



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0257/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 2619/2023-TCE/RO
ASSUNTO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO AC1-TC 00596/2023, PROFERIDO NOS AUTOS DO PROCESSO N. 0958/2019-TCE/RO
RECORRENTE: JOAQUIM DE SOUZA
RELATOR: CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

Trata-se de Recurso de Reconsideração manejado pelo senhor Joaquim de Souza (ID 1459798), representado por advogado regularmente constituído,¹ em face do Acórdão AC1-TC 00596/2023 (ID 1448474), proferido no Processo n. 0958/2019-TCE/RO, que julgou irregular a tomada de contas especial instaurada para apurar possível dano ao erário decorrente da execução do Contrato n. 001/2017/FITHA, tendo por objeto a construção de ponte de concreto pré-moldado protendido, sobre o rio Jamari, no Município de Ariquemes, no valor global de R\$5.278.904,34 (cinco milhões, duzentos e setenta e oito mil, novecentos e quatro reais e trinta e quatro centavos).

¹ Procuração ID 1457828 do Processo n. 0958/2019-TCE/RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Naquele *decisum*, essa Corte de Contas imputou débito e aplicou multa ao recorrente, ante a constatação de irregularidades danosas ao erário, em razão da infringência ao art. 65, inciso II, alíneas “b” e “d” da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista a modificação contratual decorrente da celebração do 1º Termo Aditivo ao contrato retro citado, *verbis*:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ANÁLISE DA LEGALIDADE DE DESPESA DECORRENTE DA EXECUÇÃO DE CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. DANO AO ERÁRIO. JOGO DE PLANILHAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE PENA DE MULTA.

1. Apurado dano ao erário decorrente da não preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato após os termos aditivos firmados.
2. Caracterizada responsabilidade dos agentes públicos citados pelos prejuízos causados aos cofres públicos.
3. Contas julgadas irregulares com imputação solidária de débito e aplicação de pena de multa, nos termos da LC n. 154/96.
4. Contas julgadas regulares, com ressalvas, e aplicação de pena de multa com fundamento no artigo 55 da LC n. 154/96.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de tomada de contas especial convertida por meio da Decisão Monocrática n. 0251/2021-GCESS, cuja finalidade é apurar suposto dano ao erário decorrente da execução do Contrato n. 001/17/FITHA, que teve como objeto a construção de ponte de concreto pré-moldado protendido, sobre o rio Jamari, localizado na BR-421, no município de Montenegro – RO, com extensão de 120 metros e largura de 10,80m, com preço global inicialmente contratado de R\$ 5.278.904,34, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, por unanimidade, em:

[...]

III - **Julgar irregulares** as contas dos agentes abaixo identificados, nos termos do artigo 16, III, “d”, da Lei Complementar n. 154/96, pelas irregularidades a seguir descritas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a. Joaquim de Sousa, na qualidade de Coordenador de Planejamento, Projetos e Orçamento de Obras do DER e a empresa Técnica Rondônia de Obras Ltda pela infringência às alíneas “b” e “d” do inciso II do artigo 65 da Lei 8.666/1993, por permitir modificações contratuais, que ensejaram no pagamento indevido de R\$478.336,05, resultante da redução do desconto global inicialmente ofertado, em função das alterações realizadas no 1º termo aditivo, prejudicando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado;

b. Técnica Rondônia de Obras Ltda pela infringência às alíneas “b” e “d” do inciso II do artigo 65 da Lei 8.666/1993, por dar causa a modificações contratuais que ensejaram o pagamento indevido de R\$80.245,34, resultante da redução do desconto global inicialmente ofertado, em função das alterações realizadas no 2º termo aditivo, prejudicando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado.

IV – Imputar solidariamente débito aos agentes abaixo indicados, com fundamento no artigo 19 da Lei Complementar n. 154/96, nos seguintes termos e valores históricos:

a. R\$ 1.087.793,47, valor atualizado monetariamente e acrescido de juros a partir do mês de janeiro de 2018, correspondente ao pagamento da 9ª medição, até o mês de julho de 2023, e que deverá ser novamente atualizado até a data do efetivo ressarcimento, a Joaquim de Sousa e à empresa Técnica Rondônia de Obras Ltda, por permitir modificações contratuais que ensejaram alteração do desconto global inicialmente ofertado, em função do 1º termo aditivo, prejudicando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado;

b. R\$ 129.881,02, montante atualizado monetariamente e acrescido de juros a partir de 07/2020 (data da formalização do 2º termo aditivo), até o mês de julho de 2023, que deverá ser novamente atualizado até a data do efetivo ressarcimento, à empresa Técnica Rondônia de Obras Ltda por dar causa a modificações contratuais que ensejaram a redução do desconto global inicialmente ofertado em função do 2º termo aditivo, prejudicando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado.

V – Aplicar a pena de multa prevista no artigo 54 da LC n. 154/96 a Joaquim de Sousa e à empresa Técnica Rondônia de Obras Ltda, nos percentuais de 1% e 10%, respectivamente, do valor do dano ao erário identificado e devidamente atualizado nos termos indicados no item anterior;

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em face desse julgamento, o recorrente apresentou a presente irresignação, em que afirmou ter agido apenas dentro da sua função pública, sem dolo ou má-fé, asseverando que não causou prejuízo ao ente público.

Alegou ser pessoa idosa, idônea, primário, aposentado e que jamais participou ou direcionou licitações, tampouco contribuiu para a prática de crimes, muito menos beneficiou de forma dolosa empresas ou terceiros.

Ressaltou que o desconto obtido na competitividade não foi linear para todos os serviços, ante a ausência de exigência editalícia, mas sim a soma dos descontos dos preços unitários e que não houve prejuízo ao equilíbrio econômico-financeiro com a formalização do primeiro termo aditivo, já que o desconto ofertado pela empresa na licitação teria ocorrido em trinta e quatro itens e não no preço global proposto.

Sustentou que a alteração do método construtivo teria se dado em razão da demora na realização do aterro compactado de acesso à cabeceira da ponte, obra essa que era de responsabilidade da Administração, o que impedia a execução na forma do sistema construtivo inicialmente ajustado, aduzindo que todas as modificações contratuais teriam sido submetidas às análises técnicas e jurídicas.

Asseverou não ser possível garantir que a modificação do método construtivo já no projeto executivo traria maior vantajosidade para a Administração, tampouco poderia antecipar que o DER/RO, devido a problemas e situações imprevistas, não realizaria a obra de aterro nos encontros da ponte, o que impediu a implementação do método originalmente acordado.

À luz de tais argumentos, pleiteou a reforma do acórdão objurgado, afastando-se as sanções que lhe foram aplicadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Atestada a tempestividade do recurso (ID 1462748), o relator, Conselheiro Jailson Viana de Almeida, por meio da Decisão Monocrática n. 00125/2023-GCJVA (ID 1466574), em juízo de admissibilidade provisório, deliberou pelo conhecimento do recurso e, no mesmo ato, determinou o encaminhamento dos autos a este Ministério Público de Contas para manifestação regimental.

É o relatório.

DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL

O Recurso de Reconsideração encontra previsão nos arts. 31, inciso I, e 32 da LCE n. 154, de 26 de julho de 1996, sendo a matéria tratada pelo Regimento Interno dessa Corte de Contas em seus arts. 89, inciso I e 93, *in verbis*:

Lei Complementar n. 154/1996

Art. 31. Da decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:

I - reconsideração;

[...]

Art. 32. O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, será distribuído, por sorteio, excluído do mesmo o relator da decisão recorrida, devendo tal recurso ser formulado por escrito, pelo interessado ou representante legal, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 29, desta Lei Complementar.

RI-TCE/RO

Art. 89. De decisão proferida pelo Tribunal em processo de tomada ou prestação de contas cabe recurso de:

I - reconsideração;

[...]

Art. 93. O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo e será distribuído por sorteio, excluído do mesmo o relator da decisão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

recorrida, e poderá ser formulado uma só vez, por escrito, pelo interessado ou representante legal, ou pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no artigo 97 deste Regimento, e conterà:

I - os fundamentos de fato e de direito;

II - o pedido de nova decisão;

Parágrafo Único. As razões do recurso de reconsideração só poderão se reportar a documentos constantes dos autos, não sendo apreciados novos documentos juntados após a publicação do acórdão.

Quanto à tempestividade, consoante destacado acima, há previsão no artigo 93 do RI de que o recurso, que terá efeito suspensivo, deve ser manejado no prazo de 15 (quinze) dias contados na forma do artigo 97 do mesmo regramento:

Art. 97. Os prazos referidos neste Regimento são contínuos e contam-se:

I - do recebimento pelo responsável ou interessado:

a) do mandado de citação ou do mandado de audiência;

b) da comunicação de diligência;

c) da notificação;

II - da data de publicação do edital no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – DOeTCE-RO, observado o que dispõe a Lei Complementar nº 592, de 22 de novembro de 2010;

III - da juntada aos autos de documento que ateste o encaminhamento do mandado de citação, do mandado de audiência, da notificação ou da intimação, por meio eletrônico ou fac-símile; e

IV - nos demais casos, salvo disposição legal expressa em contrário, da publicação da deliberação no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – DOeTCE-RO, observado o que dispõe a Lei Complementar nº 592, de 22 de novembro de 2010.

§ 1º Quando houver vários réus, da data de juntada aos autos do último aviso de recebimento ou mandado citatório cumprido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§ 2º Os prazos para interposição de recursos são contados da data de publicação da decisão colegiada ou singular no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - DOeTCE-RO. [Destaque nosso]

Assim, tendo em vista que o Acórdão AC1-TC 00596/2023 (ID 1448474), exarado no Processo n. 0958/2019-TCE/RO, foi disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia n. 2902, de 23.08.2023, considera-se como data de publicação o dia 24.08.2023, primeiro dia útil posterior à disponibilização, nos termos do artigo 3º, da Resolução n. 073/2011-TCE/RO,² com início do prazo processual no primeiro dia útil seguinte (25.08.2023) ao da publicação, conforme dispõe o § 1º do dispositivo retro citado.³

Logo, constata-se que o recurso é tempestivo, visto que interposto em 06.09.2023,⁴ dentro do prazo de 15 (quinze) dias legalmente fixado.

Observam-se também presentes a legitimidade e o interesse da recorrente, assim como a fundamentação de fato e de direito, com pedido de nova decisão, nos termos dos incisos I e II do art. 93 do RI.

Sendo assim, consideram-se preenchidos os requisitos de admissibilidade essenciais ao conhecimento do presente Recurso de Reconsideração.

DO MÉRITO RECURSAL

² Regulamenta a implantação do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, instituído por meio da Lei Complementar n. 592, de 22.11.2010, como instrumento oficial de publicação e divulgação dos seus atos processuais e administrativos.

³ Art. 3º. Considera-se como data da publicação o primeiro dia útil seguinte ao da divulgação da informação no Diário Oficial Eletrônico.

^{§ 1º} Os prazos processuais terão início no primeiro dia útil que seguir ao considerado como data da publicação.

⁴ Conforme Certidão de Tempestividade sob o ID 1462748 e Recibo de Protocolo sob o ID 1459567.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sem delongas, tem-se que não assiste razão ao recorrente quanto às questões suscitadas no mérito recursal, haja vista que, revisitando os autos principais e o acórdão guerreado, constata-se que a parte irresignada trouxe, novamente, os mesmos argumentos já apresentados e detidamente analisados por esse Tribunal e pelo Ministério Público de Contas, permanecendo, pelas mesmas razões, a responsabilidade e o nexo de causalidade que ancoraram a imputação do débito e multa em desfavor do insurgente.

Como se vê, pretende o recorrente, na insurgência, rediscutir a matéria sob os mesmos argumentos já enfrentados ao longo da instrução processual, permanecendo patente nos autos a irregularidade perpetrada pelo recorrente, como fora suficientemente demonstrado pelo corpo técnico, a teor do relatório de análise de defesa (ID 1224481, págs. 27-35, Processo n. 0958/2019-TCE/RO), confira-se:

3.5.1. Análise da defesa

163. Assim como na defesa da empresa, o Senhor Joaquim concentrou grande parte de sua peça tentando comprovar que as justificativas para os aditivos estavam corretas, porém, a irregularidade que lhe foi imputada diz respeito da não manutenção do desconto ofertado na licitação, vejamos:

(...)por permitir modificações contratuais, ocasionando, em tese, dano ao erário no valor de R\$ 478.336,05, resultante da redução do desconto global inicialmente ofertado, em função das alterações realizadas no 1º termo aditivo, prejudicando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado (...)

164. A infração imputada independe da legalidade ou aceitabilidade das justificativas do 1º aditivo. A irregularidade se concretizou no momento que não foi observada a manutenção do desconto obtido na licitação no novo preço da obra após o aditivo.

165. Além disso, na defesa, o Senhor Joaquim apresentou justificativa diferente da constante na solicitação do 1º aditivo, pois conforme já exposto na análise da defesa da contratada, a despeito de a alteração ter acontecido por força de um pleito da empresa, os defendentes querem fazer crer que ela teria se dado, na verdade, por culpa do Fitha, o que não é caso.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

172. Conforme já exposto na instrução inicial (p. 5129 do ID 845977), a empresa ofertou um desconto maior em serviço que ela pediu para ser retirado do contrato posteriormente, de modo que os itens no qual ela ofertou desconto e que foram determinantes para que vencesse o certame foram excluídos, caindo por terra a vantajosidade que o Fitha tinha ao proceder à contratação.

173. Quanto à informação de que a empresa reduziu os preços em trinta e quatro itens e não foi um percentual linear, mas variável em cada item, o entendimento é que, no momento de se verificar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, deve-se adotar um percentual de desconto global a ser aplicado em novos itens inseridos e também na verificação do equilíbrio após qualquer aditivo, fazendo com que o contrato sempre esteja com o desconto de 13%, no caso concreto, conforme Acórdão n. 2699/2019- Plentário do TCU e Acórdão AC1-TC 01296/20 desta Corte.

174. Contudo, isso não foi verificado, tendo em vista que o percentual de desconto no contrato após o 1º aditivo passou a ser de 4,33%, diminuindo em 8,67%.

175. O defendente argumenta que o valor apresentado na planilha n. 013 (ID 1113610) de R\$ 5.515.293,59, se comparado com o valor do contrato de R\$ 5.276.641,48, ainda sim o valor contratado estaria menor, porém, comparou valores de dois métodos construtivos diferentes e ainda deixou de observar que, neste cenário, o desconto obtido na licitação de 13% passaria a ser de 4,33%.

176. Ainda sobre a manutenção do equilíbrio, o defendente usa os mesmos argumentos da empresa e alega que com base no valor orçado pelo DER de R\$ 6.068.009,86 e o valor final da obra de R\$ 4.859.985,56, a obra foi executada com preço 20% menor do que o licitado (anexo IV p. 6 do ID 1149735), porém usa de premissas erradas, conforme será exposto.

177. O valor de R\$ 4.859.985,56 passou por dois aditivos e ainda mudança no método construtivo de ponte de concreto pré-moldado protendido para ponte em concreto in loco, não sendo possível compará-lo com o valor orçado pelo DER, pois se trata de outro tipo de obra. 178. A comparação correta deve ser feita utilizando o valor orçado pelo DER de R\$ 6.068.009,86 e aplicando nele todas as condições que ocorreram no Contrato n. 001/17/Fitha, conforme já feito no ID 1113610:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

QUADRO 2	
Orçamento final da administração (considerando alterações do 1º e 2º termos aditivos) >>	5.100.792,32
Desconto de 13,00% (desconto global obtido na licitação) >>	663.103,00
Valor final paradigma do contrato com desconto >>	4.437.689,32

179. O quadro 2 do ID 1113611 demonstra que o orçamento inicial do DER, após aplicadas todas as situações do contrato, passa a ser R\$ 5.100.792,32, ou seja, a mudança no método construtivo juntamente com a supressão ocorrida no 2º aditivo diminuiu o valor orçado pelo DER em R\$ 967.217,54 (novecentos e sessenta e sete mil, duzentos e dezessete reais e cinquenta e quatro centavos).

180. Ainda assim, no novo valor após a mudança no método construtivo e supressão, deve ser aplicado o desconto obtido na licitação de 13,00%, que indica a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e consta no quadro 2 como “Valor final paradigma do contrato com desconto” de R\$ 4.437.689,32.

181. A comparação correta a se fazer é a seguinte: Orçamento final da administração considerando as alterações do 1º e 2º aditivos (R\$ 5.100.792,32) com o valor recebido pela empresa para executar o contrato (R\$ 4.996.270,72), ou seja, neste molde, a obra foi executada com 2,05% de desconto, e não mais os 13,00% obtidos na licitação.

182. A situação ideal, conservando o equilíbrio econômico-financeiro, seria o valor final da administração considerando as alterações do 1º e 2º aditivos (R\$ 5.100.792,32) com 13,00% de desconto, que é de R\$ 4.437.689,32, este seria o valor máximo que a empresa poderia receber no contrato, considerando a permanência do desconto obtido na licitação:

Valor do contrato após 1º termo aditivo >>	4.996.270,72
Valor final paradigma do contrato com desconto >>	4.437.689,32
Valor pago à maior em virtude da redução do desconto global ofertado inicialmente >>	558.581,39

183. Quanto ao argumento de que o valor final encontrado por esta Corte como o máximo que poderia ter recebido pelo DER (valor final paradigma do contrato), é 30% menor que o valor orçado pelo DER e isto tornaria a obra inexequível, também está incorreto.

184. Mais uma vez o defendente utilizou o valor de uma obra de ponte de concreto pré-moldado pretendido (R\$ 6.068.009,86) em comparação com uma obra de ponte em concreto moldado in loco com 13,00% de desconto (R\$ 4.437.689,32).

185. Enquanto o correto seria utilizar o orçamento final da administração (considerando alterações do 1º e 2º aditivos, que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

transformou um método construtivo em outro) de R\$ 5.100.792,32 com o valor final paradigma do contrato com desconto, por se tratar do mesmo tipo de obra, que vai dar 13,00%, e não 30%.

186. Quanto à afirmação de que sua atuação se pautou nas regras mais basilares que um agente público deve seguir, verificamos o contrário. O defendente deixou de assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato ao promover as alterações no 1º aditivo, acarretando um prejuízo de R\$ 478.336,05 (quatrocentos setenta e oito mil, trezentos e trinta e seis reais e cinco centavos) aos cofres do DER.

187. Diante do exposto, verificamos que o defendente não conseguiu demonstrar a manutenção equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou que os atos irregulares não foram praticados por ele, ou com alguma causa capaz de excluir sua responsabilidade, razão pela qual opinamos pela sua permanência no polo passivo da irregularidade.

[...]

Em mesmo sentido foi o entendimento esposado pelo Conselheiro Edilson de Sousa Silva no voto condutor do acórdão guerreado (ID 1448474, págs. 23-25), no qual apontou de forma ineludível fatos e fundamentos para ancorar o juízo de mérito propugnado, *in verbis*:

*Item III da DM n. 00251/2021-GCESS – Responsabilidade solidária de Joaquim de Sousa, na qualidade de Coordenador de planejamento, projetos e orçamento de obras do DER e a empresa Técnica Rondônia de Obras Ltda pela infringência às alíneas “b” e “d” do inciso II do artigo 65 da Lei n. 8.666/1993, por permitir modificações contratuais, que ensejaram, em tese, o pagamento indevido de R\$ 478.336,05, resultante da redução do desconto global inicialmente ofertado, em função das alterações realizadas no 1º termo aditivo, prejudicando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado. **[Destaque nosso]***

[...]

38. Pois bem. Conforme restou demonstrado, as alterações contratuais promovidas durante a execução da avença prejudicaram a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado, haja vista a considerável redução do desconto global fornecido pela empresa contratada em sua proposta.

39. Ao se comparar o desconto global obtido em licitação (13%) com o desconto global após as alterações do 1º termo aditivo (4,33%),



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

obtem-se uma redução percentual de 8,67%, o que decorreu de manobra adotada pela empresa contratada ao solicitar a exclusão de itens para os quais ofertou um desconto maior.

40. A documentação que instrui o feito atesta que o responsável Joaquim de Sousa, Coordenador de Planejamento, Projetos e Orçamento de Obras do DER/RO, em atenção ao pedido formulado pela empresa contratada, no que concerne à alteração da metodologia de construção, solicitou parecer técnico da empresa autora da elaboração do projeto.

41. Em sequência, proferiu despacho (pg. 4205/4206 – ID 821345) solicitando emissão de parecer do controle interno e posterior envio ao setor jurídico para manifestação acerca da elaboração de termo aditivo tendente a reduzir em R\$ 2.262,86 o valor do contrato.

42. Nota-se, portanto, que Joaquim de Sousa não formulou qualquer consideração acerca da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em que pese tenha solicitado à empresa Projecta (autora do projeto), para que se manifestasse acerca do reflexo financeiro para o DER/RO.

43. Evidencia-se, consoante destacado pelo Ministério Público de Contas, que a Administração deixou de atuar de maneira diligente no sentido de verificar a inaplicabilidade dos termos contratuais, especificamente quanto à necessária alteração do regime de execução da obra ou serviço (art. 65, II, b, da Lei n. 8.666/93).

44. Referido dispositivo legal estabelece possibilidade de alteração de contratos, por acordo das partes, “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”.

[...]

47. Em sendo assim, caberia à gestão do DER-RO questionar a adequação/necessidade da alteração contratual pretendida, sendo inaceitável o mero acatamento do pedido da empresa contratada, ainda mais quando justificado nos custos de transporte e preço de locação das treliças, por se tratar de itens relevantes no método construtivo pelo qual se optou no certame licitatório.

48. Além disso, é certo que, em havendo a substituição de estruturas metálicas de grande porte e peso considerável, fornecidas apenas por empresas sediadas no centro sul do Brasil, por madeira do tipo eucalipto/teca, disponíveis no Estado de Rondônia, foi omissa a administração do DER-RO em questionar a modificação dos custos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

envolvidos, bem como possível reflexo no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

49. Isto posto, acolho os opinativos técnico e ministerial, por entender que persiste a responsabilidade de Joaquim de Sousa, Coordenador de Planejamento, Projetos e Orçamento de Obras do DER/RO, cuja atuação foi determinante para a ocorrência dos prejuízos derivados do 1º termo aditivo ao contrato.

50. É possível reconhecer o nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o termo aditivo que foi firmado sem que tenham sido adotadas as cautelas aptas a apurar o efetivo cabimento das alterações pretendidas pela empresa contratada, possibilitando a ocorrência de jogo de planilhas e o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

51. Interessa pontuar, ainda, que apesar de Joaquim de Sousa ter utilizado parecer técnico emitido pela Projecta, como fundamento para seu despacho, seria possível ao Coordenador, suscitar dúvida quanto à possível modificação dos custos dos itens objeto de modificação, e encaminhar o processo aos setores especializados em engenharia do próprio DER-RO, para emissão de parecer quanto à adequação do termo aditivo.

52. Restam demonstradas, assim, a conduta, o dano e o nexo de causalidade, sem que tenha o responsável demonstrado qualquer excludente de sua responsabilidade.

[...]

Como cediço, a questão afeta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo emana de ordenamento jurídico previsto na Constituição Federal, consoante dispõe o art. 37, inciso XXI, *verbis*:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Extrai-se do referido dispositivo que o equilíbrio econômico-financeiro é elemento essencial para a manutenção das condições de execução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contratual, caracterizando-se como instrumento imprescindível do contrato administrativo.

No que concerne à alteração dos contratos administrativos, a Lei 8.666/1993, em seu art. 65, inciso II, previu taxativamente as hipóteses de alteração contratual por acordo das partes, dispondo o seguinte:

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

[...]

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. [Destaque nosso]

A própria lei de licitações admite a possibilidade de alteração dos termos originalmente pactuados durante a execução contratual, consoante disposição da alínea “b” acima destacada, sem que isso seja tratado como algo irregular ou nulo desde o nascedouro, privilegiando a continuidade do serviço público, situação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

que teria se amoldado perfeitamente ao caso concreto, não fossem as irregularidades constatadas no feito originário.

Na hipótese contida na alínea “d”, o restabelecimento da relação que as partes pactuaram inicialmente, visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, pode ocorrer quando sobrevierem: *i)* fatos imprevisíveis; *ii)* fatos previsíveis, mas de consequências incalculáveis; *iii)* fatos retardadores ou impeditivos da execução do ajustado; e *iv)* situações de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe; todos aptos a configurar álea econômica extraordinária.

Essa previsão foi feita com o intuito de evitar que o reajuste de preços se tornasse uma medida desvirtuada, na qual os licitantes apresentassem propostas extremamente baixas e, ao vencerem a licitação, requeressem o reajuste.

Sobre a alteração do regime de execução de obra e o instituto do equilíbrio econômico-financeiro, ensina o professor Marçal Justen Filho:⁵

A modificação contratual derivará da constatação técnica da inadequação da previsão original. Logo, dependerá de critérios técnicos que comprovem que a solução adotada anteriormente é antieconômica, ineficaz ou inviável. Enfim, deriva da demonstração científica de que a solução que melhor atende aos interesses fundamentais não é aquela consagrada no contrato original. Logo, a modificação será obrigatória. A Administração Pública terá o dever de promovê-la. Deverá apresentar os motivos técnicos aos quais se vincula sua decisão, fundamentando-a.

[...]

O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração. Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexequível. A tutela à equação econômico-financeira

⁵ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18ª ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, págs. 1285 e 1290.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteia a elevação da remuneração.

Ademais, observa-se que o § 1º do art. 65 da Lei n. 8.666/1993 estabeleceu que as modificações contratuais deveriam observar o limite de 25% do valor inicial atualizado, obrigando o contratado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessárias nas obras.⁶

Ao caso em apreço, necessário consignar que a formalização do aditamento contratual se deu por iniciativa da empresa contratada, conforme se depreende do documento n. 391/16-TROL (ID 821345, pág. 114, do Processo n. 0958/2019-TCE/RO), acostado aos autos do Processo Administrativo n. 01.1411.00172-0006/2016, no qual tramitou a celebração e execução do Contrato n. 001/2017/FITHA – Construção da ponte de concreto protendido sobre o rio Jamari.

Em seguida, o recorrente, por meio de despacho manuscrito (ID 821345, pág. 114), submeteu o pedido à empresa Projecta – Projetos e Consultoria Ltda, responsável pela elaboração do projeto da ponte sobre o Rio Jamari, na BR-421, em Ariquemes/RO, para análise da proposta de substituição do lançamento das vigas pré-moldadas pelo escoramento convencional de madeira, destacando a ausência de reflexo financeiro para o DER/RO.

Após a respectiva análise e manifestação favorável da autora do projeto, indicando que a modificação do método construtivo não alteraria o objetivo do projeto (ID 821345, pág. 130), o recorrente remeteu os autos ao controle interno, por meio de despacho administrativo (ID 821345, págs. 158-159), sem apontar a ausência de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários e sem a

⁶ § 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. **[Destaque nosso]**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

adequada fundamentação técnica e econômica, requisito previsto no art. 65, inciso II, alínea “b”, da Lei n. 8.666/1993.

Além disso, a obrigatoriedade do gestor público em observar o desconto concedido na licitação para fins de aditamento contratual está fundamentada no art. 65, inciso II, alínea “d” da supracitada norma, que prevê a possibilidade de realizar aditamentos contratuais para modificar a forma de pagamento, as condições de preços ou quantidades, entre outros aspectos, desde que preservem a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Dessa forma, se houve a oferta de desconto durante a fase de licitação, o gestor público fica obrigado a observar a aplicação desse mesmo percentual nos aditamentos contratuais que envolvam aspectos relacionados a preços.

A respeito da responsabilidade do gestor, dispõe o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB que *o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*, e regulamentado por meio do Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019, que em seu art. 12 e parágrafos, disciplina, *in verbis*:

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Ademais, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelece a aplicação das mesmas condições constantes no edital, incluindo descontos concedidos, que vinculam tanto a Administração quanto os licitantes, assim, qualquer alteração deve respeitar as condições originais estabelecidas no processo licitatório.

Portanto, resta clara a obrigação do recorrente de destacar a falta de avaliação técnica sobre a inviabilidade de seguir o método construtivo originalmente acordado, bem como de considerar o desconto concedido na licitação para fins de aditamento contratual.

O nexo de causalidade encontra-se devidamente demonstrado na conduta do recorrente, ao permitir modificação contratual que ensejou pagamento indevido, resultante da redução do desconto global inicialmente ofertado, em função das alterações realizadas no 1º termo aditivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O prejuízo para a Administração é evidente, uma vez que o recorrente, na condição de engenheiro e coordenador de planejamento, projetos e orçamento de obras do DER/RO, recebeu o pedido da empresa contratada, o parecer da empresa responsável pela elaboração do projeto da obra sob análise e remeteu o processo administrativo ao controle interno sem fazer ressalva a respeito da existência de inconsistências na solicitação de mudança dos serviços, diante da inaplicabilidade das mesmas condições contratuais, cuja atuação foi determinante para a ocorrência dos prejuízos derivados do primeiro aditamento contratual.

Outrossim, no primeiro termo aditivo analisado (ID 821345, págs. 177-178), não constam as justificativas dos fatos imprevistos supervenientes, conforme reza o art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei n. 8.666/1993.

Logo, emerge patente o prejuízo ao interesse público, já que a vantagem que esperava a Administração com o bom resultado obtido na licitação findou se convertendo no dano ao erário causado pela conduta dos responsáveis, dentre os quais o recorrente, que tinha o dever público de observar a aplicabilidade das mesmas condições contratuais originalmente pactuadas.

Por oportuno, destacam-se as seguintes orientações jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União, os quais se amoldam ao que descortinado no feito de origem, *verbis*:

[...] 18. Quanto ao regime de execução, sabe-se que deve ser compatível com o tipo de obra e com o projeto básico apresentado. A empreitada por preço global requer que o projeto contemple todos os serviços a serem contratados com informações suficientes para que os licitantes proponham preços a partir de sólido conhecimento do objeto contratado. Já na empreitada por preço unitário, a indicação dos quantitativos orçamentários pode sofrer alterações em decorrências de interferências e dificuldades operacionais somente constatadas durante sua execução, o que impossibilita o estabelecimento de preço certo e total.

19. A empreitada por preço global exige significativa confiabilidade do projeto e da orçamentação empreendida. Portanto, deve ser utilizada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

quando o objeto pode ser definido com precisão em termos técnicos e econômicos.

(...)

21. E ainda, conforme anotado no voto condutor da deliberação recorrida "embora os aludidos responsáveis não tivessem a atribuição de definir o regime de execução das obras, o aspecto principal da presente irregularidade (alteração do regime contratual sem a consideração do reflexo financeiro do projeto nos valores contratados) foi causado pela conduta indevida dos agentes administrativos encarregados de avaliar os projetos e o preço global dos ajustes, os quais, a despeito de tal obrigação, não apontaram a necessidade de redução dos contratos por conta do amadurecimento técnico dos projetos" (peça 132, p. 9, item 41). (...)

24. A alegada incompetência para o ato de alteração do regime da obra não procede também porque os recorrentes produziram informações afetas a suas áreas de atuação, as quais compuseram o relatório técnico que subsidiou a tomada de decisão pela diretoria colegiada.

(...)

40. **Outrossim, o gestor tem a obrigação de examinar e questionar junto à equipe o parecer técnico, exigindo fundamentação correta para quantitativos físicos e financeiros.** "A decisão tomada com base em parecer deficiente não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor-supervisor por atos considerados irregulares pelo TCU, se os vícios não forem de difícil detecção" (Acórdão 250/2014-TCU-Plenário, na mesma linha, acórdãos 206/2007, 2.300/2013 e 1.733/2014, também do Plenário). (Acórdão 26/2016-Plenário, rel. Ana Arraes). [Destaque nosso].

[...] A manutenção das "condições efetivas da proposta" implica a obrigatoriedade da preservação do equilíbrio entre os encargos do contratado e a remuneração da Administração, assumidos ao tempo da celebração do enlace administrativo após licitação pública. Nos termos da lei, a equação econômico-financeira inicial da avença deve perdurar durante a execução do objeto mesmo em face de futuras mutações do contrato. (Acórdão 538/15-Plenário, rel. Ministro Augusto Sherman).

[...] as planilhas de custo constituem-se em elementos que efetivamente integram a proposta dos licitantes, não podendo ser consideradas como meramente informativas, tanto assim que tais planilhas se prestam, por exemplo, a respaldar eventuais variações de custos para efeito de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, bem como permitem identificar a existência do indesejável 'jogo de planilha'. (Acórdão 1805/14-Plenário, rel. Ministro José Jorge).

[...] Também houve ofensa ao princípio da isonomia entre os licitantes, em decorrência da celebração de termos aditivos para concessão de reajuste não previsto no instrumento convocatório, assim como



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

descumprimento das disposições do art. 65 da Lei de Licitações e Contratações. O reequilíbrio econômico-financeiro de contrato somente se justifica na ocorrência de fato imprevisível, ou previsível de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do que foi contratado, o que não ocorreu no caso em exame. (Acórdão 2703/11-Primeira Câmara, rel. Ministro José Mucio Monteiro).

No mesmo sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, *ipsis litteris*:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL CUMULADA COM PEDIDO DE COBRANÇA. REDUÇÃO UNILATERAL DO VALOR DO CONTRATO (PRESTAÇÃO DE SERVIÇO) EM 25%. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 65, I, B, §§ 1º E 2º, DA LEI 8.666/93. NÃO-OCORRÊNCIA. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. SUPOSTA OFENSA AO ART. 79, § 2º, II, DA LEI 8.666/93. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. GRAU DE SUCUMBÊNCIA (CPC, ART. 21). REAPRECIÇÃO. INADMISSIBILIDADE. FAZENDA PÚBLICA VENCIDA. INAPLICABILIDADE DOS LIMITES MÍNIMO (10%) E MÁXIMO (20%) PREVISTOS NO § 3º DO ART. 20 DO CPC. PRECEDENTES.

1. É lícito à Administração Pública proceder à alteração unilateral do contrato em duas hipóteses: (a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica; (b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto (Lei 8.666/93, art. 65, I, a e b).

2. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos (Lei 8.666/93, art. 65, § 1º).

[...]

4. A modificação quantitativa do valor contratado (acrécimo/supressão) deve corresponder, em igual medida, à alteração das obrigações dos sujeitos da relação jurídica (Administração Pública e particular), ou seja, a variação do preço deve guardar uma relação direta de proporcionalidade com aumento/diminuição do objeto, sob pena de desequilíbrio econômico-financeiro, enriquecimento sem causa e frustração da própria licitação. [...] (REsp n. 666.878/RJ, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 12/6/2007, DJ de 29/6/2007, p. 492.) [Destaque nosso].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como se vê, as alegações do recorrente não suscitam quaisquer novidades em relação ao que apreciado e fundamentado no *decisum* objurgado, tendo intuito meramente de rediscutir matéria amplamente enfrentada, sem qualquer elemento apto a desconstituir a ocorrência de prejuízo ao erário, pelo que a irregularidade das contas deve ser mantida, com a devida imputação do débito apurado e da multa aplicada.

Ante todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas pelo **conhecimento** do Recurso de Reconsideração manejado, porque preenchidos os requisitos exigidos para a espécie e, no mérito, pelo **não provimento** da irresignação, mantendo-se, *in totum*, o Acórdão AC1-TC 00596/2023 (ID 1448474), proferido nos autos do Processo n. 0958/2019-TCE/RO.

É como opino.

Porto Velho, 04 de dezembro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 4 de Dezembro de 2023



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.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS