



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

PARECER N. : 0438/2020-GPEPSO

PROCESSO N. 1.571/2020
ASSUNTO: Tomada de Contas Especial
UNIDADE: Prefeitura de Ji-Paraná
RESPONSÁVEIS: JESUALDO PIRES FERREIRA JÚNIOR - Prefeito
WALDECI JOSÉ GONÇALVES - Secretário
Municipal de Obras e Serviços Públicos
EMAM - EMULSÕES E TRANSPORTE LTDA.
RELATOR: Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
MELLO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Município de Ji-Paraná em decorrência da Decisão Monocrática nº. 254/16-GCJEPPM, proferida no âmbito do Processo nº. 924/2016/TCE-RO (ID 371978), com o intuito de apurar possível dano ao erário decorrente de superfaturamento e de irregular liquidação na aquisição de insumos asfálticos via dispensa de licitação pela Prefeitura de Ji-Paraná (Processo Administrativo nº. 1-2356/2015).

Em análise inicial dos autos (ID 911619), a Unidade Técnica dessa Corte de Contas roborou a conclusão adotada pela Comissão de Tomada de Contas Especial em seu Relatório Conclusivo, no ponto em que considerou não ter ocorrido superfaturamento na aquisição emergencial de emulsão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

asfáltica derivada de petróleo, tipo RM-1C (Ruptura Média), realizada pelo Município de Ji-Paraná.

Bem por isso, concluiu que, na espécie, não sucedeu lesão aos cofres públicos, sugerindo, por conseguinte, que as vertentes contas sejam julgadas regulares e que seja expedida quitação plena aos responsáveis.

Após, vieram os autos a este *Parquet* para manifestação.

É o relato do necessário.

Compulsando-se os autos, verifica-se que a vertente Tomada de Contas Especial foi instaurada em cumprimento à determinação capitulada no Item III da Decisão Monocrática no. 254/2016 (Processo no. 924/2016), com o intuito de verificar se ocorrera prejuízo aos cofres públicos, decorrente de superfaturamento e de irregular liquidação de despesa, no âmbito da aquisição emergencial de emulsão asfáltica tipo RM-1C realizada pela Prefeitura de Ji-Paraná (PA no. 1-2356/2015).

Com intuito de melhor elucidar o contexto dos autos, vale trazer à tona o raciocínio utilizado pelo Corpo Técnico no Processo no. 924/2016, acima mencionado, para inferir o possível sobrepreço na contratação referida (Relatório de ID 360765):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

41. Acabou por ser escolhida a empresa EMAM – Emulsões e Transporte Ltda. Pelo valor unitário de R\$ 2.900,00 (dois mil e novecentos reais) a tonelada de emulsão asfáltica RM-1C. Entretanto, avaliando as planilhas oficiais do Estado de Rondônia e da União temos os seguintes valores referenciais:

MATERIAIS - JANEIRO - 2014 - TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS DER-RO (SEM BDI)

Código	Material	unidade	Preço	Unidade	Pço unitário
M107	Emulsão asfáltica RM-1C entregue Rondônia	t	1.923,67	t	1.923,67

Fonte: Tabela DER-RO janeiro de 2014

42. Imperioso admitir que a tabela do DER/RO estava desatualizada no momento da aquisição, aproximadamente um ano. Entretanto o DNIT, Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte, realizou uma licitação³ para a recuperação de pavimentos com base na Tabela SICRO e nas tabelas da ANAP, onde foram aferidos os seguintes valores.

AQUISIÇÃO MATERIAL BETUMINOSO					
M 107	Aquisição de RM-1C para tapa buraco - MBUF	m³	170,400	323,03	55.043,51
TRANSPORTE MATERIAL BETUMINOSO					
-	Transporte de RM-1C para tapa buraco - MBUF	m³	170,400	106,01	18.064,79

EDITAL 0020/15-22

Abre Todos Fechar Todos

Resumo do Edital

PROCESSO:
50622 003077/2014-04

OBJETO:
Execução dos Serviços Necessários à Manutenção (Conservação/Recuperação) Rodoviária na Rodovia BR-429/RO, Trecho: Entr. BR-364 (A) (A-Paraná) - Entr. RO-476 (Front. Bra/Bol) (Costa Marques), Subtrecho: Rio São Domingos - Entr. RO-476 (Front. Bra/Bol) (Costa Marques), Segmento: Km 341,90 - Km 384,50, Extensão: 42,60 Km.

MODALIDADE:
3 Pregão

43. Nesta licitação o DNIT confeccionou tabela de preços referenciais considerando quanto se gastaria de Emulsão RM-1C a cada m³ de Mistura Betuminosa Usinada a Frio (MBUF), logo para obtermos o valor referencial da Tonelada de RM-1C, basta dividirmos o valor de R\$ 429,04⁴ (quatrocentos e vinte e nove reais e quatro centavos) pelo coeficiente da composição de usinagem de MBUF (abaixo).

DNIT - Sistema de Custos Rodoviários		Conservação Rodoviária	SICRO2
Custo Unitário de Referência		Rondônia	RCTR0320
3 S 02 530 51 - Mistura betuminosa usinada a frio AC/BC		Produção da Equipe: 11,00 m³	(Valores em R\$)
C - Material		QuantidadeUnidade	Preço Unitário
M107 - Emulsão asfáltica RM-1C		0,2000 t	0,00

44. Logo temos o valor de R\$ 2.145,02 (dois mil, cento e quarenta e cinco reais e dois centavos) por tonelada de emulsão asfáltica RM-1C, tendo-se como base a referência do DNIT, SICRO e ANAP na época da aquisição. Consideramos este valor mais próximo a realidade da época, do que a planilha do DER-RO vigente à época da contratação.

45. Portanto, considerando que foram supostamente adquiridas 53,69 toneladas de RM-1C, notas fiscais às fls. 86 e 88, considerando que existe um sobrepreço de R\$ 754,80⁵ (setecentos e cinquenta e quatro reais e oitenta centavos) por tonelada adquirida, conclui-se que existe superfaturamento neste processo de R\$ 40.525,21 (quarenta mil, quinhentos e vinte e cinco reais e vinte e um centavos), valor este que deve ser ressarcidos aos cofres municipais.

Como resultado da atividade instrutiva realizada na fase interna, em seu Relatório Conclusivo, a Comissão de TCE asseverou que não houve sobrepreço na compra,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

pelos seguintes motivos: a) houve cotação de preços em 3 diferentes empresas, realizada pela Controladoria-Geral de Preços; b) a tabela elaborada pelo DNIT com base na Tabela SICRO e nas tabelas da ANAP, utilizada como parâmetro pela Unidade Instrutiva para afirmar o sobrepreço, não era de observância obrigatória, além de ter sido elaborada para execução de uma obra singular, e não para aquisição de insumo específico diretamente do fornecedor; c) em novembro de 2014, a Petrobrás realizou reajuste do preço do CAP 50/70, matéria-prima base para a fabricação da emulsão asfáltica RM-1C, com alta acumulada de mais de 30%, a qual aparentemente já havia sido incorporada em dois dos preços cotados¹.

Por sua vez, a Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especiais roborou a conclusão da Comissão (embora por diferentes motivos), como se verifica no seguinte excerto do Relatório de ID 911619:

"35. Como se sabe, no Brasil, existe o monopólio da Petrobras quanto a produção de derivados de petróleo. (...)

36. Ademais, como se sabe, o preço do petróleo é regulado pelo mercado mundial, de forma que os preços de seus derivados sofrem variações constantes, e outro fator importante que influencia o preço do produto é a questão do transporte.

37. Fazendo uma analogia, considerando o índice de atualização de débito do Tribunal, de fevereiro de 2015 (60,9486) a abril de 2020 (77,9549), temos um índice de reajuste de 1,28 (um virgula vinte e oito).

38. Considerando reajustar o valor pago pela tonelada de RM-1C pela prefeitura de Ji-Paraná em fevereiro de 2015

¹ Pelas empresas EMAM Emulsões e Transportes Ltda. e Britamar Extração de Pedras e Areia Ltda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

(R\$ 2.900,00) e atualizarmos pelo índice (1,28) para abril de 2020 teríamos o valor de R\$ 3.712,00 a tonelada.

39. No entanto, o Governo do Estado de Rondônia, através do Pregão n.111/2020/SUPEL/RO, registrou para a aquisição futura da emulsão asfáltica RM-1C o preço de R\$ 3.595,33 a tonelada do produto mais R\$823,00/t referente ao frete, totalizando o montante de R\$ 4.418,33, valor bem maior que R\$ 3.712,00.

40. Dessa forma, entende-se esclarecidos os fatos pela Tomada de Contas Especial, afastando-se as possíveis irregularidades quanto ao Sobrepreço e superfaturamento na aquisição discutida, sem dano ao erário.”

Feita a necessária contextualização, sem maiores delongas, posiciono-me pela não configuração de sobrepreço na contratação em exame, em convergência com os argumentos apresentados pela Comissão de TCE.

Ao que tudo indica, no bojo do Processo no. 924/2016, a Diretoria de Projetos e Obras apressou-se ao alegar a insuficiência da pesquisa de preços realizada pela Municipalidade e a concluir que a diferença entre os preços praticados na aquisição e os valores contidos em tabela elaborada pelo DNIT demonstravam a ocorrência de sobrepreço.

Isso porque, embora a utilização de um referencial oficial seja indicada em contratações públicas, sua ausência, por si só, não invalida a pesquisa local de preços realizada e não permite a presunção imediata de dano.

Ademais, a escolha de tabela referencial pelo Corpo Técnico parece ter sido um tanto quanto arbitrária, pois o referencial adotado fora elaborado pelo DNIT em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

janeiro de 2014 para execução de uma obra específica, composta de diversos itens, e não para aquisição isolada de um insumo diretamente do fornecedor (caso da aquisição em exame), o que pode ter justificado em parte a diferença de preços encontrada.

Essa distinção de contextos de compra pode ser observada, por exemplo, no fato de que a tabela elaborada pelo DNIT nem mesmo continha item específico referente à emulsão asfáltica RM-1C, diante do que a Unidade Técnica precisou calcular o preço do insumo a partir dos valores cotados de Mistura Betuminosa Usinada a Frio (MBUF), esta sim prevista na tabela, considerando a proporção de emulsão asfáltica RM-1C presente a cada tonelada da mistura.

Além disso, ao contrário da tabela de custos elaborada pelo DNIT em janeiro de 2014, a pesquisa de mercado realizada pela Controladoria-Geral de Preços de Ji-Paraná em fevereiro de 2015² pode ter sido influenciada pelo reajuste do preço do CAP 50/70³ (matéria-prima base para a fabricação da emulsão asfáltica RM-1C), efetivado pela Petrobrás em dezembro de 2014, conforme noticiado pelos ofícios AB-MC/CPE/CIA-112/2014 e AB-MC/CPE/CIA-114/2014 (presentes às fls. 128-129 do ID 897971).

Diante desse contexto, considero que os argumentos trazidos pela Diretoria de Projetos e Obras no âmbito do Processo no. 924/2016 para afirmar a ocorrência de superfaturamento são por demais frágeis e, devido à ausência de indícios robustos de sobrepreço nos autos que justifiquem

² Vide documentos de fls. 56-58 do 897970.

³ Os reajustes foram realizados em dezembro de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

a continuidade da persecução na fase externa, a ilicitude outrora ventilada deve ser afastada ante a ausência de prova bastante de sua ocorrência.

Passando ao tema da suposta irregular liquidação da despesa, exponho, uma vez mais, os pretextos adotados pelo Corpo Instrutivo para sustentar a infração:

47. Não obstante a detecção dos valores dos materiais asfálticos superfaturados, com a consequente indicação do dano ao erário ocorrido de tal ilícito, não iremos apontar tal dano ao erário na conclusão desta peça técnica, pois, sob nosso atual entendimento, todo o valor liquidado no contrato deve ser considerado como um dano ao erário.

48. Este dano ao erário decorre da omissão do gestor público em prestar contas. A fundamentação lógica e legal deste dano decore do fato de que é um dos deveres do gestor público demonstrar onde foram utilizados os recursos a ele confiados, isto é, cabe ao gestor público prestar contas dos valores que ele utilizou (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988).

49. **Revistando-se os autos observamos que existem indicações genéricas de onde foi utilizado o material adquirido, vide fls. 111 a 127, entretanto, fora essas indicações, não existem mais provas nos autos de que a quantidade adquirida foi adequadamente utilizada. Como exemplo, esperava-se uma planilha, ou instrumento do tipo, demonstrando os locais de aplicação e o consumo de materiais, documento este inexistente nos autos.**

50. Assim, dada a fragilidade dos documentos que tiveram como intuito comprovar a correta liquidação da despesa, não resta outra constatação a não ser a de que não foi adequadamente comprovada a aplicação dos materiais (não foi prestado contas do valor despendido), **causando, consequentemente, um dano ao erário no valor da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

aquisição (Notas Fiscais às fls. 86 e 88)” (destaque nosso).

Com a devida vênia ao opinativo técnico, embora fosse ideal que o PA no. 1-2356/2015 contivesse planilhas (ou instrumentos do tipo), demonstrando os locais de aplicação e consumo da emulsão asfáltica adquirida, a mera ausência desses documentos no processo não permite concluir de imediato a falta de liquidação da totalidade da despesa e a glosa de seu valor integral como dano.

Afinal, há nos autos elementos de informação que demonstram minimamente a liquidação da despesa e indiciam a utilização dos insumos comprados, tais como: a) Termo de Recebimento assinado por 3 dos 4 membros da Comissão Especial nomeada para receber o material⁴, presente à fl. 55 do 897970; b) assinatura dos membros da Comissão Especial no verso das notas fiscais (fls. 86/89 do ID 322217, Processo no. 924/2016); c) nos depoimentos colhidos pela Comissão de TCE, 3 dos 4 integrantes da Comissão de Especial atestam terem recebido e armazenado os materiais ou participado de sua usinagem e aplicação (vide documentos de fls. 96/108, presentes no ID 897970 e no ID 897971).

Ademais, conforme aduzido no Relatório Conclusivo da Comissão de TCE, no Relatório Fotográfico resultante de verificação *in loco* realizada em julho de 2016 e no Relatório Técnico que apontou irregularidade em tela (IDs 360764 e 360765, Processo no. 924/2016), a Diretoria de Projetos e Obras reconheceu em diversas passagens o bom

⁴ Pela Portaria no. 026/PMIP/GAB/SEMOSP/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

estado de conservação das vias públicas de Ji-Paraná e, portanto, a existência de indícios de que obras de pavimentação haviam sido recentemente realizadas pelo Poder Público municipal, o que pode ser verificado a seguir:

"7. De outro giro, ao longo das inúmeras inspeções físicas realizadas no Município de Ji-Paraná observou-se que a grande maioria dos pavimentos realmente estava praticamente sem "buracos", existindo indícios de que serviços desta natureza foram executados recentemente.

(...) 16. Ponderamos que foram realizadas outras inspeções em Ji-Paraná, onde se teve a oportunidade de trafegar em ruas onde foram supostamente executados os serviços utilizando os materiais oriundos do contrato n. 011/PGM/PMJP/2015. Na grande maioria das ruas não localizamos buracos, evidenciando que em algum momento foi realizada a recuperação do pavimento" (ID 360764).

"58. Não obstante a fragilidade dos documentos constantes no processo de aquisição, a pavimentação nas ruas de Ji-Paraná encontravam-se (sic) em bom estado, praticamente sem buracos ao longo de sua extensão, evidenciando que foram realizadas obras de recuperação do pavimento recentemente. Porém, manteremos nosso posicionamento considerando que liquidação da despesa foi irregular" (ID 360765).

Nessa contextura, embora a liquidação da despesa pudesse realmente ter sido reforçada com planilhas que informassem detalhadamente os locais de aplicação da emulsão asfáltica adquirida (conforme idealizado pela Unidade Instrutiva), a ausência desses documentos não permite inferir que não foi dada a devida destinação pública à totalidade os materiais comprados e, portanto, não justifica a glosa de toda a despesa como prejuízo ao erário.

Do mesmo modo, não há que se falar em falta de liquidação de parte da despesa e em imputação parcial de dano, pois não há elementos concretos nos autos que demonstrem nem mesmo que porção dos insumos não atendeu à finalidade pública que justificou sua aquisição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Assim, não há comprovação de dano ao erário que justifique a abertura de contraditório e ampla defesa no âmbito desta fase externa da Tomada de Contas Especial. Bem por isso, as vertentes contas devem ser julgadas regulares, expedindo-se, após, plena quitação aos responsáveis.

Ante as razões de fato e de direito expostas, opina esta Procuradoria de Contas pelo seguinte:

I - Seja julgada **REGULAR** a presente Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 16, I, da Lei Complementar nº. 154/96, ante o atendimento da Decisão Monocrática nº. 254/16-GCJEPPM e a ausência de ocorrência de ilegalidades ou dano ao erário causado pelo Município de Ji-Paraná pela aquisição de insumos asfálticos via dispensa de licitação (PA no. 1-2356/2015);

II - Seja concedida quitação plena, conforme determina o art. 17 da Lei Complementar nº. 154/1996, a Jesualdo Pires Júnior, Prefeito, a Waldeci José Gonçalves, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, e à empresa EMAM - Emulsões e Transporte Ltda.

É o parecer.

Porto Velho, 14 de agosto de 2020.

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira
Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 14 de Agosto de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA
PROCURADORA