental para que o orçamento seja preciso.

94. Assim, o orçamento deve ser avaliado sob o ponto de vista da viabilidade de conclusão dos serviços com o orçamento proposto.

Situação encontrada

95. Inicialmente, a administração municipal não detalhou em planilhas a composição dos custos unitários inerentes ao serviço licitado, resumindo-se, a fazer cotação do valor final do serviço (ID 1158721, fls. 75-112), descumprindo a exigência do artigo 7º, §2º da Lei 8666/93.

96. Por consequência do não detalhamento dos custos, a empresa A.N. de Souza Materiais de Construção Eireli, apresentou planilha com detalhamento de custos fixos e variáveis estimados em referências incorretas, conforme demonstrado no PT10 (ID 1160516, fls. 64-69)

97. A análise detida da planilha de composição de custos indica que o cálculo dos custos fixos com depreciação e manutenção superestimaram a vida útil dos equipamentos em até 133 anos. Ocorre que a depreciação consiste na redução do valor dos bens pelo desgaste/perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência, sendo este mesmo critério aplicável para estimar o custo com manutenção. Portanto, não há justificativa para considerar a vida útil de um bem em parâmetros tão altos como 100 anos, 130 anos, conforme PT 10. A consequência imediata da estimativa incorreta, consiste na falsa redução dos custos, implicando em provável incapacidade de execução dos serviços.

98. Quanto aos custos variáveis, foi observado que os pneus foram estimados em quantidade e valores inferiores à necessidade de cada equipamento, e ainda, o combustível foi calculado na quantidade de apenas 10 litros/hora por equipamento, além de tomar por base quantitativo de horas inferior às atividades licitadas, contrariando o termo de referência que solicita 7 mil horas máquinas.

99. Em decorrência das inconformidades observadas, o valor da hora máquina sofreu redução considerável decorrente da subavaliação, tornando o custo impraticável. Isso implica em risco de não cumprimento do registro de preço, pedido de realinhamento dos valores, ou serviços em quantidade e/ou qualidade inferiores aos licitados.

100. Para realizar análise comparativa do orçamento apresentado, a equipe de inspeção elaborou planilha de preços paradigma para apuração dos custos do serviço de locação de horas máquinas PT 11 (ID n. 1160516, fls. 70-78), realizando o recálculo dos custos, por meio da descrição das variáveis de mão de obra, equipamentos, encargos sociais, BDI, cálculo das verbas indenizatórias dos empregados, depreciação referencial e remuneração de capital, que consiste no custo de investimento de capital (aquisição de equipamentos).

101. Assim, realizado o cálculo estimativo dos custos da operação conforme memória de cálculo descrita na “planilha de preços paradigma”, PT 11, constatou-se que os serviços executados no processo 919/2021 tiveram custo médio estimado de R\$ 265.270,12, bem superior, portanto, ao valor recebido pelos serviços que foram na ordem de R\$ 83.084,15 já descontado o ISS, resultando numa diferença de R\$ 182.185,97.



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

102. Dessa forma, o preço registrado pela empresa não é compatível com as despesas operacionais envolvidas, de maneira que o valor pago pelos serviços não eram suficientes nem para fazer frente à folha de pagamento dos funcionários da empresa.

103. Consequentemente, a execução da quantidade de horas máquinas no valor praticado é inexequível, não sendo possível afirmar que os serviços de horas máquinas foram executados em sua totalidade, uma vez que os custos necessários para sua execução seriam insustentáveis pela empresa.

104. Ainda quanto aos custos de operação, também foi observada ausência de registro em carteira profissional de trabalho de todos os operadores/motoristas, pois conforme GFIP apresentado na liquidação da despesa (ID 1158727, fls. 35-39), a empresa possui apenas 5 funcionários registrados. Portanto os outros 7 funcionários foram contratados informalmente de modo a burlar os custos com encargos sociais e impostos trabalhistas, que segundo artigo 71 da lei 8666/93 afeta diretamente a administração, que responde solidariamente (Vide PT 4 – ID 1160516, fls. 32-37)

105. Assim, a análise das evidências demonstra que o preço contratado foi subestimado/inexequível, o que além de configurar achado independente, corrobora os achados A1 – liquidação e pagamento irregular e A2 – ausência de controle de execução, uma vez que os custos não seriam suportados pela empresa. Portanto, os serviços não poderiam ter sido executados na quantidade total indicada nos mapas diários de trabalho, uma vez que os custos necessários para sua execução se tornariam insustentáveis pela empresa.

Critérios de auditoria

- Artigo 44, §3º da Lei 8666/93;
- Artigo 4º, incisos X e XI da Lei 10.520/2002;
- Cláusula 20.1 do Edital c/c anexo XII , fls. 87 e 163 do

Processo 462/21, volume I-b – ID nº XXX;

Evidências

- PT 10 – Análise da Planilha de composição de custos da empresa, ID 1160516, fls. 64- 69

- PT 11 – Planilha de referência para apuração dos custos, ID 1160516, fls. 70-78

- Processo 462/2021 – ID's 1158721 a 1158724

- Processo 919/2021 – ID's 1158726 e 1158727

Possíveis Causas

- Ausência critérios de aceitabilidade de preços;
- Ausência da planilha de composição de custos unitários no projeto básico;

- Erro grosseiro ou intencional de registrar custos unitários abaixo de parâmetros médios;

- Ausência de critérios definidos para análise da viabilidade das propostas apresentadas.

Possíveis Efeitos

- Frustração da competitividade do certame;

- Preço inexequível;

- Inexecução do serviço.

Responsável

Nome: **Paulo Fernandes Schimidt Cavalcante de**

Albuquerque

CPF: 375.735.938-05

Cargo: Presidente e Pregoeiro da CPL a partir de 12.04.21

Conduta: não estabelecer critérios de aceitabilidade/viabilidade na fase interna da licitação, julgando a proposta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

vencedora do pregão como regular, embora os custos apresentados estejam incompatíveis com os insumos, salários e encargos.

Nexo de causalidade: ao não estabelecer critérios de viabilidade/aceitabilidade, admitiu proposta com valores incompatíveis com custos inerentes ao objeto, contribuindo para a inexecuibilidade do contrato e consequentemente com a não execução dos serviços.

Culpabilidade: o responsável poderia ter adotado conduta diversa, pois possuía atribuições e competência para estabelecer e exigir o cumprimento dos critérios de aceitação da proposta de preços. Portanto, com sua conduta, assumiu o risco de causar prejuízo ao interesse público com a inexecuibilidade do contrato, motivo pelo qual, resta caracterizada a responsabilidade do agente por erro grosseiro, conforme artigo 28 da LINDB.

Proposta de encaminhamento

106. Com base no inciso II do art. 40 da Lei Complementar nº 154/1996 (Lei Orgânica do TCE/RO) c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO, propõe-se a realização de audiência do responsável identificado acima para que apresente, no prazo de quinze dias.

A.4. Irregularidades na pesquisa de preços

107. A pesquisa de preços fundamenta o julgamento da licitação pois define o preço de referência, que tem entre suas finalidades, fundamentar critérios de aceitabilidade de propostas e a economicidade da licitação. Em outras palavras, o preço de referência norteia o valor a ser pago pelo produto/serviço, de acordo com o valor de mercado.

108. De acordo com o art. 3º, III, da Lei 10.520/02, o órgão responsável deve promover o orçamento dos bens/serviços a serem licitados. O art. 15, §1º da Lei n. 8.666/93, por sua vez, estabelece que “o registro de preço será precedido de ampla pesquisa de mercado”.

109. A pesquisa de preços malfeita pode ocasionar prejuízo à administração pública, pois possibilita contratação de bens ou serviços por preços inferiores ou superiores aos de mercado. Na primeira hipótese, existe o risco da administração não receber o produto/serviço por se tratar de preço inexequível; na segunda, o risco é de pagamento a maior pelo produto/serviço.

110. Nesse contexto, é necessário que além das cotações, sempre que possível, a administração utilize outras fontes de pesquisa de preços, tais como, consultas a banco de preços e contratações similares efetuadas por outros órgãos públicos, a fim de certificar-se de que os valores estimados estão próximos do preço de mercado. Quanto mais diversificada a fonte, mais robusta a estimativa de preços, assegurando-se, assim, que o preço de referência reflita o preço de mercado.

111. Esta Corte possui decisões declarando a ilegalidade de pregão eletrônico cujo preço de referência foi formado por preços coletados exclusivamente junto à fornecedores. Nesse sentido, cita-se o Acórdão AC2-TC 00310/20, prolatado no processo n. 2238/19-TCE-RO.

Situação encontrada

112. No curso da análise do processo administrativo 462/21, referente ao registro de preço para prestação de serviço de locação de máquinas pesadas e caminhões, foi observado descumprimento da referida exigência legal que, embora possua natureza formal, implicou diretamente na ocorrência do Achado 3 (subpreço).

113. No caso em tela, para formação do preço de referência, a administração municipal se valeu de apenas três orçamentos coletados junto às



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

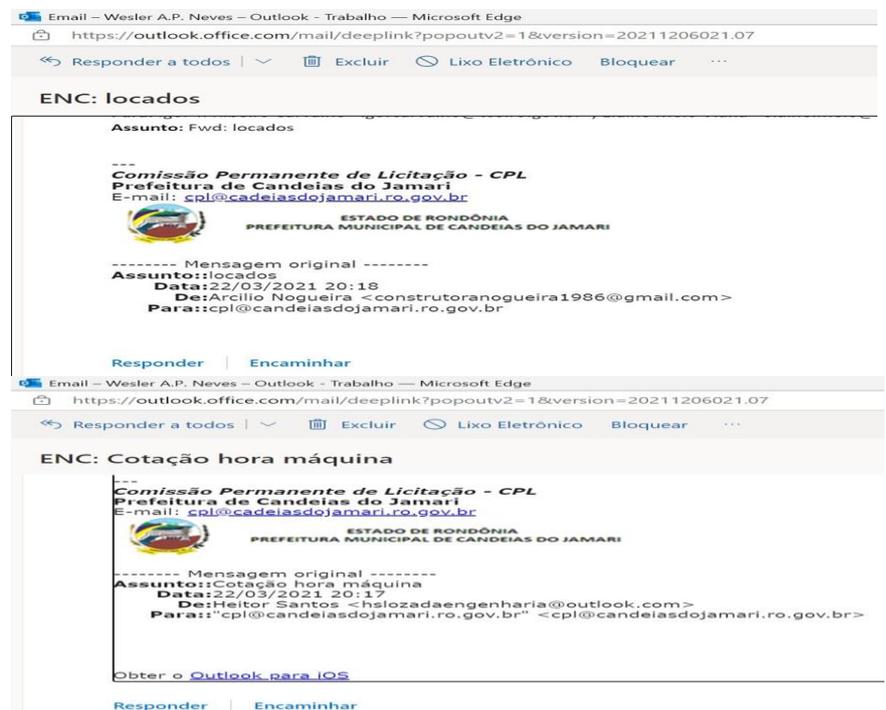
empresas do ramo (vide cotações – pág. 73/92 – ID 1158721), sem no entanto, proceder à decomposição dos custos que envolve o serviço registrado.

Vínculo entre as empresas cotadas

114. No PA 462/21, não consta informação de como a administração obteve as cotações. Em entrevista, o cotador Hamilton Fernandes Medeiros (PT 1.8 – ID 1160516, fls. 19-20) disse que solicitou cotação das empresas via e-mail. Em razão disso, solicitamos da CPL os e-mails relacionados ao PA 462/2021. Nos e-mails encaminhados à esta equipe, verifica-se que a CPL encaminhou solicitação para as seguintes empresas:

i. Construtora Nogueira; ii. H S Lozada e; iii. Pacheco Construtora. Os e-mails foram encaminhados entre os dias 17 e 28/fevereiro e 16 a 19/março. A resposta das empresas também foi através de endereço eletrônico, sendo encaminhadas no e-mail da CPL entre os dias 18 a 22/fevereiro e 17 a 23/março.

115. Nos e-mails disponibilizados, chama atenção aqueles encaminhados pelas empresas H S Lozada e A. N. de Souza (Construtora Nogueira), no dia 22/03/21, pois a diferença entre um e outro é de apenas 1 (um) minuto (ID 1160064, fls. 6-7). Daquela, foi enviado às 20h17min; desta às 20h18, conforme imagem abaixo:



116. Esse fato indica que essas cotações podem ter sido feitas pela mesma pessoa/empresa. Essa conclusão é reforçada quando se observa que na proposta de preços apresentada pela A. N. de Souza (Construtora Nogueira), já na fase externa da licitação (ID 1158724, fls. 3-34), consta a assinatura do engenheiro civil Heitor Santos Lozada. Ocorre que o Senhor Heitor Santos Lozada é sócio da H S Lozada.

117. A empresa (H S Lozada) participou da fase de cotações e na fase de disputa de preços, o sócio dessa empresa está vinculado a outra (A. N. de Souza Construções). **Isso demonstra algum tipo de vínculo entre as empresas, o**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

que por sua vez, fragiliza ainda mais a metodologia utilizada para construção do preço de referência, pois demonstra a ocorrência de ajuste entre as empresas, a fim de apresentar propostas que definiram o preço de referência, norteadando o valor a ser pago.

118. A propósito, em depoimento prestado à Polícia Civil (ID 1160065), o sócio proprietário da H S Lozada, Sr. Heitor Santos Lozada, confirmou que foi contratado pela A. N. de Souza para participar da fase externa do pregão. Consta que coube ao Sr. Heitor Santos ofertar os lances em nome da A. N. de Souza. Cabe destacar que a empresa H S Lozada não apresentou propostas no pregão eletrônico.

119. No entanto o fato de os fornecedores possuírem ligação entre si já caracteriza a intenção de nortear o valor a ser pago da licitação, o que de fato foi obtido, e para fins da punição prevista no art. 43 do regimento interno, não é necessário que o agente tenha obtido vantagem para ser responsabilizado.

120. Ademais, não há nenhum documento nos autos demonstrando que a administração tenha buscado o preço praticado por outros órgãos públicos, limitando-se a buscar preço das horas-máquinas em três empresas do ramo, sendo que **duas delas possuem vínculo**, restringindo, mais ainda o universo pesquisado e maculando a higidez do certame, descumprindo art. 15, §1º, da Lei n. 8.666/93.

Similaridade nas cotações de preços

121. As cotações juntadas aos PA 462/2021 (ID 1158721, fls. 75-92) possuem valor orçado muito superior ao estimado na abertura do certame, **em torno de cinco milhões de reais**. O responsável pelas cotações é o Sr. Hamilton Fernandes Medeiros, coordenador de aquisições e compras.

122. As cotações juntadas aos autos possuem valor estimado de R\$5.962.552,00 (Pacheco Construções – ID 1158721, fls 75-80); R\$5.683.080,00 (H S Lozada – ID 1158721, fls. 81-86); R\$5.079.256,00 (A N de Souza Construções – ID 1158721, fls. 87-92). O valor elevado, em todas elas, deve se ao fato de que em todas as cotações de preços, supostamente formuladas pelas empresas, foi constatado o mesmo erro que consistiu em multiplicar o valor total das horas pela quantidade de veículos a ser disponibilizados, resultando em uma quantidade muito superior às sete mil horas máquinas originalmente previstas.

123. Com as cotações, o Senhor Hamilton Fernandes Medeiros elaborou dois quadros comparativos: um quadro contendo o mesmo erro de cálculo das primeiras; cotações, cometido ao mesmo tempo pelas empresas Construtora Nogueira; H S Lozada e Pacheco Construtora, ou seja, **o erro na quantidade estimada que elevou os custos em 4 milhões foi repetido ao mesmo tempo por três empresas e pelo cotador (ID 1158721, fls.93-102**. Já no segundo quadro comparativo, o Sr. Hamilton Fernandes corrigiu o erro, estimando o preço correto apenas das horas-máquinas solicitadas pela administração (fls.103-112 do ID 1158721).

124. O fator a ser levado em conta na hora da cotação e do preço estimado é quantidade de horas a ser locada, independentemente da quantidade de veículos/máquina a serem disponibilizado. Portanto, **causa surpresa que três empresas e o próprio cotador tenham incidido no mesmo erro de cálculo na elaboração do orçamento, o que pode indicar que as cotações podem ter sido preenchidas por uma única pessoa**.

125. O fato também causou surpresa no âmbito do inquérito policial, sendo solicitado inclusive exame grafotécnico dos documentos, o que não foi obtido por se tratar de cópias, não sendo localizados os documentos originais.



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

126. Assim, realizada a análise documental, foi constatado que a pesquisa de preço utilizada para balizar os valores dos serviços adotados no pregão não reflete o valor de mercado, pois foi elaborada pelo representante da empresa vencedora A.N. de Souza e pelo proprietário da segunda empresa também cotada H. Lozada que possuem vínculo. **Portanto, os valores apresentados foram previamente acertados, o que torna o preço de referência viciado.** Posteriormente, na etapa de lances do pregão, a empresa A.N. de Souza apresentou o menor preço e foi vencedora do certame, e de acordo com Achado 3 os valores apresentados pela vencedora foram obtidos por custos subavaliados.

Crítérios de auditoria

- art. 15, §1º da Lei n. 8.666/93;
- art. 7º, §2º, II da Lei n. 8.666/93
- Jurisprudência do TCE/RO;

Evidências

- PA 462/2021 (cotações e quadro comparativo de preços);
- PT 03 (ID xxxx, fls. 27-31)

Possíveis Causas

- Ausência de rotinas estabelecidas para pesquisas de preços;
- Intenção de fraudar a cotação.

Possíveis Efeitos

- Sobrepreço/superfaturamento
- Preço inexecuível;
- Inexecução do serviço;

Responsável

Nome: **Hamilton Fernandes Medeiros**

CPF: 644.397.712-20

Cargo: Coordenador de Aquisições de Compras/Cotador

Conduta: deixar de realizar ampla pesquisa de mercado para compor estimativa do preço registrado no PE n. 13/2021.

Nexo de causalidade: a conduta do jurisdicionado contribuiu para a elaboração de estimativa de preço viciada no certame que não representa o valor de mercado.

Culpabilidade: Quanto ao juízo de reprovabilidade, era possível ao responsável adotar conduta diversa, pois possuía atribuições e competência para realizar o procedimento de pesquisa de preço. Logo, assumiu o risco de causar prejuízo ao interesse público ao realizar pesquisa de preço restrita com três fornecedores que possuem vínculo contratual entre si, que não representa o valor de mercado.

Proposta de encaminhamento

127. Com base no inciso II do art. 40 da Lei Complementar nº 154/1996 (Lei Orgânica do TCE/RO) c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO, propõe-se a realização de audiência do responsável identificado acima para que apresente, no prazo de quinze dias.

A.5 Irregularidades formais no Termo de Referência/Edital

128. O art. 15, §7º, II, da Lei n. 8.666/93 estabelece que “a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação”.

129. Já o art. 30 da Lei n. 8.666/93 estabelece a documentação necessária para fins de comprovação da qualificação técnica por parte daqueles que participam em certames licitatórios.

Situação encontrada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

130. No caso em tela, o objeto do certame foi o registro de 7.000 (sete) mil horas-máquinas. **Ocorre que no processo administrativo que preparou a licitação (PA 462/2021), não consta justificativa para tal quantitativo.** Não há qualquer justificativa/metodologia demonstrando que a quantidade registrada é suficiente para a administração no período validade da ata de registro de preço

131. Foram entrevistados os jurisdicionados responsáveis pelo certame, no caso, secretário e subsecretário de obras (PT's 1.1 e 1.2), e ambos afirmaram que a fixação desse quantitativo se deu com base na experiência dos servidores da Semob e no valor do orçamento.

132. O PT 9, que versa sobre a capacidade de produção das máquinas, dá dimensão de como as horas registradas foram superestimadas, sem que houvesse adequada justificativa para tanto. Por outro lado, conforme abordado no A3, restou evidenciado que o valor do serviço foi subavaliado, e no A1 e A2, é possível constatar que os serviços não eram executados na integralidade, portanto, todos os achados se relacionam e demonstram que desde a contratação e ausência de justificativa da contratação até a execução, o objeto estava irregular.

133. Além disso, verifica-se que ao caminhão basculante foi destinada a maior parte das horas locadas (2.000 horas). Ocorre que de acordo com relação de maquinário fornecida pela própria Semob (ID 1160064, fls. 3), a secretaria dispõe de três veículos desses em operação. Da mesma forma, observa-se no documento apresentado que a secretaria possui três retroescavadeiras, ao tempo em que foram registradas 800 horas para esse maquinário. Tais dados demonstram que não foi justificada a necessidade de se licitar a locação de 7.000 horas-máquinas.

134. Além disso, conforme informações constantes dos parágrafos 04 e 05, **nos exercícios anteriores, 2018/2019/2020 e meados de 2021 estava em vigência e execução outros dois registros de preços de horas máquinas, que juntos equivaliam a 3.220 horas máquinas, quantidade muito inferior à contratação de 7 mil horas firmada no processo adm. 462/21**, o que reforça o entendimento técnico de que não há justificativa para o quantitativo de horas máquinas registrado.

135. Quanto à qualificação técnica, a cláusula 25.3.4 do edital (fls. 142 – ID 1158721) dispôs que as licitantes teriam de apresentar atestados comprovando o desempenho em fornecimento pertinente e compatível em características, quantidades e prazos pertinente ao objeto licitado. Ocorre que o instrumento convocatório não disciplinou o que se entende por pertinente e compatível em características, quantidades e prazos. Assim, no momento de avaliação desses atestados pelo pregoeiro, não havia parâmetro para julgamento.

136. Conforme entrevistas realizadas, a contratada anterior apresentou problemas que impactavam na execução diária do serviço, como problemas nos maquinários, dificuldade em operar as máquinas. Assim, caberia a administração municipal se acautelar na nova contratação, assegurando que a vencedora possuía qualificação técnica para tanto. Todavia, como dito, não se estabeleceram critérios para essa finalidade.

137. Por todo o exposto, a análise formal demonstra que não foi cumprida a exigência do art. 15, §7º, II, da Lei n. 8.666/93, uma vez que não foi justificado como se chegou à quantidade estimada de horas no certame, bem como descumprimento ao art. 30, II, da Lei n. 8.666/93, ao não se fixar parâmetros para fins de qualificação técnica.

Critérios de auditoria

- art. 15, §7º, II, da Lei n. 8.666/93;
- art. 30, II, da Lei n. 8.666/93;



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Evidências

- Termo de Referência;
- Edital de Licitação;
- Entrevistas (PT's 1.1, 1.2)
- PT's 02 e 03

Possíveis causas

- Erro grosseiro;
- Intenção de apresentar estimativa superavaliada para beneficiar a empresa vencedora;
- Intenção de permitir participação de empresa sem capacidade técnica.

Possíveis efeitos

- Quantidade registrada superestimada ou subestimada;
- Contratação de empresa sem efetiva capacidade técnica.

ResponsávelNome: **Franchel Pereira Fantinatti Neto**

CPF: 000.306.217-12

Cargo: secretário municipal de obras

Conduta: elaborar termo de referência sem justificar adequadamente a quantidade de horas a ser registrada contribuiu para o registro em SRP de serviços sem justificativa.

Nexo de causalidade: ao elaborar o termo de referência sem justificar adequadamente a quantidade de horas a ser registrada contribuiu o registro em SRP de serviços sem justificativa.

Culpabilidade: quanto ao juízo de reprovabilidade, era possível ao responsável adotar conduta diversa, pois possuía atribuições e competência para realizar o procedimento adequado de estimativa. Logo, assumiu o risco de causar prejuízo ao interesse público ao não justificar adequadamente o quantitativo pretendido.

ResponsávelNome: **Paulo Fernando Schimidt Cavalcante de Albuquerque**

CPF: 375.735.938-05

Cargo: Presidente da CPL/Pregoeiro

Conduta: elaborar edital de pregão eletrônico sem estabelecer parâmetros para aferição da capacidade técnica das licitantes

Nexo de causalidade: ao elaborar o edital sem os critérios para aferição da capacidade técnica, contribuiu para contratação de empresa sem comprovação de capacidade técnica.

Culpabilidade: quanto ao juízo de reprovabilidade, era possível ao responsável adotar conduta diversa, pois possuía atribuições e competência para estabelecer os parâmetros de qualificação técnica das licitantes. Logo, assumiu o risco de causar prejuízo ao interesse público com a contratação de empresa sem capacidade técnica.

Proposta de encaminhamento

138. Com base no inciso II do art. 40 da Lei Complementar nº 154/1996 (Lei Orgânica do TCE/RO) c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO, propõe-se a realização de audiência dos responsáveis acima para que presente, no prazo de quinze dias, razões de justificativas. [...]. (Alguns grifos no original).

Quanto aos achados em voga, de pronto, corrobora-se o disposto no Relatório de Inspeção (item 7, A.1 a A.5, fls. 1084 a 1112, ID 1169570), ratificando-se os fundamentos lançados no citado instrumento técnico para adotá-los como razões de decidir neste feito, utilizando da técnica da motivação e/ou fundamentação per *relationem ou aliunde*. Explica-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

No que trata o achado A1 (liquidação e pagamento irregular das despesas), foi detectado um verdadeiro descontrole na prestação dos serviços de horas-máquina. No ponto, após aferição *in loco*, bem como aos autos do Processo Administrativo n. 919/21 – que trata do gerenciamento do registro de preço afeto ao Processo Administrativo n. 462/21 – o Corpo Técnico evidenciou diversas impropriedades (ausência da descrição das atividades a serem executadas, nas ordens de serviço; falta de acompanhamento dos trabalhos pela Secretaria Municipal de Obras; inexistência de hodômetro/horímetro para realizar o controle das horas efetivamente trabalhadas; falhas nos registros dos mapas diários, com divergência nos horários informados como de prestação das atividades; não indicação do tempo de paralização dos maquinários quebrados; divergência nos quantitativos informados pelos responsáveis com aqueles levantados, no local, pelos auditores; não acompanhamento da execução do contratado pelos fiscais da obra, sendo que não havia preposto para indicar as correções necessárias, ao final dos serviços; entre outras).

Nesse contexto, em juízo preliminar, compreende-se que, de fato, a execução dos serviços contratados no Processo Administrativo n. 919/21 ocorreu apenas de forma parcial, isto é, em quantidade e qualidade inferior ao contratado.

É que, tendo por norte o cálculo estimativo da capacidade de produção de cada máquina por hora (Pá Carregadeira, Caminhão Basculante, Motoniveladora, Rolo compactador, Caminhão tanque, Caminhão prancha), conclui-se, de maneira prévia, que há indícios de dano ao erário no valor de **R\$45.751,21 (quarenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e um reais e vinte e um centavos)**, decorrente das falhas na execução e na liquidação das despesas da contratação veiculada no Processo Administrativo n. 919/21, em afronta aos artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/64.⁸

Como se observa, no processo em questão, tem-se que já houve a quantificação dos potenciais danos ao erário. Ademais, na linha do disposto no parágrafo 67 do relatório de inspeção (fls. 1091/1094, ID 1169570), há a identificação dos responsáveis com o estabelecimento do nexo causal entre suas condutas e os resultados ilícitos, quais sejam: **Valteir Geraldo Gomes de Queiroz** (CPF: 852.636.212-72), Prefeito do Município de Candeias do Jamari/RO, a partir de 01.01.2021; **Franchel Pereira Fantinatti Neto** (CPF: 000.306.217-12), Secretário Municipal de Obras do Município de Candeias do Jamari/RO, no período de 06.01.2021 a 24.11.2021; **Vinicius Felipe Messias de Queiroz** (CPF: 005.663.191-01), Secretário de Obras Adjunto e Presidente da Comissão de Fiscalização dos Serviços, no período de 11.1.2021 a 19.11.2021; **Gabriel Reis Rosa** (CPF: 015.752.932-00), Coordenador NII Territorial e Membro da Comissão de Fiscalização de Serviços, a partir de 20.01.2021; **Elielson Gomes Kruger** (CPF: 599.630.182-20), Controlador Geral do Município de Candeias do Jamari, no período de 06.01.2021 a 09.12.2021; **Omar Benício Caruta** (CPF: 572.312.142-15), Coordenador NII de Convênios e Membro da Comissão de Fiscalização dos Serviços, a partir de 14.05.2021; **Edilson Almeida Tavares** (CPF: 573.433.222-49), Operador de Máquinas Pesadas e Membro da Comissão de Fiscalização dos Serviços, a partir de 02.05.2006.

⁸ “Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”. BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 18 mar. 2022.



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Porém, na senda do disposto no parágrafo 149 do relatório técnico (fls. 1114, ID 1169570), neste momento processual, frente à necessidade da análise das justificativas diante dos apontamentos realizados no Processo Administrativo n. 919/21, e/ou de melhor instrução com o exame dos Processos Administrativos n.s 462 e 1422/2021 (novas diligências ou novos cálculos), decide-se pela NÃO conversão, de pronto, deste processo em Tomada de Contas Especial (TCE).

Porém, noutra perspectiva, como bem pontuou a Unidade Técnica, compete adotar medidas, de imediato, visando preservar o erário, principalmente no que concerne à execução e à liquidação das despesas do contrato veiculado no Processo Administrativo n. 1422/2021 – que trata do gerenciamento do registro de preço afeto ao Processo Administrativo n. 462/21 – em que também foram identificadas irregularidades de igual natureza àquelas levantadas no Processo Administrativo n. 919/21 (*fumus boni iuris*).

Naquele feito, a Unidade Técnica vislumbrou que já houve o empenho do valor de R\$595.750,00 (quinhentos e noventa e cinco mil, setecentos e cinquenta reais), com a execução parcial de R\$146.663,50 (cento e quarenta e seis mil, seiscentos e sessenta e três reais e cinquenta centavos), sobre o que ainda NÃO foram realizados pagamentos, fato que deve estar na iminência de ocorrer (*periculum in mora*), com risco real de lesão ao erário, justificando-se a concessão da Tutela Antecipatória requerida pela Equipe de Inspeção deste Tribunal, no sentido de determinar aos gestores responsáveis que se abstenham de liquidar tal despesa, procedendo-se à retenção dos valores a serem repassados à empresa A.N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli. Em idêntico sentido:

DM 0242/2018-GCPCN, Processo n. 4156/2017– TCE-RO

[...] **decido pela concessão, em caráter antecipatório, da tutela inibitória, determinando ao Diretor Geral do DER, Sr. Luiz Carlos Souza Pinto, que, imediatamente, adote as seguintes providências:**

1) se abstenha de efetuar pagamentos referentes ao termo aditivo à contratada sem efetuar a aplicação do desconto global da proposta no termo aditivo em relação aos valores da tabela utilizados para a definição dos preços do aditamento, bem como para que proceda, tendo em vista a existência de saldo contratual, **à retenção da quantia de R\$ 32.069,59 (trinta e dois mil, sessenta e nove reais e cinquenta e nove centavos)**, devendo comprovar essas medidas no prazo de 15 (quinze) dias, contado da ciência desta decisão; [...].

DM 190/2014/GCVCS/TCE/RO, Processo n. 2928/2014– TCE-RO

[...] I. Determinar ao Senhor UBIRATAN BERNARDINO GOMES – Diretor Geral do DER, que **se abstenha de efetuar pagamentos decorrentes do Contrato nº 001/2014/GJ/DER/RO**, mantendo-o paralisado até posterior deliberação deste Tribunal, sob pena de incidir na sanção do art. 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, uma vez que - no curso destes autos, bem como dos Processos nº 3187/2014/TCE-RO, Representação; e nº 2207/2013/TCE-RO, edital de licitação, apensos - este Tribunal de Contas evidenciou diversas ilegalidades graves, aptas a ensejar as medidas sobrepostas, visando proteger o erário e preservar o interesse público, conforme descrito dos itens 4.1 a 410 do Relatório Técnico de fls. 1302/1321; [...].

DM 0030/2020-GCESS, Processo n. 00958/19– TCE-RO

[...] b) que exija da empresa TROL a comprovação do recolhimento integral do ISS, ou **comprove a retenção do valor R\$ 125.487,61 (cento e vinte e cinco mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e sessenta e um centavos) pago indevidamente**, vez que estavam sendo pagos a título de ISS 5,00%



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

em cima da medição e estavam sendo recolhidos de 2,00% a 2,50%, conforme relatado nos parágrafos 44 a 47; [...]. (Alguns grifos nos originais).

Diante dos fatos narrados pelo Corpo de Inspeção, com subsídio na jurisprudência deste Tribunal de Contas, decide-se conceder a Tutela Antecipatória de Urgência, de caráter inibitório, para determinar ao Senhor **Valteir Geraldo Gomes de Queiroz**, Prefeito do Município de Candeias do Jamari/RO, ou a quem lhe vier a substituir, que se abstenha de efetivar pagamentos em favor da empresa A.N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli, procedendo a retenção dos valores afetos ao contrato veiculado no Processo Administrativo n. 1422/202, até posterior deliberação desta Corte relativamente aos achados A1 e A2 levantados pelo Corpo Técnico.

No que dispõe o Processo Administrativo n. 462/2021, a Unidade Técnica indicou que já foram adotadas medidas, após a deflagração de ação pela Polícia Civil/DECOR, de modo que a execução e o pagamento pelos serviços foram interrompidos, impedindo eventual lesão ao erário que poderia chegar até R\$1.072.100,00 (um milhão, setenta e dois mil e cem reais). Portanto, em tal feito, *a priori*, não há necessidade de determinar a retenção de valores.

No que diz respeito ao achado A2 (ausência de controle na execução dos serviços), o Corpo Técnico apontou impropriedades afetas aos Processos Administrativos n.s 919 e 1422/21, revelando que as requisições de serviços não descrevem, de forma suficiente, o que será realizado pelas máquinas; a Semob não designou servidor qualificado para acompanhar o cumprimento do pactuado; o mapa diário de trabalho, utilizado para fins de liquidação, não apresenta as informações acerca das atividades realizadas; os certificados dos operadores de máquinas não foram exigidos; os serviços deixaram de ser recebidos e não foi conferida a regularidade das obrigações trabalhistas nem o recolhimento do FGTS, havendo, ainda, conflito entre as datas de assinatura dos contratos pelo prefeito e o início da execução das obras; e, ainda mais grave, que os serviços efetivados não correspondem ao quantitativo registrado. Diante do exposto, assiste razão ao Corpo de Instrução, ao propor a audiência dos envolvidos elencados no achado anterior e também dispostos no parágrafo 91 do relatório técnico (fls. 1099/1101, ID 1169570), em face das inconsistências em voga.

No que concerne ao achado A.3 (subpreço), a Unidade Técnica indicou que os custos para a execução do objeto contratado são insustentáveis. No ponto, arguiu que o preço registrado não é compatível com as despesas operacionais envolvidas, de maneira que os valores pagos pelos serviços não são suficientes nem para fazer frente a elas. Com efeito, tendo em conta os dados informados pelo Corpo de Instrução, entende-se que o valor registrado para a realização dos serviços pode ser, realmente, inexecutável. Nesse cenário, deve-se realizar a audiência do responsável indicado no parágrafo 105 do relatório de instrução (fls. 1104, ID 1169570), para que apresente razões e documentos de defesa.

No que tange ao achado A.4 (irregularidades nas pesquisas de preços), ao examinar o Processo Administrativo n. 462/21, o Corpo Técnico indicou que as empresas as quais apresentaram cotações (A. N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli; H. S. Lozada Eireli EPP; e Pacheco Construções e Serviços de Terraplanagem Ltda.) possuíam vínculo entre si, haja vista que duas delas enviaram os valores, via e-mail, praticamente ao mesmo tempo, sendo que o engenheiro Heitor Santos Lozada, responsável pela cotação fornecida pela A. N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli (Construtora Nogueira), também é sócio da H. S. Lozada Eireli EPP. Ademais, foram cometidos idênticos erros nas planilhas de estimativa dos custos encaminhadas por tais empresas, dentre outros fatores. Diante de tais elementos de informação, *a priori*, compreende-se, no contexto descrito pelo Corpo de Instrução, de que há indícios graves irregularidade na contratação veiculada no citado processo. Em verdade, há fortes indícios de que



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

houve acerto prévio na definição do preço de referência, inclusive com a possibilidade de ter existido fraude (conluio). Nessas bases, conclui-se como salutar determinar a audiência do responsável identificado no parágrafo 126 do relatório de instrução (fls. 1109, ID 1169570).

Em relação ao achado A.5 (irregularidades formais no Termo de Referência/Edital), a Unidade Técnica identificou a ausência de justificativa para o registro de preço no montante de 7.000 horas-máquina, expressando que existiu superestimação da quantia, ao passo que nos anos anteriores (2018, 2019, 2020 e meados de 2021) foram fixados valores que juntos equivalem, tão somente, a 3.220 horas-máquina. Somado a isso, arguiu não haver critérios no edital para a qualificação técnica, pela falta do estabelecimento das características, das quantidades e dos prazos pertinentes ao objeto licitado. Com isso, indicou não se saber por quais parâmetros foram definidos os quantitativos a serem contratados. Ao caso, mais uma vez, compreende-se que há a necessidade de ser determinada a audiência dos responsáveis, indicados no parágrafo 137 do relatório de instrução (fls. 1111/1112, ID 1169570), para que possam exercer as garantias do contraditório e da ampla defesa, como preconiza o art. 5º, LV, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Em arremate, decide-se incluir a empresa A. N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli no polo passivo destes autos, no sentido de que possa apresentar razões e documentos de defesa em face dos achados A1 e A2, tendo em conta a existência denexo causal entre suas ações e os potenciais resultados ilícitos, substancialmente pelo fato de não executar os serviços conforme o quantitativos registrados (Pregão Eletrônico n. 013/2021), com potencial dano ao erário; e, ainda, por ser afetada diretamente pelos efeitos da Tutela Antecipatória requerida pelo Corpo de Instrução.

Por fim, deve-se manter o caráter sigiloso destes autos, uma vez que neles há informações que podem comprometer as “[...] atividades de inteligência, de investigação, de apuração ou de fiscalização em andamento”,⁹ nos exatos termos do art. 247-A, I, do Regimento Interno,¹⁰ dando-se ciência do feito à Delegacia de Combate à Corrupção (Decor/PCRO), em atenção ao Termo de Cooperação firmado entre a Polícia Civil e este Tribunal de Contas, bem como ao Ministério Público do Estado de Rondônia, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis no âmbito de suas alçadas, substancialmente, diante dos indícios de crimes, antes previstos na Lei n. 8.666/93; e, hodiernamente, tipificados no Código Penal, com redação dada pela Lei n. 14.133/21, diante de possível fraude (conluio) no processo da contratação por parte das empresas A. N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli; H. S. Lozada Eireli EPP; e Pacheco Construções e Serviços de Terraplanagem Ltda., conforme narrados entre os parágrafos 114 e 120 do relatório técnico (fls. 1105/1107, ID 1169570).

⁹ A exemplo do Inquérito Policial n. 002/2021-DECOR que trata da investigação dos fatos.

¹⁰ “Art. 247-A. Sem prejuízo do disposto do artigo 61-A, após o término da apuração, os resultados das auditorias, inspeções e demais fiscalizações a cargo do Tribunal, bem como os autos e os atos processuais praticados durante a instrução, apreciação e julgamento dos processos são públicos e considerados de interesse coletivo. § 1º A decretação de sigilo processual, ressalvada a hipótese do parágrafo único do artigo 61-A e sem prejuízo do disposto no artigo 86, dependerá de decisão fundamentada do Relator, de ofício ou a requerimento de pessoa, órgão ou entidade interessada, restringindo, sem prejuízo da ampla defesa, o acesso aos autos e aos documentos, em especial, nas seguintes hipóteses: I - informações que comprometam atividades de inteligência, de investigação, de apuração ou de **fiscalização em andamento** [...]”. (Sem grifos no original). RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Regimento Interno** aprovado pela Resolução Administrativa nº. 005/TCER-96. Disponível em: <<http://setorial.tce.ro.gov.br/cg/legislacao/2103-2/>>. Acesso em: 21 mar 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Posto isso, sem maiores digressões, com fulcro no art. 5º, LV,¹¹ da CRFB c/c artigos 3º-A, *caput*; 38, II, e 40, II, da Lei Complementar n. 154/96¹² c/c artigos 62, III, e 108-A, *caput*, do Regimento Interno,¹³ **decide-se:**

I – Deferir a Tutela Antecipatória, de caráter inibitório, proposta pelo Corpo Técnico – com fundamento no art. 3º-A, *caput*, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 108-A, *caput*, do Regimento Interno e na jurisprudência deste Tribunal de Contas – para **determinar** ao Senhor **Valteir Geraldo Gomes de Queiroz**, Prefeito do Município de Candeias do Jamari/RO, ou a quem lhe vier a substituir, que **se abstenha** de efetivar pagamentos em favor da empresa A.N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli, procedendo **a retenção** dos valores afetos ao contrato veiculado no Processo Administrativo n. 1422/202, até posterior deliberação desta Corte relativamente aos achados A1 e A2 levantados pelo Corpo de Inspeção nestes autos, comprovando o cumprimento da medida, **no prazo de 05 (cinco) dias**, contados da publicação desta decisão no Diário Oficial-TCE/RO, sob pena de multa a teor do art. 55, IV, da Lei Complementar n. 154/96, com gradação prevista no art. 103, § 1º, do Regimento Interno;

II – Determinar a **Audiência** dos Senhores: **Valteir Geraldo Gomes de Queiroz** (CPF: 852.636.212-72), Prefeito do Município de Candeias do Jamari/RO, a partir de 01.01.2021; **Franchel Pereira Fantinatti Neto** (CPF: 000.306.217-12), Secretário Municipal de Obras do Município de Candeias do Jamari/RO, no período de 06.01.2021 a 24.11.2021; **Vinicius Felipe Messias de Queiroz** (CPF: 005.663.191-01), Secretário de Obras Adjunto e Presidente da Comissão de Fiscalização dos Serviços, no período de 11.01.2021 a 19.11.2021; **Gabriel Reis Rosa** (CPF: 015.752.932-00), Coordenador NII Territorial e Membro da Comissão de Fiscalização de Serviços,

¹¹ Art. 5º [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...]. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.

¹² “Art. 3º-A. Nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos termos do Regimento Interno, **conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório**, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final. (Incluído pela Lei Complementar nº. 806/14) [...], [...] Art. 38. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial: [...] II - realizar, por iniciativa própria, na forma estabelecida no Regimento Interno, **inspeções** e auditorias da mesma natureza que as previstas no inciso I do art. 36, desta Lei Complementar; [...], [...] Art. 40. Ao proceder a fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator ou o Tribunal: [...] II - se verificar a ocorrência de irregularidade quanto a legitimidade ou economicidade, **determinará a audiência do responsável** para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa”. (Sem grifos no original). RONDÔNIA. **Lei Complementar Estadual nº. 154/96**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

¹³ “Art. 108-A. A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final. (Incluído pela Resolução nº 76/TCE/RO-2011)”. [...], [...] **Art. 62**. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator: [...] **III** - se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, **determinará a audiência do responsável** para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa”. RONDÔNIA. **Regimento Interno** (aprovado pela Resolução Administrativa nº 005/TCER-96). Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

a partir de 20.01.2021; **Elielson Gomes Kruger** (CPF: 599.630.182-20), Controlador Geral do Município de Candeias do Jamari, no período de 06.01.2021 a 09.12.2021; **Omar Benício Caruta** (CPF: 572.312.142-15), Coordenador NII de Convênios e Membro da Comissão de Fiscalização dos Serviços, a partir de 14.5.21; **Edilson Almeida Tavares** (CPF: 573.433.222-49), Operador de Máquinas Pesadas e Membro da Comissão de Fiscalização dos Serviços, a partir de 02.05.2006; e da empresa **A. N. de Souza Construções e Terraplanagem Eireli** (CNPJ: 15.825.938/0001-18), contratada, em face dos **achados A1** (liquidação e pagamento irregular das despesas) e **A2** (ausência de controle na execução dos serviços) do relatório de inspeção, cujo nexos causal entre suas condutas e os resultados ilícitos foi detalhado nos parágrafos 67 e 91 (fls. 1091/1094 e 1099/1101, ID 1169570) e nos fundamentos deste *decisum*, apontando-se, resumidamente:

- a) ausência da descrição das atividades a serem executadas, nas ordens de serviço,
- b) falta de acompanhamento dos trabalhos pela Secretaria Municipal de Obras,
- c) inexistência de hodômetro/horímetro para realizar o controle das horas efetivamente trabalhadas,
- d) falhas nos registros dos mapas diários, com divergência nos horários informados como de prestação das atividades,
- e) não indicação do tempo de paralização dos maquinários quebrados,
- f) divergência nos quantitativos informados pelos responsáveis com aqueles levantados, no local, pelos auditores deste Tribunal,
- g) não acompanhamento da execução do contratado pelos fiscais da obra, sendo que não havia preposto para indicar as correções necessárias, ao final dos serviços,
- h) não designação de servidor qualificado para acompanhar o cumprimento do pactuado,
- i) não apresentação das informações acerca das atividades realizadas no mapa diário de trabalho utilizado para fins de liquidação,
- j) não exigir os certificados dos operadores de máquinas,
- k) deixar de proceder ao recebimento dos serviços,
- l) não conferir a regularidade das obrigações trabalhistas nem o recolhimento do FGTS,
- m) existência de conflito entre as datas de assinatura dos contratos pelo prefeito e o início da execução das obras,
- n) falta de execução dos serviços corresponde ao quantitativo registrado;

III – Determinar a Audiência do Senhor Paulo Fernando Schimidt Cavalcante de Albuquerque (CPF: 375.735.938-05), Presidente e Pregoeiro da CPL, a partir de 12.04.2021, diante do achado **A3** (Subpreço), cujo nexos causal entre sua conduta e o resultado ilícito foi detalhado no parágrafo 105 do relatório de instrução (fls. 1104, ID 1169570), em razão de não estabelecer critérios de aceitabilidade/viabilidade na fase interna da licitação, julgando a proposta vencedora do pregão como regular, embora os custos apresentados estivessem incompatíveis com os insumos, salários e encargos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

IV – Determinar a Audiência do Senhor **Hamilton Fernandes Medeiros** (CPF: 644.397.712-20), Coordenador II de Aquisições de Compras/Cotador, a partir de 14.01.2021, diante do achado **A4** (irregularidades formais no Termo de Referência/Edital), cujo nexos causal entre sua conduta e o resultado ilícito foi detalhado no parágrafo 126 do relatório de instrução (fls. 1109, ID 1169570), ao deixar de realizar ampla pesquisa de mercado para compor estimativa do preço;

V – Determinar a Audiência dos Senhores **Franchel Pereira Fantinatti Neto** (CPF: 000.306.217-12), Secretário Municipal de Obras do Município de Candeias do Jamari/RO, no período de 06.01.2021 a 24.11.2021, e **Paulo Fernando Schimidt Cavalcante de Albuquerque** (CPF: 375.735.938-05), Presidente e Pregoeiro da CPL, a partir de 12.04.2021, sendo o primeiro, por elaborar termo de referência sem justificar adequadamente a quantidade de horas a ser registrada, contribuindo para o registro em SRP de serviços sem justificativa; e, o segundo, por elaborar edital de pregão eletrônico sem estabelecer parâmetros para aferição da capacidade técnica das licitantes, cujos nexos de causalidade entre suas condutas e os resultados ilícitos foram detalhados no parágrafo 137 do relatório de instrução (fls. 1111/1112, ID 1169570);

VI – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados na forma do art. 97, § 1º, do RI/TCE-RO, para que os responsáveis citados nos itens II a V desta decisão, encaminhem a esta Corte de Contas suas justificativas de defesa acompanhadas dos documentos que entenderem necessários;

VII – Determinar a Notificação do Senhor **Valteir Geraldo Gomes de Queiroz**, Prefeito do Município de Candeias do Jamari/RO, ou de quem lhe vier a substituir, para adote medidas com o fim de implementar o sistema de controle de horas-máquina, segundo os parâmetros consignados no Acórdão APL-TC 00290/20 (Processo n. 03403/16-TCE/RO), abaixo elencados, comprovando o cumprimento das medidas iniciais, **no prazo de 15 (cinco) dias**, 97, § 1º, do RI/TCE-RO, sob pena de multa a teor do art. 55, IV, da Lei Complementar n. 154/96, com gradação prevista no art. 103, § 1º, do Regimento Interno, além da responsabilização pelos danos que der causa em face de eventual omissão, quais sejam:

a) designação de comissão de fiscalização composta por, no mínimo, três servidores do quadro efetivo do ente jurisdicionado, com conhecimento técnico específico, para exercer o controle diário das obras realizadas e das horas/máquina utilizadas, atestando a devida utilização e emprego das máquinas pelas horas descritas, sob pena de responsabilidade solidária junto a esta Corte de Contas, utilizando-se do formulário previsto na alínea “c”, de modo a aferir o atendimento aos princípios da legalidade, finalidade, eficiência e economicidade;

b) instalação de horímetros, devidamente inspecionados e certificados pelo órgão competente, em todos os maquinários que venham a ser locados;

c) adoção de formulário padrão para o ateste da fiscalização realizada por maquinário, que deverá, ao final, vir subscrito pelo motorista da máquina e pelos membros da comissão, contendo campo para preenchimento das seguintes informações:

- identificação do veículo (modelo, ano e placa do veículo);
- identificação do condutor (nome por extenso e documento de identificação);
- registro da data, hora e local do início dos serviços;
- registro da data e hora do término dos serviços;
- registro da finalidade do uso da máquina;
- registro do serviço realizado;
- registro do montante de horas/máquina utilizados no dia;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

- dados do horímetro no início do serviço;
- dados do horímetro no término do serviço;
- campo próprio à apresentação de anotações de ocorrências.

d) a comissão responsável deverá elaborar planilhas mensais de controle das horas/máquina e dos serviços realizados para cada veículo utilizado, as quais virão instruídas pelas cópias dos formulários diários e informarão obrigatoriamente:

- período de referência (mês/ano);
- total de horas/máquina;
- informe global dos serviços realizados no período;
- identificação e assinatura do servidor responsável;

e) remeter os mencionados relatórios mensalmente à Controladoria Interna do órgão jurisdicionado, para a verificação da regularidade da liquidação da despesa, atentando-se ao disposto no §1º do artigo 74 da Constituição Federal.

VIII – Determinar ao Departamento do Pleno¹⁴ que, por meio de seu cartório, **dê ciência** aos responsáveis, citados entre os itens I a VII, com cópias do relatório da presente Inspeção Especial (Documento ID 1169570) e desta decisão, bem como que acompanhe os prazos fixados, adotando-se, ainda, as seguintes medidas:

a) alertar os responsáveis de que o não atendimento à determinação deste Relator poderá sujeitá-los à penalidade disposta no artigo 55, IV, da Lei Complementar n.154/96;

b) autorizar a citação, por edital, em caso de não localização das partes, a teor dos artigos 30, III, e 30-C, I a III, do Regimento Interno;

c) transcorrido, *in albis*, o período de apresentar defesa, após a citação editalícia, nomeie-se, com fundamento no art. 72, II, do Código de Processo Civil, a Defensoria Pública do Estado como curadora especial, observando o prazo em dobro estabelecido pelo art. 128, I, da Lei Complementar n. 80/94;

d) autorizar, desde já, a utilização dos meios de Tecnologia da Informação (TI) e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais;

e) ao término do prazo estipulados nesta decisão, apresentadas ou não as defesas e/ou as documentações requeridas, encaminhem-se os autos ao **Departamento de Documentação e Protocolo (DDP)** para a correção da Categoria e Subcategoria deste processo, de modo a constar, respectivamente, “Auditorias e Inspeções” – “Inspeção Especial”, seguindo-se do envio à **Secretaria Geral de Controle Externo (SCGE)** para que, por meio da Diretoria competente, dê continuidade à análise do feito;

IX – Intimar do teor desta decisão, via ofício, a **Delegacia de Combate à Corrupção (Decor/PCRO)**, em referência ao Inquérito Policial n. 002/2021-DECOR, bem como o **Ministério Público do Estado de Rondônia**, para conhecimento e/ou adoção das providências que entenderem necessárias, no âmbito de suas alçadas, diante dos fatos narrados entre os parágrafos 114 e 120 do relatório técnico (fls. 1105/1107, ID 1169570), com cópias deste feito e do citado relatório;

¹⁴ “Art. 121. Compete ao Tribunal Pleno: I - apreciar e, quando for o caso, processar e julgar originariamente: a) as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e Prefeitos Municipais; [...] f) inspeções e auditorias referentes à gestão dos agentes indicados nas alíneas “a” e “b” deste inciso [...]”. RONDÔNIA. **Regimento Interno** (aprovado pela Resolução Administrativa nº 005/TCER-96). Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2022. III-GCVCS



Proc. 01775/21 [e]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

X – Intimar do teor desta decisão o **Ministério Público de Contas (MPC)**, nos termos do art. 30, § 10, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

XI – Intimar do teor desta decisão os Advogados Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado, OAB/RO 4-B, e Amadeu Guilherme Lopes Machado, OAB/RO 1225, na qualidade de procuradores do Senhor **Valteir Geraldo Gomes de Queiroz**, Prefeito do Município de Candeias do Jamari/RO;

XII – Deixar de dar publicidade a esta decisão, em face do carácter sigiloso das informações, com fundamento no art. 247-A, I, do Regimento Interno.

Porto Velho, 22 de março de 2022.

(Assinado eletronicamente)

VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Relator