



# RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA (RAI) N° 02/2020

## OBRAS

# REFORMA DO BANHEIRO DA PRAÇA TIMULIÃO MARANHÃO

Processo Licitatório N° 007/2015 – Carta Convite N° 005/2015, que tem como objeto à contratação de empresa de engenharia para execução de reforma do banheiro público da Praça Timulião Maranhão, localizada no centro do Município de São Lourenço da Mata - PE.

São Lourenço da Mata - PE, 2020.



São Lourenço da Mata - PE, 2020.

Sr. Lázaro XXXXX  
Controlador Geral do Município  
Prefeitura Municipal de São Lourenço da Mata  
Praça Dr. Araújo Sobrinho - Centro, São Lourenço da Mata - PE

Prezado Senhor:

De acordo com as diretrizes Processo Licitatório N° 007/2015 – Carta Convite N° 005/2015, que tem como objeto à contratação de empresa de engenharia para execução de reforma do banheiro público da Praça Timulião Maranhão, localizada no centro do Município de São Lourenço da Mata - PE, dessa forma encaminhamos o Relatório de Auditoria.

Ressaltamos que este relatório é de uso exclusivo da Prefeitura de São Lourenço da Mata-PE, não devendo ser utilizado para nenhum outro propósito sem prévia autorização.

Nesta oportunidade, gostaríamos de agradecer a cooperação dos profissionais da Prefeitura de São Lourenço da Mata envolvidos durante o desenvolvimento do trabalho.

Colocando-nos à inteira disposição de V.Sa. para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

Paulo Sanches  
Auditor do Município

Almiro Damásio  
Assessor de Auditoria



## ÍNDICE

<b>I - ESCOPO DOS EXAMES</b>	<b>4</b>
<b>II- FICHA TÉCNICA</b>	<b>5</b>
<b>III - APRESENTAÇÃO DETALHADA DOS RESULTADOS</b>	<b>6</b>
P.1 DA EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DOS ACRÉSCIMOS DE SERVIÇOS	6
P.2 DAS AUSÊNCIAS DE PARECERES	24
P.3 VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	30
P.4 DA AUSÊNCIA DE ARTs	39
P.5 FALTA DE COMPROVAÇÃO NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS	45
P.6 AUSÊNCIA DE CONTROLES INTERNOS	49
<b>III - DAS RECOMENDAÇÕES</b>	<b>70</b>
<b>IV - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>71</b>



Tipo de Auditoria: Processo Licitatório N° 007/2015.

Auditada: Carta Convite N° 005/2015.

Exercício/Período: 2015.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA

### I - ESCOPO DOS EXAMES

Os trabalhos de auditoria na área de Licitações e Contratos foram realizados com o objetivo de identificação e avaliação do **Processo Licitatório N° 007/2015 – Carta Convite N° 005/2015**, que tem como objeto a contratação de empresa de engenharia para execução de reforma do banheiro público da Praça Timulião Maranhão, localizada no centro do Município de São Lourenço da Mata - PE., desta forma encaminhamos o Relatório de Auditoria.

Os trabalhos tiveram início em 07 de fevereiro de 2020 e concluídos em 05 de maio do mesmo ano, onde foram solicitados documentos referente à obra as Secretarias envolvidas.

As obras e serviços, assim como seus respectivos contratos representam grande parcela do orçamento da Prefeitura de São Lourenço da Mata, o que torna esta área bastante relevante aos olhos dos órgãos de controle e que demanda muita atenção desta Auditoria Interna ao realizar ações nos setores envolvidos.

Sendo assim, almejou-se com a realização do presente trabalho verificar o cumprimento de todos os preceitos legais tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem as contratações públicas, bem como avaliar os controles internos dos setores envolvidos a fim de se verificar as impropriedades existentes nos procedimentos internos, o que poderia levar a uma má gestão e utilização dos recursos públicos. Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.



## II - FICHA TÉCNICA

<b>DATA DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL</b>	13/02/2015
<b>PROCESSO LICITATÓRIO</b>	Nº 007/2015
<b>MODALIDADE / NUMERAÇÃO</b>	Carta Convite Nº 005/2015
<b>OBJETO</b>	Contratação de empresa de engenharia para execução de reforma da Praça Pública Timulão Maranhão, localizada no centro do Município de São Lourenço da Mata- PE.
<b>RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS</b>	Unidade financeira: 02.10 - Secretaria de Infraestrutura Código Funcional: 1545100251.119 - Construção, Ampliação e Restauração de Prédios Públicos.
<b>EMPRESAS PARTICIPANTES</b>	Construtora Santa Leonor Ltda - CNPJ:03.671.887/0001-38 C&M Construtora e Prestadora Ltda - CNPJ:17.331.335/0001-95 Construtora Matias Silva Ltda - CNPJ: 07.279.603/0001-13
<b>EMPRESA VENCEDORA</b>	Construtora Santa Leonor Ltda - CNPJ:03.671.887/0001-38
<b>Nº DO CONTRATO</b>	COB Nº 011/2015
<b>VALOR DO CONTRATO / DATA</b>	R\$ 18.989,19 (dezoito mil, novecentos e oitenta e nove reais e dezenove centavos) / 02/03/2015.
<b>VALOR EMPENHADO</b>	R\$ 26.974,22 (Vinte e seis mil, novecentos e setenta e quatro reais e vinte e dois centavos)
<b>VALOR LIQUIDADO</b>	R\$ 26.974,22 (Vinte e seis mil, novecentos e setenta e quatro reais e vinte e dois centavos)
<b>VALOR PAGO</b>	R\$ 26.974,22 (Vinte e seis mil, novecentos e setenta e quatro reais e vinte e dois centavos)
<b>PRAZO DE EXECUÇÃO</b>	60 dias
<b>MEMBROS DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>	Heleni Maria Lira da Silva - Presidente Jacira Xavier dos Santos - Secretária Joana D'arc de Santana Oliveira - Secretária Lucácia Romanely dos Santos- Membro Natália Domingos Ferreira - Membro Ednaldo Batista da Silva - Membro
<b>FISCAL DO CONTRATO</b>	Djailson Pereira de Oliveira
<b>GESTOR DO CONTRATO</b>	Secretário Ivaldo Beltrão Martins
<b>PREFEITO</b>	Ettore Labanca
<b>STATUS DA OBRA</b>	Concluída



### III - APRESENTAÇÃO DETALHADA DOS RESULTADOS

Nesta seção demonstramos as principais observações realizadas neste trabalho, bem como a discordância com as normas e princípios da administração pública.

#### P1. DA EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DOS ACRÉSCIMOS DE SERVIÇOS

##### P1.1 DO FATO

Em análise da Planilha Orçamentária do Processo Licitatório N° 007/2015 – Carta Convite N° 005/2015 e do 3° boletim de medição (último boletim de medição) dos serviços da reforma da praça, a equipe de Auditoria da Controladoria Geral do Município constatou divergência entre os serviços previstos em contrato e os serviços realizados (**Anexo I**), **identificamos acréscimos de serviços**, extrapolando os limites permitidos pela Lei 8.666/93.

Os limites permitidos para acréscimos de serviços são de 50% do valor inicial do contrato, em casos de reforma. Logo, por meio da comparação dos serviços orçados com os serviços realizados chegou-se a conclusão que os acréscimos de serviços foram equivalentes a 83%, ferindo os limites permitidos pela Lei 8.666/93, conforme a tabela 01 abaixo:

TABELA 01: VALOR CONTRATUAL INICIAL X EXTRAPOLAÇÃO PERCENTUAL

Contrato Inicial	Acréscimos de Serviços	Percentual Utilizado (+)
R\$18.989,19	R\$ 15.779,44	83 %

Fonte: Equipe de Auditoria

Mediante termo aditivo foram explanados as alterações contratuais (**Anexo II**), mas a comprovação dos acréscimos dos serviços dar-se pela realização dos serviços, detalhados nos boletins de medição, conforme a tabela 02 abaixo:

TABELA 02: ACRÉSCIMOS DE SERVIÇOS

Item	Descrição	Unidade	Preço Unitário	Quantidade Prevista	Quantidade Realizada	Valor da Diferença
3.3	11.05.010 REVESTIMENTO COM ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA NO TRACO 1 3, COM 2,0 CM DE ESPESSURA.	m <sup>2</sup>	R\$24,64	33,60	46,56	R\$319,33
5.1	(16.03.010) PINTURA LATEX EM PAREDES INTERNAS, CORALAR OU SIMILAR, DUAS	m <sup>2</sup>	R\$10,66	23,34	46,56	R\$247,53



	DEMÃOS, SEM MASSA CORRIDA, INCLUSIVE APLICACAO DE UMA DEMÃO DE LIQUIDO SELADOR DE PAREDE.						
8.1	09.02.040 PORTÃO EM CHAPA DE FERRO N.16 , GALVANIZADA, INCLUSIVE FECHADURA DE SOBREPOR BRASIL OU SIM E ASSENTAMENTO	m <sup>2</sup>	R\$300,57	0,00	14,70	R\$4.418,38	
8.2	(06.03.100) CONCRETO ARMADO PRONTO. FCK 15 MPA.CONDICAÇÃO B (NBR-12655), LANÇADO EM FUNDAÇÕES E ADENSADO, INCLUSIVE FORMA, ESCORAMENTO E FERRAGEM.	m <sup>3</sup>	1.423,94	0,00	1,05	R\$71,20	
8.3	(19.07.120) FORNECIMENTO DE CAIXA D'ÁGUA ELEVADA DE FIBROCIMENTO, COM TAMPAS, CAPACIDADE PARA 500 LITROS INCLUSIVE COLOCACAO.	UND	R\$230,92	0,00	2,00	R\$461,84	
8.4	(08.02.050) COBERTURA COM TELHAS DE CHAPA ONDULADA DE ALUMÍNIO DE 0,5 MM DE ESPESSURA.	m <sup>2</sup>	R\$66,39	0,00	3,75	R\$248,96	
8.5	(03.01.032 - SEDUC) DEMOLIDO DE ESTRUTURA METÁLICA DE COBERTA (12 A 14KG/M2)	m <sup>2</sup>	R\$12,21	0,00	820	R\$10.012,2	
<b>Total</b>						<b>R\$15.779,44</b>	

Fonte: Equipe de Auditoria

Com base nos cálculos realizados, os acréscimos de serviços chegou a um valor de **R\$ 15.779,44** (quinze mil, setecentos e setenta e nove reais e quarenta e dois centavos), com isso claramente ocorreu o desequilíbrio orçamentário da Administração Pública, tendo em vista o não planejamento para o referido gasto. A elaboração do Projeto Básico serve exatamente para que a



Administração Pública planeje os gastos que serão almejados com a realização dos serviços, a fim de abolir qualquer tipo de prejuízo ou desequilíbrio orçamentário.

Conforme explanado, os resultados que demonstram-se em desconformidade com o planejado, remete à Administração Pública ausência de preocupação com o erário público por parte dos agentes administrativos. Além disso, explana o descumprimento das normas legais, que cautelosamente impõe todos os requisitos que devem ser seguidos pela Administração Pública, no intuito de evitar possíveis danos ao equilíbrio orçamentário, bem como responsabilidade administrativa, cível e criminal para aqueles que não atenderem os preceitos legais.

Conforme exposto, os serviços que foram orçados e pactuados no instrumento contratual não foram executados de acordo com o planejado, ocasionando uma falta de controle sobre a gerência do contrato, proveniente das divergências relatadas. Por tanto a Lei de Licitações foi violada, pois a referida lei determina que no caso de REFORMA os acréscimos de serviços são até 50%.

## P1.2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Diante o exposto, cabe comentar prática corriqueira em Processos de Licitação Pública, que refletem a situação levantada, a Lei 8.666/93 aduz no artigo 65 que qualquer alteração contratual deverá ser realizada por meio de justificativas, inclusive os acréscimos e supressões de serviços.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou,



ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

**§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.**

**§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:**

**I - (VETADO)**

**II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.**

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7º (VETADO)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

No ACÓRDÃO Nº 560/19 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco faz alusão ao não cumprimento do artigo 65, pois os acréscimos e supressões sempre deve ser justificado mediante termo aditivo.

1. Registrar, por meio de termo aditivo, eventuais alterações (acréscimos ou supressões) ocorridas durante a execução de contratos, exceto para aquelas especificadas no artigo 65, § 8º, da Lei nº 8.666/1993 (A2.2);

Na Decisão Nº 0512/09 da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco é relatado que quaisquer modificações ocorridas durante a execução dos serviços devem ser documentadas e explicadas, com identificação do responsável.

1. Quanto ao controle na execução contratual de serviços de limpeza urbana:

- Para todos os boletins de medição emitidos, é necessária a elaboração de memórias de cálculo, acompanhadas de relatórios de controle interno no tocante à coleta, à varrição, à podaço,



à operação da UTRS (Unidade de Tratamento de Resíduos Sólidos) e à expedição de resíduos sólidos para o porto de Santo Antônio. A última medição dos serviços de limpeza urbana deve estar perfeitamente identificada, para que fique claro que após ela não existiram outras medições ou pagamentos;

- **Quaisquer modificações ocorridas durante a execução dos serviços devem ser documentadas e explicadas, com identificação do(s) responsável (is), principalmente no caso de trocas e acréscimos de serviços por outros que não constam na planilha. Esse procedimento é de suma importância, tanto para o controle interno como para o externo;**
- **Devem ser introduzidas rotinas de registro documental (memória de cálculo, caderneta de campo, mapa de cubação, justificativas técnicas, desenho, croqui, fotografias) de todos os serviços existentes nos boletins de medição, sobretudo dos serviços extras ou excedentes de difícil comprovação posterior.**
- Todos os entendimentos entre a empresa contratada e o DEFN devem ser registrados e devidamente arquivados, de modo que os documentos deles resultantes possam ser utilizados no esclarecimento de qualquer questão técnica ou mesmo na necessidade de destramo.

O Acórdão Nº 330/19 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco faz alusão aos limites de acréscimos de serviços permitidos pela Lei 8.666/93 e quais são os parâmetros a serem utilizados.

1. O artigo 6º, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93 define obra pública como toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta. A Orientação Técnica n.º 002/2009 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas traz como conceito de construir o ato de executar ou edificar uma obra nova, e define reforma como a alteração das características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.

2. A Lei de Licitações, no seu artigo 7º, § 2º, preconiza a obrigatoriedade de projeto básico e planilha de orçamento detalhado da obra licitada, de forma que é possível identificar-se o que seja reforma e o que seja construção (obra nova). Esta distinção deverá estar presente no projeto e discriminada e quantificada na planilha de orçamento da obra.

3. De posse da precisa definição do objeto contratado em cotejo com o que determina o artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93, será possível definir o percentual máximo para acréscimos a ser aplicado ao contrato, considerando que a licitação e a contratação tenham sido processadas de acordo com as determinações da Lei 8.666/93, que haja projeto básico e orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários.

**4. No caso particular de reforma de edifício ou equipamento, conforme artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o percentual para acréscimo poderá ser de até 50%. Nos demais casos, o percentual permitido para alterações contratuais poderá ser de até 25%. Os percentuais serão considerados, isoladamente, sobre o valor inicial atualizado do contrato, sem nenhum tipo de compensação entre eles. As alterações**



devem ocorrer ao longo de contrato e em hipótese alguma podem descaracterizar o objeto inicialmente licitado.

5. Não se afigura possível, considerando que se trata de uma requalificação incluindo construção e reforma, que os valores resultantes do percentual de aditivo permitido por Lei para construção possa ser também utilizado para reforma, e que os recursos oriundos do percentual de aditamento permitido por Lei para reforma sejam utilizados para construção. Isso porque o pretendido remanejamento de recursos poderia implicar em alterações superiores às permitidas pelo legislador, acabando por descaracterizar a obra licitada e contratada, e ferir, assim, o princípio da isonomia entre os licitantes e a vinculação ao instrumento convocatório, além de comprometer a obtenção do melhor preço pela Administração, conforme exigido pelo artigo 3º da Lei 8.666/1993.

No entanto, como explanado, demonstra-se com clareza a falta de zelo por parte da Administração Pública nos julgados, pois o responsáveis, o fiscal do contrato, **Sr. Djailson Pereira de Oliveira**, e o gestor do contrato, o Ex-Secretário de Infraestrutura **Ivaldo Beltrão Martins** não tomaram as medidas cabíveis e nem tampouco se atentou o que esta previsto em lei.

### P1.3 DAS IMPLICAÇÕES

No que tange ao ato de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429 de 02 de Junho de 1992 enseja na aplicação de sanção, conforme elencado a abaixo:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

Responsável é aquele de quem, nos termos da lei, se pode exigir o cumprimento de uma obrigação, ou a quem, nos termos da lei, se pode impor sanção pelo descumprimento de uma



obrigação, legal ou negocial. De direito, todo o homem é responsável e quando este infringe uma de suas responsabilidades cívicas, deve responder pelo seu ato perante a justiça.

Com base no exposto, a depender do caso, se comprovado, a **solidariedade da sanção** vai existir entre o poder Executivo e a empresa executora da obra, e também é passivo de MULTA, pois o ato fiscalizatório operacional por parte do agente público deve existir.

## P2. DAS AUSÊNCIAS DE PARECERES

### P2.1 DO FATO

Em análise do contrato N° 011/2015 entre a empresa Construtora Santa Leonor Ltda e a Prefeitura de São Lourenço da Mata - PE, identificamos o valor do contrato de R\$ 18.989,19 (dezoito mil, novecentos e oitenta e nove reais e dezenove centavos) e 01 (um) termo aditivo no valor de **R\$ 9.408,87** (nove mil, quatrocentos e oito reais e oitenta e sete centavos) para execução da reforma da Praça Timulião Maranhão. (**Anexo III**)

Sobre o termo de aditivo, não foi encontrado nas documentações nenhuma justificativa ou pareceres técnicos e jurídicos fundamentando os serviços extras, logo o supracitado aditivo foi realizado para incluir novos serviços. No entanto qualquer alteração do objeto deve possuir pareceres técnico e jurídico porque o instrumento contratual foi modificado.

No objeto licitado houve modificações contratuais, como acréscimos e supressões mas não foi realizado nenhum tipo de justificativa ou parecer para as alterações do instrumento contratual. Logo, o referido termo aditivo pode ser descaracterizado pois não foi realizado conforme previsto em lei.

Diante do exposto, os Termos Aditivos aos contratos administrativos deverão sim, ser objeto de análise e aprovação por parte da Assessoria Jurídica do Órgão/Entidade Contratante. Isto porque, conforme restou evidenciado, a sua formalização, ainda que indiretamente, gera uma nova minuta contratual, cujo teor deverá ser objeto de Parecer Jurídico, em obediência ao que dispõe o parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93.

Logo a execução dos serviços da reforma da Praça Timulião Maranhão, tendo como escopo os acréscimos e supressões de serviços do objeto licitado não possuem embasamento legal porque não possuem justificativas por meio de pareceres técnicos e jurídicos, conforme determina a Lei 8.666/93.



## P2. 2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A fim de atender à finalidade do art. 38 da Lei de Licitações, é importante que todos os documentos que compõem o processo de contratação sejam cautelosamente examinados e que, ao final dessa análise, o parecerista indique, justificadamente, a aprovação ou não dos referidos documentos.

O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação. O parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece, ainda, que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, **convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.**

No caso específico da execução da reforma da Praça Timulião Maranhão, foi observado que os **serviços extras e os acréscimos das quantidades dos serviços que estavam previstos** foram executados sem os devidos pareceres técnicos e jurídicos, onde o correto seria a formalização de **termo de aditamento justificando** as determinadas alterações contratuais pois os serviços não estavam previstos em contrato, desta forma o artigo 60 da Lei 8666/93 determina:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

A Corte de Contas no Acórdão Nº 2348/2011 - TCU, em consonância com o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993, determina que:

quaisquer acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de **outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações de contrato, devem, obrigatoriamente, ser formalizadas por meio de um termo de aditamento ao contrato** (Decisão 965/2002, Acórdão 1489/2004, Acórdão 195/2005, todos do Plenário).



O acórdão N° 170/2018 - TCU faz menção às alterações em **Projetos**, portanto enfatiza que toda modificação deverá ser feita através de termos aditivos com as devidas justificativas através de pareceres:

59. Enfatizei que a jurisprudência desta Corte de Contas estava consolidada no sentido de que **seria necessário que tais alterações do projeto licitado estivessem previamente justificadas por meio de pareceres e estudos técnicos pertinentes**, bem como decorressem de fatos supervenientes, demonstrando que as soluções especificadas no projeto básico não se revelaram em momento posterior como as mais adequadas. Nesse sentido, citei os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015, 2.714/2015 e 852/2016.

O artigo 65 da Lei 8666/93 faz menção às alterações contratuais, porém tais alterações poderão ser realizadas através de justificativas, logo os pareceristas técnico e jurídico terão que detalhar quais foram as modificações e motivos, contudo qualquer alteração de prazo e valor precisa ter embasamento legal.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.



§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicará a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7º (VETADO)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

O TCU entende que os pareceres técnicos e jurídicos exigidos pela Lei de Licitações e Contratos integram a motivação dos atos administrativos, razão pela qual devem apresentar abrangência suficiente para tanto, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame da assessoria jurídica da Administração, por tanto o aditivo que foi realizado deveria ter um amparo legal, pois a Lei 8666/93 determina que para VALIDAR o aditamento tem que existir justificativa técnica e embasamento legal, obtendo através dos pareceres técnicos e jurídicos.

### P2.3 DAS IMPLICAÇÕES

As disposições tratam do controle interno de legalidade dos atos da contratação, realizado pela assessoria jurídica da Administração Pública contratante, cujo objetivo é avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema jurídico vigente.

Pretende-se, mediante esse exame prévio, evitar, ou ao menos reduzir, eventuais questionamentos perante os órgãos de controle externo ou a constatação posterior de vícios que comprometam o atendimento da necessidade da Administração.



O Plenário do TCU se manifestou acerca do assunto no Acórdão nº 1.944/2014. Conforme constou do Voto do Min. Relator, os pareceres jurídicos, assim entendidos aqueles que não efetivam a análise adequada de todos os documentos que instruem o processo de contratação pública, contrariam as determinações contidas no art. 38 da Lei de Licitações e a jurisprudência da Corte de Contas. Veja-se trechos extraídos do decisum:

25. Por outro lado, a partir da análise mais aprofundada dos documentos vinculados aos referidos certames, e ensejando a proposta de anulação dos procedimentos licitatórios, foram constatadas as seguintes **irregularidades**:

a) **adoção de pareceres jurídicos pró-forma**; e

26. De fato, a **utilização de pareceres jurídicos sintéticos**, de apenas uma página, com conteúdo genérico, sem demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos, em especial quanto à legalidade das cláusulas editalícias, permitiu, no caso concreto, a presença de itens posteriormente impugnados, inclusive por meio da presente representação, e que foram alterados nos certames subsequentes.

27. Este Tribunal já se **posicionou acerca da necessidade de os pareceres jurídicos** exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, com abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame (v. g.: Acórdão 748/2011-Plenário).

Portanto, em conformidade com a orientação jurisprudencial do TCU, **é ilegal** a realização do termo aditivo sem parecer, a adoção de pareceres jurídicos sintéticos e com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos respectivos anexos. A Corte entende que os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666/93 integram a motivação dos atos administrativos, razão pela qual devem apresentar abrangência suficiente para tanto, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame da assessoria jurídica da Administração.

### **P3. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES**

#### **P3.1 DO FATO**

Em observância ao PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES ficou evidenciado que na realização do objeto licitado houve a participação de vários servidores, porém ocorreu **AGREGAÇÕES DE FUNÇÕES** por parte do gestor do contrato.

A ilicitude foi em relação aos estágios da despesa pública que são empenho, liquidação e pagamento, notamos que o ordenador de despesa o **Ex-Secretário Ivaldo Beltrão Martins** atestou as notas fiscais alusivas aos boletins de medição, sendo assim, houve **violação do princípio da segregação de funções**, notório é que o secretário da época (2015) da reforma da praça Timulhão Maranhão liquidou e ordenou o pagamento de forma indevida. (**Anexo V**)



O ato de liquidar (atestar) e ordenar o pagamento é ato de extrema suspeita, **condutas tendenciosas e claro conflito de interesses**, a segregação de funções, por intermédio da divisão de tarefas, conduz à especialização com sensíveis ganhos de eficiência e de produtividade no desempenho de rotinas relacionadas à execução das despesas públicas.

Outra consequência positiva da separação de funções, afora o alívio da sobrecarga de serviços, por vezes extenuantes, que recai sobre aquele agente que realiza, sozinho ou com parcos recursos, todos os eventos sequenciais que precedem os processos de gastos públicos, está a mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a restrição aos riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção.

Ao apartar as funções e não facultar que um único servidor seja responsável pleno por todas as fases ou estágios mais críticos (sensíveis) da execução das despesas, cria-se, metaforicamente, um ambiente hígido de “policiamento” ostensivo-dissuasório no qual as tarefas executadas por um agente público são subsequentemente acompanhadas e fiscalizadas por outro, inibindo condutas ilícitas e/ou antieconômicas.

O princípio da segregação de funções é uma variante do princípio da moralidade (art. 37, da Constituição Federal), e consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos, cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

Assim, não restam dúvidas que o Ex-Secretário de Infraestrutura **Ex-Secretário Ivaldo Beltrão Martins** violou o princípio da segregação de funções, contudo tal princípio se sobressai como um princípio do controle administrativo conferindo **mais eficiência, racionalidade, imparcialidade, transparência e eficácia sobre os processos de execução das despesas públicas**. Se não houver segregação de funções, certamente haverá fragilidade administrativa, politicagens, ingerências indevidas, leniência nos controles, favorecimentos e todo tipo de disfunções.

### P3.2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Encetando-se pelos fundamentos que devem balizar as rotinas administrativas atinentes aos processos de execução das despesas públicas, a segregação de funções se configura como um dos princípios basilares de controle interno. Assim, na percepção de Aragão (2010, p. 224), tem-se que, *ipsis verbis*:

os princípios de controle interno que devem ser observados pelas unidades e entidades públicas e monitorados pela auditoria interna governamental [são:] a relação custo versus benefício, a qualificação adequada e o rodízio de funcionários, a delegação de



poderes e a definição de responsabilidades, a existência de manuais de rotinas e procedimentos, a segregação de funções e a aderência a diretrizes e normas legais.

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), na aplicação da segregação de funções:

a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/ aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Isto é, não se pode permitir, por exemplo, que todas as fases ou as fases mais críticas do processo de execução das despesas se concentrem nas mãos de somente um servidor ou agente público. A título de ilustração e esclarecimento conceitual, acerca da segregação de funções, cita-se a macro função do SIAFI nº 020315 (conformidade contábil), ressaltando, *in verbis*:

8.1.1 a segregação de funções consiste em princípio básico de controle interno administrativo que separa, por servidores distintos, as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade.

Em perfeita simetria com as exposições supracitadas, o Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, salienta que o princípio da segregação de funções:

1.7.1. [...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

Complementando o entendimento delineado, o Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara, ressalta a impossibilidade de se:

1.6 [...] permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, [isto é] as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização.

Nota-se, sob a perspectiva da INTOSAI, que a segregação de funções colima, sobretudo, reduzir riscos de erros, amenizar riscos de não detecção de procedimentos incorretos, evitar desperdícios, possibilitar revisões e avaliações efetivas de condutas, impossibilitar conluios e aumentar a eficácia dos controles internos. A INTOSAI (2007, p. 51) ainda expande seu entendimento acerca da segregação de funções, asseverando que:

as políticas, procedimentos e a estrutura organizacional [devem ser] estabelecidos para prevenir que uma pessoa controle todos os aspectos importantes relacionados às operações informatizadas e possa, desse modo, realizar ações não autorizadas ou obter acesso não autorizado aos bens ou aos registros.



No que concerne, de maneira direta e específica, às fases das despesas públicas, consubstanciadas pelo **empenho**, pela **liquidação (atesto)** e pelo **pagamento** (extinção da obrigação), o Acórdão nº 1.099/2008-TCU-1ª Câmara orienta que:

respeite o princípio administrativo da segregação de funções, adotando providências para que as atividades de compra, pagamento e recebimento de bens e serviços da entidade sejam exercidas por diferentes empregados”, isto é, no caso do setor público, por servidores distintos.

E por fim, observa-se que é pacífica a jurisprudência do **Tribunal de Contas da União** no sentido de que a Administração Pública deve observar o princípio da segregação de funções, a fim de evitar que o mesmo agente público participe de fase distinta das operações administrativas do órgão, conforme atesta a decisão transcrita abaixo:

[...] 9.3.2. observe as boas práticas administrativas, no sentido de atentar para o princípio da moralidade, no que diz respeito à segregação de funções, de modo a evitar que o mesmo servidor execute todas as etapas das despesas. (Acórdão nº 95/2005 – TCU – Plenário)

A existência de tais SERVIDORES, o gestor do contrato, o integrante requisitante, o integrante técnico e o integrante administrativo e os respectivos fiscais requisitante, técnico e administrativo, evidencia a importância da segregação de funções no planejamento e na fiscalização contratual, bem como na gestão de contratos, engendrada, sobretudo, da especialização de cada função.

### **P3.3 DAS IMPLICAÇÕES**

Não possuindo segregação de funções será impossível estabelecer um sistema de controle dentro das entidades públicas, inexistindo a melhora na eficiência da gestão pública e facilitando a prática de fraudes, uma vez que o controle total de todas as etapas de uma transação por um só indivíduo permitirá a este atuar ineficaz e fraudulentamente

Deste modo, no panorama das licitações públicas e das contratações administrativas, o Acórdão nº 415/2013-TCU-Plenário, explicita a necessidade de que:

**discipline a segregação de funções nos setores que desempenham as atribuições inerentes às licitações e contratos, de forma a minimizar a possibilidade de desvios e fraudes.**

Diante do citado segue acórdão proferido pelo TCE-PE, que julga como ação danosa a ausência de segregação de função para a fase de despesa de um contrato, que como previsto pelo dano ao erário causado multou os agentes públicos envolvidos, recusa da prestação das contas do poder executivo e normatizou os processos futuros, conforme abaixo:



ESTADO DE PERNAMBUCO TRIBUNAL DE CONTAS PROCESSO TCE-PE Nº 1103157-8 SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 13/12/2016 PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES DA SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE (EXERCÍCIO DE 2010) UNIDADE GESTORA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE INTERESSADOS: SAMUEL DE OLIVEIRA NETO, CARLOS LINS BRAGA, EDNALDO GONÇALVES FIGUEIROA, MAKPLAN MARKETING E PLANEJAMENTO LTDA., REPRESENTADA PELO SÓCIO WALDEMIRO FERREIRA TEIXEIRA ADVOGADOS: Drs. ANDRÉ BAPTISTA COUTINHO OAB/PE Nº 17.907, CARLOS DA COSTA PINTO NEVES FILHO OAB/PE Nº 17.409, CARLOS EDUARDO PUGLIESI OAB/PE Nº 14.373, MONALISA VENTURA LEITE MARQUES OAB/PE Nº 24.624, E RENATO DE MENDONÇA CANUTO NETO OAB/PE Nº 16.114 RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA ACÓRDÃO T.C. Nº 1425/16 VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1103157-8, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, [...] **CONSIDERANDO a ausência de segregação de funções nas etapas da execução das despesas** relativas à suposta aquisição de produtos junto à Notta 10 Computação & Gráfica, na medida em que as etapas de autorização da despesa e atesto do recebimento do material gráfico foram executadas pelas mesmas pessoas; **Considerando que os contornos fáticos contidos nestes autos, sobressaindo-se a prova indireta (ou indiciária), deixa evidenciado que ocorreu dano ao Erário resultante de uma série de ações e omissões, que deram origem a pagamentos não comprovados;** Sob determinação: **À unidade administrativa responsável pelo pagamento de despesas: a) Evitar realizar pagamentos quando identificar que a segregação de funções (ordenação de despesa, fiscalização, atesto e liquidação) não foi respeitada na execução da despesa.**

Ainda com base na determinação do TCE-PE, segue acórdão T.C. Nº 893/12 que em seu corpo traz as mesmas consequências pelo ato da ausência de segregação de função, recusa de conta e valor a recuperar para a Administração Pública.

ACÓRDÃO T.C. Nº 893/12  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJINHO (EXERCÍCIO DE 2008) INTERESSADO: Sr. FRANCISCO DE SALES RODRIGUES DA COSTA RELATORA: CONSELHEIRA, EM EXERCÍCIO, ALDA MAGALHÃES ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 0970120-5, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra o presente Acórdão, **CONSIDERANDO em parte o Parecer MPCO nº 327/2012; CONSIDERANDO o não recolhimento da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública; CONSIDERANDO a aplicação inferior ao mínimo exigido na remuneração dos profissionais do magistério com recursos do FUNDEB; CONSIDERANDO o acúmulo de subsídios com a gratificação da comissão de licitação e a não segregação de função da Secretária de Saúde da função de Presidente da Comissão de Licitação; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea "b", da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei**



Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), **Julgar IRREGULARES as contas** do Sr Francisco de Sales Rodrigues da Costa, Prefeito e ordenador de despesas no exercício financeiro de 2008, imputando-lhe um débito no valor de R\$ 97.220,00, que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade.

Aplicar ao Sr. Francisco de Sales Rodrigues da Costa multa no valor de R\$ 4.000,00, prevista no artigo 73, inciso II, da Lei Estadual n 12.600/04, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas. Outrossim, que o atual gestor observe as recomendações constantes do Relatório de Auditoria e do Laudo do NEG. Determinar, também, que cópia dos autos seja encaminhada ao MPCO para envio ao MPPE, para apuração de possíveis ilícitos penais cometidos durante o exercício analisado. Recife, de junho de 2012.

De acordo com a Lei de Licitações e contratos, os servidores que fraudar quaisquer etapa do certame sofrerá as sanções:

Art. 82 da Lei 8666/93. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

Posto isso, é nítido que não existindo a segregação de função, será ato ilícito, caracterizado por fraude contra a Administração Pública, cabendo multa e possível ressarcimento do valor. Atuará nesse agente responsável as esferas civil e criminal em que pese seu ato.

#### **P4. DA AUSÊNCIA DE ARTs**

##### **P4.1 DO FATO**

De acordo com as documentações analisadas a equipe de auditoria da CGM também não constatou as anotações de responsabilidades técnicas - ARTs da obra, exceto a ART de execução, logo a execução da obra apresenta indícios de ilegalidade pois não apresentou os servidores que foram responsáveis pelo projeto e fiscalização, perante ao CREA-PE.

O projeto básico de uma licitação pode ser elaborado pelo próprio órgão. Nesse caso, deverá ser designado um responsável técnico a ele vinculado, com inscrição no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) estadual ou no Conselho de Arquitetura e



Urbanismo estadual (CAU), que efetuará o registro das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRTs), respectivamente, referentes aos projetos. No caso de o órgão não dispor de corpo técnico especializado, ele deverá fazer uma licitação específica para contratar empresa para elaborar o projeto básico.

A ART é um instrumento indispensável para identificar a responsabilidade técnica pelas obras ou serviços prestados por profissionais ou empresas. A ART assegura à Sociedade que essas atividades técnicas são realizadas por um profissional habilitado, sendo assim é um instrumento que tem a nítida função de defesa da Sociedade, proporcionando também segurança técnica e jurídica para quem contrata e para quem é contratado.

Não existe nenhuma obra pública legal sem o preenchimento e pagamento das seguintes ARTs:

- ART de projeto;
- ART de orçamento;
- ART de execução; e
- ART de fiscalização.

Conforme dispõe a Lei nº 6.496, de 07 de dezembro de 1977, que institui a Anotação de Responsabilidade Técnica na prestação dos serviços de engenharia, arquitetura e agronomia, cumpre ao profissional ou a "empresa" a efetivação do preenchimento e pagamento da ART.

Podemos ressaltar então que tal lei, busca resguardar o cliente, com relação à responsabilização da qualidade técnica dos serviços prestados.

**A lei 8666/93 prega a exigência de qualificação técnica para habilitação nas licitações.**

Todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica ART ou Registro de Responsabilidade Técnica RRT , na supramencionada obra não foi encontrado as ARTs.

Contudo, a execução da obra foi de forma ilegal, e como será relatado **neste RELATÓRIO** foram encontrados diversos problemas na execução do contrato, acarretado por incapacidade técnica dos servidores envolvidos, uma vez que realizaram sem respaldo legal os serviços da reforma do banheiro da Praça Timulião Maranhão. Assim sendo, o gestor do contrato, o **Ex-Secretário Ivaldo Beltrão Martins** deveria ter adotado todos os parâmetros exigidos pela Lei 8.666/93.



## P4.2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Baseando-se, na combinação da lei 8666/93, Art 30, inciso I e II, Lei Federal 6.496/77 e no artigo 3º da resolução nº 425/98 do CONFEA, que determina que nenhuma obra ou serviço poderá ter início sem o registro no ART.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Cabe ressaltar que a ART é um registro do contrato, seja escrito ou verbal, entre o profissional e o seu respectivo cliente, a sua exigência tem embasamento legal na Lei Federal 6.496/77, que determina no seu art 1º que:

Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

A Resolução Nº 1.025/2009 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica e o Acervo Técnico Profissional, e dá outras providências.

Art. 1º Fixar os procedimentos necessários ao registro, baixa, cancelamento e anulação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, ao registro do atestado emitido por pessoa física e jurídica contratante e à emissão da Certidão de Acervo Técnico – CAT, bem como aprovar os modelos de ART e de CAT, o Requerimento de ART e Acervo Técnico e os dados mínimos para registro do atestado que constituem os Anexos I, II, III e IV desta resolução, respectivamente.

Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam



necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

#### Do Registro da ART

Art. 4º O registro da ART efetiva-se após o seu cadastro no sistema eletrônico do Crea e o recolhimento do valor correspondente.

§ 1º O início da atividade profissional sem o recolhimento do valor da ART ensejará as sanções legais cabíveis.

§ 2º Após o recolhimento do valor correspondente, os dados da ART serão automaticamente anotados no Sistema de Informações Confea/Crea – SIC.

§ 3º O SIC mencionado no parágrafo anterior é o banco de dados que consolida as informações de interesse nacional registradas no Sistema Confea/Crea.

Art. 5º O cadastro da ART será efetivado pelo profissional de acordo com o disposto nesta resolução, mediante preenchimento de formulário eletrônico, conforme o Anexo I, e senha pessoal e intransferível fornecida após assinatura de termo de responsabilidade.

Art. 6º A guarda da via assinada da ART será de responsabilidade do profissional e do contratante, com o objetivo de documentar o vínculo contratual.

Art. 7º O responsável técnico deverá manter uma via da ART no local da obra ou serviço.

Art. 8º É vedado ao profissional com o registro cancelado, suspenso ou interrompido registrar ART.

Art. 9º Quanto à tipificação, a ART pode ser classificada em:

I – ART de obra ou serviço, relativa à execução de obras ou prestação de serviços inerentes às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea;

II – ART de obra ou serviço de rotina, denominada ART múltipla, que especifica vários contratos referentes à execução de obras ou à prestação de serviços em determinado período; e

III – ART de cargo ou função, relativa ao vínculo com pessoa jurídica para desempenho de cargo ou função técnica.

Art. 10. Quanto à forma de registro, a ART pode ser classificada em:

I – ART complementar, anotação de responsabilidade técnica do mesmo profissional que, vinculada a uma ART inicial, complementa os dados anotados nos seguintes casos:



a) for realizada alteração contratual que ampliar o objeto, o valor do contrato ou a atividade técnica contratada, ou prorrogar o prazo de execução; ou

b) houver a necessidade de detalhar as atividades técnicas, desde que não impliquem a modificação da caracterização do objeto ou da atividade técnica contratada.

A súmula do TCU 260/2010 que fala do projeto básico onde exige que é um dever do gestor público exigir a apresentação da ART referente ao projeto, execução, supervisão e fiscalização das obras e serviços de engenharia com indicações dos responsáveis técnicos pela elaboração das plantas, orçamentos-base, especificações técnicas e etc.

Além disso, para caracterizar o vínculo entre os autores dos projetos – básico e executivo – e o contratante, deve ser providenciada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT). Finalmente, o TCU já se manifestou pela necessidade de que o órgão contratante:

colha a assinatura dos responsáveis por cada etapa do projeto básico (caderno de especificações, de encargos, plantas, orçamentos, etc.) (...), como forma de evidenciar autorias e atribuir responsabilidades.

No Acórdão nº 3.360/2007 do tribunal e contas da união faz menção a ausência de anotação de responsabilidade técnica, exigindo a apresentação perante ao CREA.

Determinar Petróleo Brasileiro S/A cumprimento do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei nº 6.496/1977, exigindo Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) nas obras serviços de engenharia, destacou que sua ausência impossibilitaria responsabilização do autor do projeto por eventual erro ou falha técnica.

Bem por este motivo, o Tribunal de Contas da União editou, no ano de 2010, súmula TCU nº260/2010 impondo ao gestor público obrigação de exigir ART de projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras serviços de engenharia.

No artigo 2º da Resolução Nº 0003/2009 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco dispõe sobre procedimentos de controle interno relativos a obras e serviços de engenharia a serem adotados pela Administração Direta e Indireta Municipal :

Art. 2º Os Municípios, por meio de suas Administrações Direta e Indireta, ficam obrigados a implantar e manter atualizados os procedimentos de controle interno de obras e serviços de engenharia, que consistirá no seguinte:

I – adoção e arquivamento, em separado e de forma individualizada, de pasta para cada obra ou serviço de engenharia, contendo:

f) Anotações de Responsabilidade Técnica – ARTs de projeto, fiscalização e execução;

Para arrematar questão, em outro precedente, o STF reconheceu também inconstitucionalidade da Lei 12.514/2011. Segue:



EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE LEI. INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS Nfis 6.994/82 12.514/2011. 1. jurisprudência desta Corte no sentido da inconstitucionalidade da Lei ns 6.994/1982, e, posteriormente, da Lei n^ 12.514/2011, **tendo em vista a natureza jurídica de taxa da Anotação de Responsabilidade Técnica** e, portanto, necessidade de lei para sua exação. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental que se nega provimento. (RE 867450 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-181 DIVULG 11-09-2015 PUBLIC 14-09-2015).

Conforme determina as leis e resoluções desta fundamentação é obrigatório a formalização perante ao CREA em qualquer tipo de obra, inclusive obra pública, e a formalização dar-se pela a ART, sendo assim este documento é imprescindível na comprovação da habilitação técnica dos órgãos contratantes e empresas contratadas. Por tanto é vedado projetar, executar e fiscalizar sem as devidas ARTs.

#### P4.3 DAS IMPLICAÇÕES

No que tange ao ato de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429 de 02 de Junho de 1992 enseja na aplicação de sanção, conforme elencado a abaixo:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

No acórdão nº 1064/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Paraná refere-se a ausência de anotação de responsabilidade técnica da obra, onde determina multa aos profissionais por ausência de ARTs;



TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA. EXECUÇÃO DE COBERTURA DE QUADRA POLIESPORTIVA. OBRA NÃO CONCLUÍDA. DANO AO ERÁRIO. VÍCIOS NO PROJETO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA DE EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO.

A falta de ART sujeitará o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea “a” do artigo 73 da Lei nº 5.194/66, demais cominações legais.

Diante dessa implicação é notório que os servidores envolvidos poderão ser multados por não seguir o que determina as leis, pois a obra fora realizada sem respaldo técnico, uma vez que não emitidos as ARTs a obra foi executada de forma ilegal.

## P5. FALTA DE COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

### P5.1 DO FATO

O acompanhamento de uma obra é uma das principais etapas da construção civil. Isto porque é ela quem mostrará como está o andamento do empreendimento, o que precisa ser feito, a evolução em comparação a determinados períodos, principalmente aqueles que demandam de prazo, além de ser um importante relatório de anotações para consultas futuras.

Dentro do acompanhamento da obra está um elemento essencial para qualquer engenheiro, arquiteto, construtora ou incorporadora: o **relatório fotográfico**. Este tipo de serviço é primordial na **construção civil** principalmente quando está atrelada a vistorias, mas também tem sua relevância para quem está à frente do empreendimento.

No relatório fotográfico deverá conter uma série de imagens que mostrarão, os detalhes e especificações da totalidade da obra, como seu andamento em relação ao prazo, **se há discrepâncias conforme o projeto original** e quando houver a vistoria de órgãos responsáveis pela fiscalização de **obras**, principalmente se nos referirmos às **obras públicas** que demandam de processos licitatórios.

Conforme relatado neste RELATÓRIO, foram realizadas inúmeras alterações, porém essas modificações não foram justificadas, deixando mais frágil a situação dos servidores envolvidos. Foram realizados os pagamentos, totalizando **R\$ 26.974,22 (Vinte e seis mil, novecentos e setenta e quatro reais e vinte e dois centavos)**, sendo este o custo da obra, mas a equipe de auditoria da CGM não encontrou nenhum relatório fotográfico nos boletins de medição.

Ademais encontramos a planta baixa da reforma da praça porém a referida planta não condiz com o que foi executado, por tanto recomenda-se que a **Construtora Santa Leonor Ltda**



apresente as documentações pertinentes, para comprovar a execução dos serviços que foram pagos, conforme mensurados nos boletins de medição, portanto o correto seria ter plantas detalhadas e os registros fotográficos periodicamente.

Contudo, *IN LOCO* a Controladoria Geral do Município, realizou diligências no local da obra, a fim de verificar a situação da reforma da praça e de comprovar a execução dos serviços realizados que estão detalhados nos boletins de medição.

Ademais, não restam dúvidas que os procedimentos adotados foram equivocados, a ausência de planta sem a descrição das alterações dificulta a comprovação de todos os serviços realizados, portanto os responsáveis realizaram os ajustes e não detalharam os lugares que foram contemplados, por isso há indícios de possível dolo ao erário público pela não comprovação dos serviços executados.

## P5.2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Pelo descaso gerado em decorrência da não fiscalização pela administração pública, em relação a empresa contratada, alvo nesse processo, destacamos a Lei nº 8.429, dos atos de improbidade em seu artigo 10:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

Conforme alegação da defesa no Acórdão Nº 1290/2019 do TCU foi apresentado RELATÓRIO FOTOGRÁFICO comprovando a execução dos serviços executados, portanto foram acatadas as alegações. Conforme visto o relatório fotográfico é essencial para a comprovação dos serviços, fato este que não foi realizado.

(iv) que a recuperação da escola Antônio Vitorino teve seu valor licitado em R\$ 25.090,98, e que os serviços teriam sido totalmente executados, **conforme se poderia comprovar mediante relatório fotográfico do antes e depois** (não juntado aos autos), sustentando ainda que do valor licitado, somente foram liberados e pagos R\$ 19.584,56, ficando um saldo de R\$ 5.506,42, e que a gestão sucessora teria acompanhado a efetiva execução e realização das obras (peça 20, p. 6-7);



De acordo com o Acórdão N.º 2224/2010 – TCU há vários documentos que comprovem a execução dos serviços porém a não entrega e realização de relatórios periódicos enfraquecem a comprovação dos serviços.

Por meio do Ofício de Requisição n.º 9-272/2010, de 28/05/2010, solicitou-se à Eletronorte a apresentação de boletins de medição acompanhados das respectivas memórias de cálculo, **relatório fotográfico**, diário de obra e relatórios de progresso, a fim de se comprovar a efetiva execução dos serviços no ano de 2005. Buscou-se, desta forma, documentos do período que pudessem comprovar, ao menos de forma razoável, que os serviços houvessem sido executados naquele período.

Resposta: A Eletronorte apresentou os relatórios de progresso dos meses de janeiro de 2005 e de junho de 2007. **Não houve apresentação de relatórios ou fotos correspondentes ao restante do ano de 2005.**

**Conclusão:** embora a ausência de fotos mensais do período **enfraqueça a comprovação da execução dos serviços**, e apesar de não ter sido possível quantificar com razoável certeza os serviços executados no período, dadas as limitações inerentes à natureza da verificação de obras executadas há mais de cinco anos, há indícios de que foram realizados os serviços nas eclusas 1 e 2 durante o ano de 2005, para os quais foi firmado o reconhecimento de dívida.'

Diante dos julgados desta fundamentação jurídica ficasse claro que a comprovação dos serviços tem que ser através de relatórios fotográficos periódicos, mostrando o antes e depois de qualquer tipo de obra. Na execução dos serviços da possível reforma da praça **não foram encontrados os** registros fotográficos periódicos, não suprimindo as dúvidas para comprovar a realização dos serviços contidos nos boletins de medição, logo os responsáveis agiram de má fé uma vez que estavam cientes da não realização de vários procedimentos que efetivasse a liquidação dos serviços.

### P5.3 DAS IMPLICAÇÕES

Conforme Lei 8.666/93, trataremos as sanções administrativas:

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei:

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa.

A definição de crime na Lei citada acima são de cunho penal, conforme art. 100:



Art. 100. Os crimes definidos nesta Lei são de ação penal pública incondicionada, cabendo ao Ministério Público promovê-la.

Ainda no tocante às penalidades ocasionadas por atos ilícitos, citamos em consonância a Lei 8.429, que alude em seu art. 12, inciso II:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

Conforme o Acórdão Nº 1485/2009 - TCU – 2ª Câmara, ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação **em débito e na aplicação de multa ao responsável**.

A prestação de contas de execução do Convênio em tela, apresentada em 7/12/2000 (fls. 28/143), foi reprovada pela SRH/MMA, conforme Parecer Técnico 199, de 14/12/2004, onde se destaca como relevante (fls. 144/148):

a. Não apresentados o Plano de Trabalho, Cópia do termo de aceitação definitiva da obra, relatório técnico acompanhado de relatório fotográfico, Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de execução das obras e Licença Ambiental ou declaração de isenção, bem como da Outorga de Direito de Uso da Água do Subsolo ou declaração de isenção;

3. Por sua vez, o exame da prestação de contas revelou a existência de várias inconsistências como, por exemplo:

**a) ausência de documentos essenciais para a comprovação do cumprimento do objeto, como o termo de aceitação definitiva da obra, o relatório técnico e o relatório fotográfico;**

Conforme explanado, as medidas tomadas para a comprovação dos serviços foram os boletins de medição, porém os boletins deveriam estar acompanhados dos respectivos relatórios fotográficos, demonstrando os serviços que foram realizados periodicamente, conseqüentemente não há comprovação dos locais e de determinadas quantidades que foram realizados os serviços, posto isto ocasiona dano ao erário, gerando multa aos responsáveis.



## P6. AUSÊNCIA DE CONTROLES INTERNOS

### P6.1 DO FATO

Como relatado neste RELATÓRIO, a ausência de ARTs, a ausência de planejamento para a realização do objeto licitado, as alterações contratuais sem respaldo legal e a falta de comprovação da execução dos serviços são fatores que acarretaram dano ao erário. Isto ocorreu por causa da ausência de controles internos.

Os objetivos gerais do controle interno devem ser atingidos dentro da realidade e estrutura organizacional da unidade orçamentária, se revelando através das seguintes atividades:

- salvaguardar os interesses econômicos, patrimoniais e sociais da municipalidade;
- prevenir e detectar fraudes e erros ou situações de desperdícios, práticas administrativas abusivas, antieconômicas ou corruptas e outros atos de caráter ilícito;
- precisar e dar confiabilidade aos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais;
- dar qualidade às políticas existentes, conjugar os objetivos da organização;
- salvaguardar o ativo e assegurar a legitimidade do passivo; e
- assegurar que todas as transações sejam válidas, registradas, autorizadas, valorizadas corretamente, classificadas corretamente, registradas, lançadas e totalizadas corretamente.

Se faz necessário a busca por controle dos processos em prol da gerência e transparência destes, dessa forma encontramos uma situação com ausência de controles internos por parte da **Secretaria de Infraestrutura** do Município de São Lourenço da Mata no ano de 2015, essa observação ganha força quando em pontos anteriores deste relatório mostramos várias irregularidades.

A tentativa de suprir a ausência do controle interno por meio da fiscalização, torna-se essa incapaz de dirimir riscos, pois, em seu escopo de trabalho age apenas quando a infração ocorre, assegurando que todos os procedimentos e normas sejam fidedignamente respeitados, não tendo capacidade técnica para instituir controle, objetivando que professores utilizem da má fé para realização de procedimentos em benefício próprio.

Nesse caso, a presença do controle interno, consegue inibir posturas ilegais por parte dos agentes Públicos, traçando estratégia, normas e linhas de processo, que demonstrados com clareza para todos os envolvidos. Evidenciando a fragilidade do acompanhamento causado pela ausência de controle, posto isto, a implementação do mesmo, diminuirá os riscos de fatos como já mencionados acontecerem, conseqüentemente, aumentando a eficiência da atuação da fiscalização.



Diante disso o Controle Interno é peça fundamental para se alcançar resultados em qualquer organização. No âmbito da administração pública municipal os mecanismos de controle foram criados para **prevenir erro, fraude e desperdícios**, além de permitir que os prefeitos acompanhem de perto o desenvolvimento dos serviços públicos, a devida e correta aplicação dos recursos e a preservação do patrimônio do Município, por tanto ficou claro que não houve acompanhamento e nem tampouco práticas de controles internos do objeto licitado.

## P6. 2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O tema controle interno instituído na Constituição Federal 1988, expõem os incisos elencados do artigo 74 amparado do art. 75, todo o processo regulamentado ponto a ponto, demonstrando em sua literalidade algo previsto e com escopo formatado, conforme a seguir:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Conforme a Lei Orgânica do Município de São Lourenço da Mata - PE reforça o citado pela Constituição Federal, conforme seu art. 132-B, incisos I, II, III, IV, V:

Art. 132-B - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno com a finalidade de:

- I – Avaliar o cumprimento das metas previstas, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município;
- II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração



municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

V – Os responsáveis pelo controle interno ao tornarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado sob pena de responsabilidade solidária.

De acordo com a Lei 2.262/2009, instituída propositando a criação do controle interno e trazendo a criação da controladoria, objetivando abordar em sua matéria toda a estrutura de controle possível, em seu art. 11 e seus incisos aludem:

Artigo 11º - As diversas unidades executoras componentes da estrutura organizacional do Poder Executivo, abrangendo as administrações Direta e Indireta, no que tange ao controle interno, têm as seguintes responsabilidades dentro de sua área de atuação:

I - Exercer os controle estabelecidos nos diversos sistemas administrativos no que tange às atividades específicas ou auxiliares, objetivando a observância a legislação, a salvaguarda do patrimônio e a busca da eficiência operacional;

II - Exercer o controle, em seu nível de competência, sobre o cumprimento dos objetivos e metas definidas nos Programas constantes no Plano plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e no cronograma de execução mensal de desembolso;

III - Exercer o controle sobre o uso e guarda de bens públicos, abrangendo os colocados a disposição de qualquer pessoa física ou entidade que os utilize no exercício de suas funções;

IV - Avaliar, sob os aspectos da legalidade, a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres, afetos ao respectivo sistema administrativo, em que o Município através da respectiva unidade seja parte;

V - Comunicar ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno (SCI) qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, sob pena de responsabilidade.

Conforme entendimento do TCE - MG este reforça a necessidade do controle interno por meio de seu entendimento:

TCE-MG - INSPEÇÃO ORDINÁRIA 747369 (TCE-MG)

Ementa: CONTROLE INTERNO. REGULARIDADE DOS ATOS FISCALIZADOS. ARQUIVAMENTO.

1.O CONTROLE INTERNO TEM SEDE CONSTITUCIONAL E CONSISTE EM VALIOSO INSTRUMENTO PARA O ACOMPANHAMENTO DO REGULAR



**PROCESSAMENTO DO GASTO PÚBLICO. NESSE SENTIDO, INCUMBE À AUTORIDADE COMPETENTE ZELAR PELA EFETIVA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO, PERMITINDO OTIMIZAR A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS, COM RESULTADOS PARA TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Ainda conforme orientação do TCE - MG, em sua cartilha de controle interno, aduz:

Com a efetiva implementação do controle interno, a Administração Pública garante à sociedade instrumentos de transparência na gestão dos recursos públicos, sintonizado com o princípio de maior Accountability por parte dos gestores, cumprindo com os ditames de uma gestão fiscal responsável em atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como garantindo o cumprimento da atribuição constitucional determinada ao Controle Interno de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Posto isso, é inexplicável a falta de atuação de práticas de controles internos perante os responsáveis citados neste relatório em pontos anteriores, estando eles diante de matérias com cunho orientativo, exibidas nesse ponto de fundamentação, desde a prática e os seus objetos de controle.

### **P6.3 DA IMPLICAÇÃO**

O controle Interno é fundamental para se reconhecer os resultados em qualquer organização e ocorrendo a não implementação destes o município estará fadado a vagar pelos ditames federais e possíveis outros que existirem, normas estas que não estariam erradas, mas se tornam genéricas e sem aderência, se pensarmos a nível municipal, pois a estrutura municipal por ser resumida, requer direcionamento prático e voltado às questões particulares de seu interesse.

Inclinado ao parágrafo anterior e correlacionando com o considerado pelo disposto na Constituição Federal em seu art. 74, no que tange a ação de infringir diretamente os princípios basilares da Administração Pública como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conceituados a seguir:

#### **Princípio da Legalidade**

A Legalidade está no alicerce do Estado de Direito, no princípio da autonomia da vontade. É um dos mais importantes para a Administração Pública. Baseia-se no Art. 5º da CF, que diz que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", pressuposto de que tudo o que não é proibido, é permitido por lei. Mas o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta. Portanto, só pode fazer o que a lei lhe autoriza. Ele não pode se distanciar dessa realidade, caso contrário será julgado de acordo com seus atos.

#### **Princípio da Impessoalidade**



A imagem de administrador público não deve ser identificada quando a Administração Pública estiver atuando. Outro fator é que o administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois esse atua em nome do interesse público. E mais, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas. Todos devem ser tratados de forma igual.

### **Princípio da Moralidade**

Esse princípio tem a junção de Legalidade com Finalidade, resultando em Moralidade. Ou seja, o administrador deve trabalhar com bases éticas na administração, lembrando que não pode ser limitada na distinção de bem ou mal. Não se deve visar apenas esses dois aspectos, adicionando a ideia de que o fim é sempre será o bem comum. A legalidade e finalidade devem andar juntas na conduta de qualquer servidor público, para o alcance da moralidade.

### **Princípio da Publicidade**

Na Publicidade, o gerenciamento deve ser feito de forma legal, não oculta. A publicação dos assuntos é importante para a fiscalização, o que contribui para ambos os lados, tanto para o administrador quanto para o público. Porém, a publicidade não pode ser usada de forma errada, para a propaganda pessoal, e, sim, para haver um verdadeiro controle social.

E por último destacamos o **Princípio da Eficiência**, o administrador tem o dever de fazer uma boa gestão. É o que esse princípio afirma. O representante deve trazer as melhores saídas, sob a legalidade da lei, bem como mais efetiva. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio anteriormente não estava previsto na Constituição e foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo à Reforma Administrativa do Estado.

Sobre a responsabilização por descumprir os princípios da Administração Pública, vejamos o que dispõe o Art. 12, inciso III, da Lei Federal Nº 8.429 de 2 de junho de 1992:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Conforme entendimento do TCE-PR, multa ao prefeito de Cafeara por falta de controle de medicamentos:

O prefeito de Cafeara, Oscimar José Sperandio (gestões 2013-2016 e 2017-2020), foi multado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) por falta de controle da



gestão de medicamentos nos exercícios de 2014 e 2015. Se paga em junho, a penalidade soma R\$ 3.852,00. O controlador interno no período, Sérgio Mitsuo Saneshigue, também foi sancionado, no mesmo valor.

A comunicação de falha, feita pelo Procedimento de Acompanhamento Remoto (Proar), apontou a ausência de controle patrimonial na compra, guarda e utilização dos medicamentos deste município do Norte do Paraná. O Proar é uma ferramenta eletrônica do TCE-PR que acompanha simultaneamente os atos de gestão dos órgãos jurisdicionados. Seu objetivo é impedir a ocorrência ou a continuidade de irregularidades.

Após a Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Cofim) fazer o apontamento, o TCE-PR instaurou processo de tomada de contas extraordinária para julgar a impropriedade. A unidade técnica do Tribunal destacou que a falha tornava impossível o conhecimento de quem recebia os medicamentos, em que quantias, quais eram as movimentações internas e os descartes por vencimento.

As sanções correspondem a 40 vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná (UPF-PR). Em junho, este valor foi reajustado para R\$ 96,30. Se pagas neste mês, cada multa soma R\$ 3.852,00. A penalidade está prevista no artigo 87, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 - a Lei Orgânica do Tribunal.

Conforme determinação do TCE -MT, estruturar os controles internos e apresentá-los é de extrema importância, conforme abaixo:

Cidade de Juína cumpre determinações para implantar controle de logística de medicamentos. Consideradas cumpridas pela Prefeitura de Juína, sob a responsabilidade do prefeito Altair Antônio Paruzzo e do controlador interno Paulo Sérgio Markoski, as determinações contidas no Acórdão nº 281/2017-TP. Essa foi a conclusão do julgamento do Monitoramento (Processo nº 294080/2018) pela 1ª Câmara do Tribunal de Contas de Mato Grosso, na sessão ordinária de 12/12.

**O Acórdão 281/2017-TP determinou a todos os gestores municipais mato-grossenses que providenciem a imediata implementação e/ou aperfeiçoamento de todos os controles contemplados na Matriz de Riscos e Controles (MRC), até 31/12/2017. Já os controladores internos devem relatar em todos os pareceres periódicos da Unidade de Controle Interno, encaminhados via Sistema Aplic até essa data, o resultado da avaliação dos controles internos da área de medicamentos e as ações adotadas pela gestão para o saneamento das falhas detectadas.**

Relator do processo, o conselheiro interino Luiz Henrique Lima informou que a gestão está implementando as ações de controle, em conformidade com o que foi planejado. "Vale ressaltar que a boa conduta do gestor dispensou a necessidade de citação dos responsáveis", destacou o conselheiro, cujo voto foi em consonância com parecer do Ministério Público de Contas.

A inserção das principais normas que regulamentam o controle interno na administração têm fundamental importância e como se percebe pelos conceitos expostos, entende-se que a atividade principal do controle interno é averiguar se os atos praticados pelos agentes estão em conformidade com as regras e normas e se, os objetivos planejados foram alcançados com eficiência e eficácia, por tanto os responsáveis pela ausência de controles internos do objeto licitado são passíveis a punição.



### III - DAS RECOMENDAÇÕES

Priorizando o zelo ao erário público e aos princípios basilares da administração, importa evidenciar a necessidade da tomada de ações no sentido de atuar naquilo que for sanável, bem como possível punir responsáveis que venham ter agido de forma dolosa ou em culpa grave. Diante deste contexto, recomenda-se:

Nº	Título do Achado	Responsável	V. Possível Recebimento (R\$)	Recomendações
P.1	DA EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DOS ACRÉSCIMOS DE SERVIÇOS	R01 - Secretaria de infraestrutura R02 - Construtora Santa Leonor Ltda.	-	Penalizar os responsáveis, que foram o gestor e fiscal do contrato e a Construtora Santa Leonor Ltda por violar o que determina o artigo 65 da Lei 8.666/93
P.2	DAS AUSÊNCIAS DE PARECERES	R01 - Secretaria de infraestrutura	-	Multar o gestor do contrato por não realizar justificativas pela modificação do contrato, exigidos no artigo 38 da Lei 8666/93
P.3	VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	R01 - Secretaria de infraestrutura	-	Responsabilizar o gestor do contrato por agregar funções sabendo da ilicitude.
P.4	DA AUSÊNCIA DE ARTS	R01 - Secretaria de infraestrutura	-	Responsabilizar o gestor e fiscal do contrato por não emitir as ARTs da obra.
P.5	FALTA DE COMPROVAÇÃO NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS	R01 - Secretaria de infraestrutura R02 - Construtora Santa Leonor Ltda.	R\$ 26.974,22	Penalizar os responsáveis pelos danos, que foram o gestor, fiscal do contrato e a Construtora Santa Leonor Ltda. pela não realização dos procedimentos comprobatórios e execução dos serviços.
P.6	AUSÊNCIA DE CONTROLES INTERNOS	R01 - Secretaria de infraestrutura	-	Responsabilizar o gestor do contrato pela deficiência da gestão do contrato.
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 26.974,22</b>	

Legenda:

R= Responsável



#### IV - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em todos os apontamentos descritos no decorrer do relatório, concluímos que todo o processo da reforma da praça e seus controles demonstram-se com clareza irregularidades. Desde inconsistências documentais, indícios de pagamento indevido e até a possível omissão no trato com sistema de Tributos do Município, salientamos a suma importância da atuação do Controle Externo no caso em tese, para a realização dos devidos procedimentos de averiguação e responsabilização daqueles que praticaram ou concorreram para todos os indícios de atos ilícitos levantados.

Tendo em vista a falta dos Controles Internos, fiscalizações, fidelização ao objeto do contrato no período do Processo Licitatório N° 007/2015 – Carta Convite N° 005/2015, que tem como objeto à contratação de empresa de engenharia para execução de reforma do banheiro público da Praça Timulião Maranhão, localizada no centro do Município de São Lourenço da Mata - PE, bem como de toda a execução do objeto licitado, destacamos o interesse deste órgão de Controle Interno hodierno para auxiliar os órgãos de Controle Externo, além do cumprimento das normas legais impostas à Administração Pública, obedecendo o Princípio primordial da Supremacia do Interesse Público.

No mais, é importante lembrar que a Auditoria Interna deve ser sempre entendida como uma atividade de assessoramento à Administração, de caráter essencialmente preventivo, destinada a agregar valor e a melhorar as operações da entidade, assistindo-a na consecução de seus objetivos mediante uma abordagem sistemática e disciplinada, fortalecendo a gestão e racionalizando as ações de controle interno.

Comunicamos também, que os autos do processo de Auditoria em tela, foram remetidos, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Ministério Público do Estado de Pernambuco, conforme prevê o art.10 da lei n° 2.262/2009.

É o nosso relatório.

São Lourenço da Mata, 05 de maio de 2019.

Paulo Roberto Andrade Sanches de Oliveira  
**Coordenador de Auditoria Interna**