



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

PARECER N. : 0195/2025-GPWAP

PROCESSO N°: 03334/2023

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ

RESPONSÁVEIS: ISAU RAIMUNDO DA FONSECA - Ex-Prefeito de Ji-Paraná;
JEFERSON LIMA BARBOSA - Secretário Municipal de Educação (SEMED);
ROBINSON EMMERICH - Gerente de Administração;
SORAYA MARIA GRISANTE DE LUCENA - Pregoeira;
THIAGO DE PAULA BINI - Procurador do Município;
VALÉRIA LUCIENE NOVAES ALEXANDRE - Superintendente de Administração da SEMED;
VIVIANE BARBOSA VITÓRIA - Secretária Municipal Interina de Administração;
ANA MARIA ALVES SANTOS VIZELI - Secretária Municipal de Assistência Social e Família (SEMASF);
JANETE REIS DA SILVA BRITO - Responsável pelo Almoxarifado da SEMED;
MULTIPLIC SERVIÇOS E EDIFICAÇÕES LTDA - CNPJ n. 40.187.872/0001-25.

RELATOR: CONSELHEIRO PAULO CURI NETO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), com o escopo de apurar indícios de prejuízo ao erário derivado de aquisições de telhas termoacústicas, efetuadas pela Prefeitura Municipal de Ji-Paraná.

Salienta-se que o feito foi inicialmente processado como Inspeção Especial¹, na forma da Portaria n.º 305, de 31 de outubro de 2023², com redação alterada pela Portaria n.º 332, de 30 de novembro de 2023³, para dar cumprimento ao Plano Integrado de Controle Externo (PICE), proposta n.º 217 – avaliar a execução de contratos.

Concluídos os trabalhos apuratórios, o Controle Externo reduziu os achados em relato próprio⁴, ocasião em que apresentou a vertente conclusão e proposta de encaminhamento:

“3. CONCLUSÃO

239. A presente inspeção especial realizada no âmbito da Prefeitura de Ji-Paraná, cujo objetivo consiste em avaliar a regularidade da contratação e da liquidação da despesa com aquisição de telhas termoacústicas naquele município, foi realizada em nível de assecuração limitada por meio da evidenciação de elementos aptos a responder às questões de auditoria (objetivos específicos) descritas no item 1.3 deste relatório.

240. Deste modo, no tocante ao primeiro objetivo específico, buscou-se avaliar o cumprimento dos requisitos legais no PE n. 137/2021. Após a execução

¹ A atuação teve como objetivo avaliar a regularidade das contratações e liquidações de despesas com a aquisição de telhas termoacústicas, tendo por base a legalidade, a economicidade e a vantajosidade, em especial das aquisições resultantes de adesão à Ata de Registro de Preço, face a obrigação constitucional de licitar.

² Publicada no Do-e/TCE-RO n.º 2948. Disponível em: https://www.tce.ro.gov.br/doe/arquivos/Diario_02948_2023-11-1-15-28-10.pdf.

³ Publicada no Do-e/TCE-RO n.º 2967. Disponível em: https://www.tce.ro.gov.br/doe/arquivos/Diario_02967_2023-12-1-13-15-13.pdf.

⁴ ID 1540166.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

dos procedimentos de auditoria, a equipe técnica identificou irregularidades no planejamento do procedimento licitatório, irregularidades na cotação de preços e sobrepreço. Assim, o objeto não está de acordo com os critérios aplicados, conforme registrado nos achados de auditoria A1, A2 e A3.

241. Em relação ao segundo objetivo específico, examinou-se o cumprimento dos requisitos legais no PE n. 152/2021. Após a execução dos procedimentos de auditoria, a equipe técnica identificou irregularidades no planejamento do procedimento licitatório. Assim, o objeto não está de acordo com os critérios aplicados, conforme registrado no achado de auditoria A4.

242. Com relação ao terceiro objetivo específico, referente à liquidação da despesa relacionada ao empenho n. 10.008/2021 (SEMED), com base nos procedimentos executados e evidências coletadas, embora não tenha encontrado irregularidades no tocante ao recebimento do material e à liquidação da despesa em si, a equipe técnica identificou extravio/desvio de parte do material. Assim, o objeto não está de acordo os critérios aplicados, conforme registrado no achado de auditoria A5.

243. Ainda em relação ao terceiro objetivo específico, é importante fazer a ressalva de que neste não foram avaliadas a conveniência e a oportunidade de aquisição de telhas, sendo averiguada tão somente a legalidade do recebimento e do respectivo pagamento, bem como o controle de guarda do material.

244. Quanto ao quarto objetivo específico, referente à legalidade das adesões que resultaram nos empenhos n. 9.348/2022 (SEMAD) e n. 546/2023 (SEMAF), a equipe de auditoria constatou que todas elas foram realizadas sem análise prévia da viabilidade econômica, financeira ou operacional. Assim, o objeto não está de acordo os critérios aplicados, conforme registrado no achado de auditoria A6.

245. Por fim, em relação ao quinto objetivo específico, referente à liquidação das despesas relacionadas aos empenhos n. 9.348/2022 (SEMAD) e n. 546/2023 (SEMAF), a equipe de auditoria não encontrou irregularidades no tocante ao recebimento dos materiais e às liquidações das despesas em si, afinal, os materiais foram entregues e recebidos em conformidade com o que previa os respectivos empenhos. Assim, nada veio ao conhecimento da equipe para fazê-la creditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis.

246. Nesses termos, diante dos achados de auditoria A1, A2, A3, A4, A5 e A6, constatou-se que as aquisições de telhas termoacústicas no município de Ji-Paraná atentaram contra o princípio da juridicidade administrativa, visto que não observaram as regras e entendimentos estabelecidos pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

legislação aplicável e por esta Corte de Contas.

247. As irregularidades apontam para indícios de prejuízo ao erário, que, caso não devidamente justificados pelos jurisdicionados podem levar à conversão dos presentes autos em tomada de contas especial.

248. Assim, na esteira do art. 40, II da LOTCERO22, será proposta a audiência dos responsáveis para apresentação de razões de justificativas.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

249. Do exposto, submetem-se os autos ao Excelentíssimo Conselheiro Relator, propondo:

4.1 Realizar a audiência do Senhor Jeferson Lima Barbosa, CPF n. ***.666.702-**, para que apresente razões de justificativas em face das condutas irregulares que lhe são atribuídas, conforme achados de auditoria A1 (ausência de planejamento para aquisições no Pregão Eletrônico n. 137/2021) e A4 (ausência de planejamento para aquisições no Pregão Eletrônico n. 152/2021);

4.2 Realizar a audiência do Senhor Robinson Emmerich, CPF n. ***.793.612-**, para que apresente razões de justificativas em face da conduta irregular que lhe é atribuída, conforme achado de auditoria A2 (preço referencial/estimado majorado indevidamente);

4.3 Realizar a audiência da Senhora Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF n. ***.776.032-**, para que apresente razões de justificativas em face da conduta irregular que lhe é atribuída, conforme achado de auditoria A3 (ocorrência de sobrepreço);

4.4 Realizar a audiência do Senhor Thiago de Paula Bini, CPF n. ***.126.901-**, para que apresente razões de justificativas em face da conduta irregular que lhe é atribuída, conforme achado de auditoria A3 (ocorrência de sobrepreço);

4.5 Realizar a audiência do Senhor Isau Raimundo da Fonseca, CPF n. ***.283.732-**, para que apresente razões de justificativas em face da conduta irregular que lhe é atribuída, conforme achado de auditoria A3 (ocorrência de sobrepreço);

4.6 Realizar a audiência da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ 40.187.872/0001-25, na pessoa do seu representante legal, para que apresente razões de justificativas em face da conduta irregular que lhe é atribuída, conforme achado de auditoria A3 (ocorrência de sobrepreço);

4.7 Realizar a audiência da Senhora Valéria Luciene Novaes Alexandre, CPF n. ***.748.502-**, para que apresente razões de justificativas em face da conduta irregular que lhe é atribuída, conforme achado de auditoria A5 (não entrega ou desvio de material);

4.8 Realizar a audiência da Senhora Viviane Barbosa Vitória, CPF n. ***.219.372-**, para que apresente razões de justificativas em face da conduta irregular que lhe é atribuída, conforme achado de auditoria A6 (contratação sem viabilidade econômica, financeira ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

operacional);

4.9 Realizar a audiência da Senhora Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF n. ***.523,002-**, para que apresente razões de justificativas em face da conduta irregular que lhe é atribuída, conforme achado de auditoria A6 (contratação sem viabilidade econômica, financeira ou operacional);”

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao Conselheiro Relator, que, por intermédio da **DM-00037/24-GCPCN⁵**, **converteu** o feito em TCE, **definiu** a responsabilidade dos envolvidos e **determinou** a citação e audiência dos jurisdicionados nos seguintes termos:

I - Converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 44 da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 65 do Regimento Interno desta Corte de Contas, em face da irregularidade danosa acima descrita;

II - Definir a responsabilidade, nos termos do art. 12, inciso I, da LC n. 154/96, c/c o art. 19, inciso I, do RITCERO;

a) Do Senhor **Isaú Raimundo da Fonseca**, CPF n° ***.283.732-**, Prefeito, solidariamente com **Thiago de Paula Bini**, CPF n° ***.126.901-**, Procurador do Município, **Soraya Maria Grisante de Lucena**, CPF n° ***.776.032-**, Pregoeira, e a empresa **Multiplic Serviços e Edificações Ltda**, CNPJ n° 40.187.872/0001-25, por terem, quando da realização do Pregão Eletrônico n° 137/2021, que objetivava à aquisição de telhas termoacústicas, aceitado ou contribuído para a aceitação e apresentado (a empresa) proposta desvantajosa para a Administração, uma vez que na mesma licitação item com igual objeto possui preço menor. Agindo, assim, violaram o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração, prescrito no art. 3º, da Lei n° 8.666/9, bem como concorreram para a realização de pagamento de valores superfaturados, com repercussão danosa aos cofres municipais no valor histórico de **R\$ 451.373,94** (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos), conforme relatado no item A3 (quadro 6) do relatório técnico (ID 1540166);

b) Da Senhora **Viviane Barbosa Vitória**, CPF n° ***.219.372-**, Secretária de Administração Interina - SEMAD, por ter solicitado no processo administrativo n° 1-11230/2022 (IDs 1531253 e 1531255) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida

⁵ ID 1549108.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

avaliação quanto à sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP n° 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de **R\$ 70.278,46** (setenta mil, duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos), conforme relatado no item A6 (subitem a.1 e quadro7) do relatório técnico (ID 1540166);

c) Da Senhora **Ana Maria Alves Santos Vizeli**, CPF n° ***.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF, por ter solicitado no processo administrativo n° 1-12817/2022 (1531274 e 1531287) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto a sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP n° 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de **R\$ 243.292,50** (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), conforme relatado no item A6 (subitem b.1 e quadro 7) do relatório técnico (ID 1540166);

d) Da Senhora **Valéria Luciane Novaes Alexandre**, CPF n° ***.748.502-**, Superintendente de Administração da SEMED, solidariamente com **Janete Reis da Silva Brito**, CPF n° ***.408.382-**, Responsável pelo Almoxarifado da SEMED, pela omissão em adotar medidas preventivas necessárias para assegurar a higidez do patrimônio público por meio de inventário e controles de entrada e saída de bens, o que acabou resultando no extravio dos bens adquiridos (telhas), resultando dano ao erário no montante histórico de **R\$ 66.750,00** (sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta reais), conforme relatado no item A5 do relatório técnico (ID 1540166);

e) Do Senhor **Jeferson Lima Barbosa**, CPF n° ***.666.702-**, Secretário Municipal de Educação, pela ausência de planejamento para as aquisições decorrentes do Pregão Eletrônico n° 137/2021 e do Pregão Eletrônico n° 152/2021, em afronta aos artigos 6º, inciso IX, alíneas "a" a "f" e 7º, §2º, da Lei n° 8.666/93, conforme relatado nos itens A1 e A4 do relatório técnico (ID 1540166);

f) Do Senhor **Robinson Emmerich**, CPF n° ***.793.612-**, Gerente de Administração, pela inobservância do princípio da vantajosidade na definição da metodologia de cálculo para o preço estimado, em descumprimento ao disposto ao art. 15, V, §1º, da Lei n° 8.666/93 e da Instrução Normativa MPMO n° 73/2020, conforme relatado no item A2 do relatório técnico (ID 1540166);

III - Determinar ao Departamento do Pleno, com fulcro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

nos arts. 10, § 1º, 11 e 12, inciso II, da mesma LC n. 154/96, c/c os arts. 18, §1º, e 19, incisos II e III, do RITCERO, que proceda à **CITAÇÃO** e **AUDIÊNCIA** dos responsáveis, concedendo-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, para apresentar defesa e/ou recolher, de forma voluntária, o valor débito atualizado, conforme ferramenta oficial¹¹, bem como as razões de justificativas referentes às irregularidades formais;

IV - Determinar ao Departamento do Pleno que, recebidas as razões de defesa e não havendo deliberação a ser tomada pelo Relator, encaminhe o feito à Secretaria-Geral de Controle Externo para análise de defesa e, após, ao Ministério Público de Contas para a necessária manifestação; e

V - Determinar a publicação desta decisão no Diário Oficial eletrônico do TCE-RO."

Regularmente instados, **Isaú Raimundo da Fonseca⁶**, **Thiago de Paula Bini⁷**, **Soraya Maia Grisante de Lucena⁸**, **Multiplic Serviços e Edificações Ltda⁹**, **Ana Maria Alves Santos Vizeli¹⁰**, **Valeria Luciene Novais Alexandre¹¹**, **Janete Reis da Silva Brito¹²** e **Jeferson Lima Barbosa¹³** aduziram suas defesas, ao passo que **Robinson Emmerich¹⁴** deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe fora concedido.

Remetidas as alegações contestatórias à apreciação do Corpo Instrutivo, o referido órgão, por meio de Relatório de Análise de Defesa¹⁵, consignou:

"4. CONCLUSÃO

236. Desse modo, considerando o resultado da presente análise, conclui-se pelo seguinte:

4.1. Manter as seguintes irregularidades:

4.1.1. De responsabilidade solidária de Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº *.283.732-**, Prefeito de Ji-Paraná, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**,**

⁶ ID 1564604 da aba peças/anexos/apensos.

⁷ ID 1592532 da aba peças/anexos/apensos.

⁸ ID 1566653 da aba peças/anexos/apensos.

⁹ ID 1572712 da aba peças/anexos/apensos.

¹⁰ ID 1593970 da aba peças/anexos/apensos.

¹¹ ID 1564175 da aba peças/anexos/apensos.

¹² ID 1562602 da aba peças/anexos/apensos.

¹³ ID 1593966 da aba peças/anexos/apensos.

¹⁴ ID 1601496.

¹⁵ ID 1688225.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº *.776.032-**, Pregoeira, e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25:**

a. Por terem, quando da realização do Pregão Eletrônico nº 137/2021, que objetivava à aquisição de telhas termoacústicas, aceitado ou contribuído para a aceitação e apresentado (a empresa) proposta desvantajosa para a Administração, uma vez que na mesma licitação item com igual objeto possui preço menor. Agindo, assim, violaram o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração, prescrito no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, bem como concorreram para a realização de pagamento de valores superfaturados, com repercussão danosa aos cofres municipais no valor histórico de R\$ 451.373,94 (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos), conforme relatado no item A3 (quadro 6) do relatório técnico (ID 1540166) e subitem 3.1.5 deste relatório;

4.1.2. De responsabilidade da Senhora Viviane Barbosa Vitória, CPF nº *.219.372-**, Secretária de Administração Interina da SEMAD:**

a. Por ter solicitado no processo administrativo nº 1-11230/2022 (IDs 1531253 e 1531255) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto à sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 70.278,46 (setenta mil, duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos), conforme relatado no item A6 (subitem a.1 e quadro 7) do relatório técnico (ID 1540166) e subitem 3.2.1 deste relatório;

4.1.3. De responsabilidade de Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº *.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF:**

a. Por ter solicitado no processo administrativo nº 1-12817/2022 (1531274 e 1531287) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto à sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), conforme relatado no item A6 (subitem b.1 e quadro 7) do relatório técnico (ID 1540166) e item 3.3.1 deste relatório;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

4.1.4. De responsabilidade de Jeferson Lima Barbosa, CPF nº *.666.702-**, Secretário Municipal de Educação:**

a. Pela ausência de planejamento para as aquisições decorrentes do Pregão Eletrônico nº 137/2021 e do Pregão Eletrônico nº 152/2021, em afronta aos artigos 6º, inciso IX, alíneas "a" a "f" e 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93, conforme relatado nos itens A1 e A4 do relatório técnico (ID 1540166) e subitem 3.5.1 deste relatório;

4.1.5. De responsabilidade de Robinson Emmerich, CPF nº *.793.612-**, Gerente de Administração:**

a. Pela inobservância do princípio da vantajosidade na definição da metodologia de cálculo para o preço estimado, em descumprimento ao disposto ao art. 15, V, §1º, da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa MPO nº 73/2020, conforme relatado no item A2 do relatório técnico (ID 1540166) e item 3.6.1 deste relatório.

4.2. Afastar a seguinte irregularidade atribuída de forma solidária à Valéria Luciane Novaes Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, Superintendente de Administração da SEMED, e Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**, responsável pelo Almoxarifado:

a. Pela omissão em adotar medidas preventivas necessárias para assegurar a higidez do patrimônio público por meio de inventário e controles de entrada e saída de bens, o que acabou resultando no extravio dos bens adquiridos (telhas), resultando dano ao erário no montante histórico de R\$ 66.750,00 (sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta reais), conforme relatado no item A5 do relatório técnico (ID 1540166) e item 3.4.1 e 3.4.2 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

237. Pelo exposto, propõe-se ao relator:

5.1. **Julgar irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "c", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito, solidariamente com Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, e a empresa Múltiplos Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, pelas irregularidades descritas no subitem 4.1.1 deste relatório;

5.2. **Julgar irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "c", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, Secretária de Administração Interina - SEMAD, e Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF, pelas irregularidades descritas nos subitens 4.1.2 e 4.1.3, respectivamente, deste relatório;

5.3. **Julgar irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "b", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Jeferson Lima Barbosa, CPF nº ***.666.702-**, Secretário Municipal de Educação, e Robinson Emmerich, CPF nº ***.793.612-**, Gerente de Administração, pelas irregularidades descritas nos subitens 4.1.4 e 4.1.5, respectivamente, deste relatório;

5.4. **Julgar regulares**, com fundamento no art. 16, I, da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Valéria Luciane Novaes Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, e Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**;

5.3. **Imputar débito**, de forma solidária, a Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, no valor de R\$ 451.373,94 (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos);

5.4. **Imputar débito** a Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, no valor de R\$ 70.278,46 (setenta mil, duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos);

5.5. **Imputar débito** a Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, no valor de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos);

5.6. **Aplicar multa**, com fulcro no inciso, II, do art. 55, da Lei Complementar n. 154/1996, a Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-** e Jeferson Lima Barbosa, CPF nº ***.666.702-**."

Na mesma oportunidade, o **Coordenador da Coordenadoria Especializada em Análise de Defesas (CECEX 8)**, amparado no art. 1º, §3º, inciso I, da Lei Complementar 154/1996¹⁶ (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de

¹⁶ Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar:

(...)

§ 3º. Será parte essencial das decisões do Tribunal Pleno, das Câmaras e do Conselho Superior de Administração, quando for o caso: (Redação dada pela Lei Complementar n. 812, de 03/02/2015) I - o relatório do Conselheiro Relator, do qual serão partes integrantes as conclusões de instrução, sendo, obrigatoriamente: o relatório da equipe de auditoria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Rondônia), em manifestação dissonante da exarada pelo **Auditor**, emitiu parecer¹⁷ em que concluiu e propôs:

"2. CONCLUSÃO

32. Desse modo, considerando o resultado da presente análise, conclui-se pela manutenção das seguintes irregularidades

2.1. De responsabilidade da Senhora Viviane Barbosa Vitória, CPF nº *.219.372-**, Secretária de Administração Interina da SEMAD:**

a. Por ter solicitado no processo administrativo nº 1-11230/2022 (IDs 1531253 e 1531255) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto à sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 70.278,46 (setenta mil, duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos), conforme relatado no item A6 (subitem a.1 e quadro 7) do relatório técnico inicial (ID 1540166) e subitem 3.2 deste relatório (pg. 18 a 21);

2.2. De responsabilidade de Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº *.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF:**

a. Por ter solicitado no processo administrativo nº 1-12817/2022 (1531274 e 1531287) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto a sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), conforme relatado no item A6 (subitem b.1 e quadro 7) do relatório técnico inicial (ID 1540166) e subitem 3.3. deste relatório (pg. 21 a 27)

2.3. De responsabilidade de Jeferson Lima Barbosa, CPF nº *.666.702-**, Secretário Municipal de Educação:**

a. Pela ausência de planejamento para as aquisições decorrentes do Pregão Eletrônico nº 137/2021 e do Pregão Eletrônico nº 152/2021, em afronta aos artigos 6º, inciso IX, alíneas "a" a "f" e 7º, §2º, da Lei nº

ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica, e, ainda do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

¹⁷ ID 1688225.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

8.666/93, conforme relatado nos itens A1 e A4 do relatório técnico inicial (ID 1540166) e subitem 3.5. deste relatório (pg. 30 a 33)

2.4. De responsabilidade de Robinson Emmerich, CPF nº *.793.612-**, Gerente de Administração:**

a. Pela inobservância do princípio da vantajosidade na definição da metodologia de cálculo para o preço estimado, em descumprimento ao disposto ao art. 15, V, §1º, da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa MPGO nº 73/2020, conforme relatado no item A2 do relatório técnico inicial (ID 1540166) e subitem 3.6. deste relatório (pg. 33 a 35).

33. Por outro lado, conclui-se pelo afastamento da irregularidade atribuída solidariamente a Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito de Ji-Paraná, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, descrita no Achado de Auditoria A3, conforme análise empreendida no tópico 1 da manifestação deste coordenador.

34. Conclui-se também por afastar a irregularidade atribuída de forma solidária à Valéria Luciane Novaes Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, Superintendente de Administração da SEMED, e Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**, responsável pelo almoxarifado, conforme abordado no tópico 3.4 deste relatório (pg. 27 a 30)

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

238. Pelo exposto, propõe-se ao relator:

3.1. Julgar **irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "c", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, Secretária de Administração Interina - SEMAD, e Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF, pelas irregularidades descritas, respectivamente, nos subitens 2.1 e 2.2 deste parecer;

3.2. Julgar **irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "b", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Jeferson Lima Barbosa, CPF nº ***.666.702-**, Secretário Municipal de Educação, e Robinson Emmerich, CPF nº ***.793.612-**, Gerente de Administração, pelas irregularidades descritas, respectivamente, nos subitens 2.3 e 2.4 deste parecer;

3.3. **Julgar regulares**, com fundamento no art. 16, I, da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, Valéria Luciane Novaes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, e Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**;

3.4. **Imputar débito** a Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, no valor de R\$ 70.278,46 (setenta mil, duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos);

3.5. **Imputar débito** a Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, no valor de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos);

3.6. **Aplicar multa**, com fulcro no inciso, II, do art. 55, da Lei Complementar n. 154/1996, Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, Jeferson Lima Barbosa, CPF nº ***.666.702-**, e Robinson Emmerich, CPF nº ***.793.612-**, Gerente de Administração, pelas irregularidades que lhe são atribuídas no tópico 2 deste parecer.”

Posteriormente, o feito foi remetido ao Ministério Público de Contas (MPC). Contudo, antes da emissão de parecer por este órgão ministerial, aportou nos autos peça de defesa da Senhora **Viviane Barbosa Vitória**¹⁸.

Frente a tal circunstância, o Conselheiro Relator, ao deliberar sobre a intempestividade da peça, concluiu que um erro de sistema obstou o pleno exercício do direito de defesa da jurisdicionada¹⁹. Nesse contexto, por intermédio da **DM 00036/25-GCPCN**²⁰, deliberou-se:

I - Receber o documento PCE n. 0820/25, subscrito pela responsável Viviane Barbosa Vitória, como defesa tempestiva, no presente PCE n. 03334/23;

II - Encaminhar o feito à Secretaria-Geral de Controle Externo para que, em complemento ao relatório de análise de defesa (ID 1688225), também analise a defesa da responsável Viviane Barbosa Vitória (documento PCE n. 0820/25);

III - Ordenar ao Departamento Pleno que:

III.1) Dê ciência, acerca do teor da presente decisão, à requerente;

III.2) Dê ciência, acerca do teor da presente decisão, à Secretaria Geral de Controle Externo e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

¹⁸ ID 1710875 da aba peças/anexos/apensos.

¹⁹ ID 1714363.

²⁰ ID 1714363.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

III.3) Dê ciência, acerca do teor da presente decisão, à Corregedoria-Geral, para conhecimento e as providências que julgar cabíveis, caso falhas dessa natureza possam voltar a se repetir;

III.4) Publique a presente decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas; e

III.5) Ultimadas as providências anteriores, **encaminhe** o feito à Secretaria-Geral de Controle Externo e, após, ao Ministério Público de Contas para a necessária manifestação.”

Dessarte, os autos retornaram à Unidade Técnica, que, em Relatório de Análise de Defesa Complementar²¹, reavaliando a Conclusão e Proposta de Encaminhamento pretéritas, obtemperou:

4. CONCLUSÃO

26. Desse modo, considerando a análise da defesa apresentada pela Senhora Viviane Barbosa Vitória após a emissão do relatório conclusivo de ID 1688225, reavalia-se a conclusão anteriormente adotada, passando-se à apresentação de nova conclusão, nos seguintes termos:

4.1. Manter as seguintes irregularidades:

4.1.1. De responsabilidade solidária de Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº *.283.732-**, Prefeito de Ji-Paraná, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25:**

a. Por terem, quando da realização do Pregão Eletrônico nº 137/2021, que objetivava à aquisição de telhas termoacústicas, aceitado ou contribuído para a aceitação e apresentado (a empresa) proposta desvantajosa para a Administração, uma vez que na mesma licitação item com igual objeto possui preço menor. Agindo, assim, violaram o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração, prescrito no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, bem como concorreram para a realização de pagamento de valores superfaturados, com repercussão danosa aos cofres municipais no valor histórico de R\$ 451.373,94 (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos), conforme relatado no item A3 (quadro 6) do relatório técnico (ID 1540166) e subitem 3.1. do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 3-18);

4.1.2. De responsabilidade de Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº *.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família – SEMASF:**

²¹ ID 1765141.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

a. Por ter solicitado no processo administrativo nº 1-12817/2022 (1531274 e 1531287) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto a sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), conforme relatado no item A6 (subitem b.1 e quadro 7) do relatório técnico (ID 1540166) e item 3.3.1 do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 21-27);

4.1.3. De responsabilidade de Jeferson Lima Barbosa, CPF nº *.666.702-**, Secretário Municipal de Educação:**

a. Pela ausência de planejamento para as aquisições decorrentes do Pregão Eletrônico nº 137/2021 e do Pregão Eletrônico nº 152/2021, em afronta aos artigos 6º, inciso IX, alíneas "a" a "f" e 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93, conforme relatado nos itens A1 e A4 do relatório técnico (ID 1540166) e subitem 3.5.1 do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 30-33);

4.1.4. De responsabilidade de Robinson Emmerich, CPF nº *.793.612-**, Gerente de Administração:**

a. Pela inobservância do princípio da vantajosidade na definição da metodologia de cálculo para o preço estimado, em descumprimento ao disposto ao art. 15, V, §1º, da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa MPO n.º 73/2020, conforme relatado no item A2 do relatório técnico (ID 1540166) e item 3.6. do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 33-35);

4.2. Afastar a seguinte irregularidade atribuída de forma solidária à Valéria Luciane Novaes Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, Superintendente de

Administração da SEMED, e Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**, responsável pelo Almoxarifado:

a. Pela omissão em adotar medidas preventivas necessárias para assegurar a higidez do patrimônio público por meio de inventário e controles de entrada e saída de bens, o que acabou resultando no extravio dos bens adquiridos (telhas), resultando dano ao erário no montante histórico de R\$ 66.750,00 (sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta reais), conforme relatado no item A5 do relatório técnico (ID 1540166) e item 3.4.1 e 3.4.2 do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 27-30);

4.3. Afastar a seguinte irregularidade atribuída à Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, Secretária de Administração Interina da SEMAD:

a. Por ter solicitado no processo administrativo nº 1-11230/2022 (IDs 1531253 e 1531255) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto à sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 70.278,46 (setenta mil, duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos), conforme relatado no item A6 (subitem a.1 e quadro 7) do relatório técnico (ID 1540166) e subitem 3.2.1 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Pelo exposto, considerando a nova conclusão da análise de defesa nestes autos, propõe-se ao relator:

5.1. **Julgar irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "c", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito, solidariamente com Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, e a empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, pelas irregularidades descritas no subitem 4.1.1 deste relatório;

5.2. **Julgar irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "c", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF, pelas irregularidades descritas nos subitens 4.1.2, deste relatório;

5.3. **Julgar irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "b", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Jeferson Lima Barbosa, CPF nº ***.666.702-**, Secretário Municipal de Educação, e Robinson Emmerich, CPF nº ***.793.612-**, Gerente de Administração, pelas irregularidades descritas nos subitens 4.1.3 e 4.1.4, respectivamente, deste relatório;

5.4. **Julgar regulares**, com fundamento no art. 16, I, da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Valéria Luciane Novaes Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**, e Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, Secretária de Administração Interina - SEMAD;

5.3. **Imputar débito**, de forma solidária, a Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, no valor de R\$ 451.373,94 (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos);

5.4. **Imputar débito** a Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, no valor de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

5.5. **Aplicar multa**, com fulcro no inciso, II, do art. 55, da Lei Complementar n. 154/1996, a Isaú Raimundo da Fonseca, CPF n° ***.283.732-**, Prefeito, Thiago de Paula Bini, CPF n° ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF n° ***.776.032-**, Pregoeira, e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ n° 40.187.872/0001-25, Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF n° ***.523.002-**, Jeferson Lima Barbosa, CPF n° ***.666.702-**, e Robinson Emmerich, CPF n° ***.793.612-**, Gerente de Administração, pelas irregularidades que lhe são atribuídas."

De modo análogo à manifestação precedente, o Coordenador da CECEX 08, embora acompanhando parcialmente o mérito da análise, lavrou manifestação própria²²:

"2. CONCLUSÃO

4. Desse modo, considerando o resultado da presente análise e da análise anterior (ID 1688225), conclui-se pela manutenção das seguintes irregularidades

2.1. De responsabilidade de Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF n° *.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF:**

a. Por ter solicitado no processo administrativo n° 1-12817/2022 (1531274 e 1531287) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto a sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP n° 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), conforme relatado no item A6 (subitem b.1 e quadro 7) do relatório técnico inicial (ID 1540166) e subitem 3.3. do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 21 a 27);

2.2. De responsabilidade de Jeferson Lima Barbosa, CPF n° *.666.702-**, Secretário Municipal de Educação:**

a. Pela ausência de planejamento para as aquisições decorrentes do Pregão Eletrônico n° 137/2021 e do Pregão Eletrônico n° 152/2021, em afronta aos artigos 6°, inciso IX, alíneas "a" a "f" e 7°, §2°, da Lei n° 8.666/93, conforme relatado nos itens A1 e A4 do relatório técnico inicial (ID 1540166) e subitem 3.5. do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 30 a 33)

2.3. De responsabilidade de Robinson Emmerich, CPF n° *.793.612-**, Gerente de Administração:**

²² ID 1765141.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

a. Pela inobservância do princípio da vantajosidade na definição da metodologia de cálculo para o preço estimado, em descumprimento ao disposto ao art. 15, V, §1º, da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa MPGO nº 73/2020, conforme relatado no item A2 do relatório técnico inicial (ID 1540166) e subitem 3.6. do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 33 a 35).

5. Por outro lado, **conclui-se pelo afastamento** da irregularidade atribuída solidariamente a Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito de Ji-Paraná, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, descrita no Achado de Auditoria A3, conforme análise empreendida no tópico 1 do Parecer do Coordenador da Unidade (ID 1688225, pg. 38 a 43).

6. **Conclui-se também por afastar** a irregularidade atribuída de forma solidária à Valéria Luciane Novaes Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, Superintendente de Administração da SEMED, e Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**, responsável pelo almoxarifado, conforme abordado no tópico 3.4 do derradeiro relatório (ID 1688225, pg. 27-30);

7. Por fim, **conclui-se por afastar a irregularidade** atribuída a Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**, conforme abordado no tópico 3.1 deste relatório (pg. 3-7).

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Pelo exposto, propõe-se ao relator:

3.1. Julgar **irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "c", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF, pelas irregularidades descritas, respectivamente, no subitem 2.1 deste parecer;

3.2. Julgar **irregulares**, com fundamento no art. 16, III, "b", da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Jeferson Lima Barbosa, CPF nº ***.666.702-**, Secretário Municipal de Educação, e Robinson Emmerich, CPF nº ***.793.612-**, Gerente de Administração, pelas irregularidades descritas, respectivamente, nos subitens 2.2 e 2.3 deste parecer;

3.3. **Julgar regulares**, com fundamento no art. 16, I, da Lei Complementar n. 154/96, as contas de Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº ***.283.732-**, Prefeito, Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**, Pregoeira, empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25, Valéria Luciane Novaes Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**, e Viviane Barbosa Vitória, CPF nº ***.219.372-**;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

3.4. **Imputar débito** a Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, no valor de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos);

3.5. **Aplicar multa**, com fulcro no inciso, II, do art. 55, da Lei Complementar n. 154/1996, Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, Jeferson Lima Barbosa, CPF nº ***.666.702-**, e Robinson Emmerich, CPF nº ***.793.612-**, Gerente de Administração, pelas irregularidades que lhe são atribuídas no tópico 2 deste parecer.”

Por fim, as peças processuais retornaram a este *Parquet* de Contas para emissão de parecer.

É o relatório.

I. DO CONTEXTO FÁTICO

Consoante disposto anteriormente, os vertentes autos tratavam, inicialmente, de inspeção especial destinada a avaliar a regularidade dos processos de aquisição de telhas termoacústicas e das correspondentes fases de liquidação da execução contratual.

O objeto da fiscalização cingiu-se à análise pormenorizada de 6 (seis) contratações distintas para o fornecimento dos aludidos bens, formalizadas pela municipalidade no interregno de 2021 a 2023²³.

Constatou-se que as referidas avenças foram firmadas pelas Secretarias Municipais de Educação (SEMED), de Administração (SEMAD) e de Assistência Social e Família (SEMASF). Tais negócios jurídicos decorreram dos Pregões Eletrônicos n.sº 137/2021²⁴ e 152/2021²⁵, que culminaram, respectivamente, nas Atas de Registro de Preços n.º

²³ **Processos Administrativos:** 1-15818/2021, 1-9410/2022, 1-11230/2022, 1-12817/2022, 1-1580/2022 e 1-12817/2022.

²⁴ Processo Administrativo 1-8494/2021.

²⁵ Processo Administrativo 1-8494/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

058/SRP/SEMAD/2021 e n.º 005/SRP/SEMAD/2022, instrumentos dos quais os órgãos municipais lançaram mão tanto como entidade participante quanto por meio de adesão (carona).

Do que se extrai do processado, a metodologia de fiscalização abrangeu o exame documental, a conferência de cálculos, a verificação de registros contábeis, a correlação de informações, inspeção in loco e a observação direta dos trâmites administrativos.

Destaque-se que a conformidade da execução do objeto foi aferida à luz da legislação de regência, notadamente das Leis Federais: n.º 8.666/1993; n.º 10.520/2002; n.º 123/2006; e n.º 4.320/1964, além das normativas municipais e dos precedentes dessa Corte de Contas, a exemplo do Parecer Prévio n.º 12/2020-TCE-RO, que delinea requisitos para adesão à ARP.

Encerrados os trabalhos de auditoria, foram apontados 6 (seis) achados²⁶, que, após a prolação da Decisão de Definição de Responsabilidade (DDR)²⁷, foram submetidos ao contraditório e à ampla defesa. Uma vez aportadas as peças defensivas e promovida a respectiva análise pela unidade técnica instrutiva (SGCE), os autos vieram conclusos para a emissão do presente parecer.

²⁶ **A1:** Ausência de planejamento adequado para aquisições no pregão eletrônico nº 137/2021; **A2:** Preço referencial/estimado majorado indevidamente no Pregão Eletrônico nº 137/2021; **A3:** Ocorrência de sobrepreço no Pregão Eletrônico nº 137/2021; **A4:** Ausência de planejamento para aquisições no Pregão Eletrônico nº 152/2021; **A5:** Não entrega e/ou desvio de material adquirido; **A6:** Contratação, por meio de carona, sem viabilidade econômica, financeira ou operacional.

²⁷ DM 00037/2024 – GCPCN – ID 1549108.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Para fins de clareza e organização metodológica, a análise das irregularidades observará a mesma sequência disposta na referida DDR.

II. DAS IRREGULARIDADES

1. Da Irregularidade Inserida na Letra "a" do Item II da Decisão DM-DDR n.º 00037/24-GCPCN²⁸

A irregularidade em apreço refere-se à suposta ocorrência de sobrepreço, apurado no Pregão Eletrônico 137/2021, que se convolou em superfaturamento por ocasião da liquidação e pagamento da aquisição das telhas termoacústicas²⁹.

Para a devida contextualização, cumpre esclarecer que o referido certame, cujo objeto era a contratação de diversos materiais para manutenção e reforma de imóveis, foi subdividido em itens. Dentre estes, apenas

²⁸ a) Do Senhor **Isaú Raimundo da Fonseca**, CPF n.º ***.283.732-**, Prefeito, solidariamente com **Thiago de Paula Bini**, CPF n.º ***.126.901-**, Procurador do Município, **Soraya Maria Grisante de Lucena**, CPF n.º ***.776.032-**, Pregoeira, e a empresa **Multiplic Serviços e Edificações Ltda**, CNPJ n.º 40.187.872/0001-25, por terem, quando da realização do Pregão Eletrônico n.º 137/2021, que objetivava à aquisição de telhas termoacústicas, aceitado ou contribuído para a aceitação e apresentado (a empresa) proposta desvantajosa para a Administração, uma vez que na mesma licitação item com igual objeto possui preço menor. Agindo, assim, violaram o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração, prescrito no art. 3º, da Lei n.º 8.666/9, bem como concorreram para a realização de pagamento de valores superfaturados, com repercussão danosa aos cofres municipais no valor histórico de **R\$ 451.373,94** (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos), conforme relatado no item A3 (quadro 6) do relatório técnico (ID 1540166);"

²⁹ O sobrepreço, enquanto vício que macula a fase de formação do contrato, configura-se no presente caso pela estratégia utilizada pela empresa Multiplic para obter a adjudicação do item por valor superior ao que ofertou na ampla concorrência. Por sua vez, o superfaturamento, dano efetivo ao erário, é aferido na fase de execução contratual e consumou-se com a efetivação dos pagamentos pelas aquisições.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

os de n.ºs 3 e 4 versavam sobre aquisição de telhas termoacústica, ponto abordado na presente irregularidade.

Depreende-se dos autos que o item 3 foi destinado à ampla concorrência, ao passo que o item 4 teve participação restrita a microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP).

Consta que a pessoa jurídica **Multiplic Serviços e Edificações Ltda** concorreu em ambos os itens. No entanto, no âmbito da ampla concorrência, apresentou o lance de **R\$ 198,98/m²**, enquanto para o item no exclusivo de ME/EPP, ofertou **R\$ 250,00/m²**.

O imbróglio reside no fato de que, na ampla concorrência, a empresa ASP Distribuidora de Materiais de Construção e Transporte de Carga sagrou-se inicialmente vencedora com o lance de R\$ 197,00/m², mas veio a ser desclassificada. Chamada à habilitação, a empresa Multiplic declinou do direito, solicitando via chat sua desclassificação. Em razão disso, o item 3 foi cancelado por ausência de proposta válida.

Não obstante, no item 4 (cota reservada), apenas a empresa Multiplic apresentou proposta, motivo pelo qual este lhe foi adjudicado pela pregoeira, a despeito de o valor proposto ser R\$ 51,02 (cinquenta e um reais e dois centavos) superior ao valor ofertado na ampla concorrência para cada unidade de m² de telha.

Diante disso, em singela síntese, o Corpo Técnico, em seu Relatório Inicial da Auditoria, concluiu pela existência de sobrepreço, **que permitiu pagamentos**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

superfaturados, com consequente dano ao erário. Tal entendimento foi acolhido pelo Relator, que, por intermédio de Decisão de Definição de Responsabilidade (DDR), determinou a citação dos responsáveis para exercício do contraditório.

1.1 Dos argumentos defensivos apresentados pelos responsabilizados

Isaú Raimundo da Fonseca³⁰, em sede defensiva, arguiu, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que *"a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) trouxe o conceito de 'erro grosseiro', e estabeleceu que o agente público somente pudesse ser responsabilizado pessoalmente pelos seus atos quando houver dolo ou for constatado erro grosseiro"*.

Nesse sentido, asseverou que *"a penalização deve decorrer de ato mais severo e mais gravoso do que a mera culpa 'in vigilando' ou 'in eligendo' inclusive já adotada pelo TCU, uma vez que se está agora tratando de um novo instituto: o ERRO GROSSEIRO"*.

Ademais, aduziu que *"o §7º, do mesmo art. 12 [do Decreto 9.830/19 - que regulamenta o instituto previsto na LINDB], foi mais adiante, tratando especificamente sobre o problema de delegação de competência, estabelecendo expressamente que, no exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa enregelando (sic) aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo"*.

³⁰ ID 1564604 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Prosseguiu, sustentado que, "a partir de então, será obrigatório a demonstração cabal nos autos, quando houver culpa gravosa com grau de negligência elevado, para aplicar punições a superiores hierárquicos, quando da prática de atos irregulares por seus subordinados".

Em arremate, alegou que "nesse contexto, é imperioso concluir que não há elementos que atribuam envolvimento mínimo (...), ao caso analisado nos autos, pela ausência de conduta, nexos de causalidade e culpabilidade por parte do agente, que tomou por base para sua decisão no ato administrativo, documentos produzidos pelos setores técnicos competentes, e, pelo órgão de assessoramento jurídico, que fundamentadamente emitiu a manifestação jurídica para homologação do ato.

Por fim, obtemperou ser "desarrazoado e desproporcional imputar responsabilidade ao agente político, que não teve participação no planejamento, cotação e subpreço (sic)".

Quanto ao mérito, o defendente sustentou que sua conduta "deve ser analisada de forma distinta da responsabilidade dos demais envolvidos no processo licitatório", visto que, em sua atuação, "não assinou o Termo de Referência (TR), sendo responsável apenas pela homologação do processo, com base no Parecer Jurídico nº 1546/PGM/PMJP/2021 (ID 1531231) fls. 1 a 5, acostado aos autos. Verificando-se assim, que o gestor de maneira alguma praticou ato com a intenção de prejudicar ou desrespeitar as normas estabelecidas".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Reiterou que a homologação *"fora respaldada pelo parecer da Procuradoria Municipal, não implicando assim, em sua responsabilidade direta sobre eventuais irregularidades que possam ter ocorrido durante a condução do procedimento"*, pois, em sua perspectiva a *"elaboração dos documentos técnicos, como Termo de Referência, cotações, bem como pela condução do processo licitatório em si, recai sobre os responsáveis técnicos e administrativos da Prefeitura, como cotador (sic), Procurador do Município, Pregoeiro e outros"*.

Nesse ínterim, acrescentou que, *"diante da ausência de participação direta do Prefeito no processo de elaboração dos documentos técnicos e na condução do pregão em questão, não há justificativa para atribuir-lhe responsabilidade pelos possíveis erros ou irregularidades que tenham ocorrido durante o processo licitatório"*.

Ademais, invocou o princípio da segregação de funções, ressaltando ser este um *"tema caro na atualidade, inclusive e especialmente para os Tribunais de Contas, razão que não se pode olvidar do exame de cada ato técnico ou administrativo em separado, ou seja, com a aferição de sua respectiva responsabilidade, não sendo razoável, data vênia, imaginar que o agente político tenha como atribuição e competência a conferência de peças técnicas e seus dados, notadamente quando relativos a formações específicas, como é o caso dos autos"*.

Por fim, concluiu que *"não se pode, portanto, atribuir responsabilidade ao agente político, por cálculos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

e itens de planilhas elaborados e conferidos por técnicos e órgãos de controle”.

Thiago de Paula Bini³¹, em seu arrazoado, averbou, inicialmente, a regularidade da orientação jurídica proferida e a ausência de erro grosseiro, argumentando que “segundo o relatório (SGCE), em razão da empresa *Multiplic* ter apresentado o melhor lance para ambos os itens, o entendimento jurídico que este Procurador teria que ter seguido, seria no sentido de apontar a necessidade de aplicação do disposto no art. 8º, §3º do Decreto Municipal 6.566/16³², que exige que ‘se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço’”.

Continuando, obtemperou que em sua concepção “não seria possível a aplicação do disposto no aludido decreto pelo simples fato de a empresa *Multiplic* não ter sido declarada vencedora.” Pois, “ela ficou-se inerte, deixando de atender, em mais de uma oportunidade, ao que foi solicitado pela pregoeira”.

Nesse diapasão, acrescentou que “a situação que foi encontrada é *sui generis*, ou seja, não se subsume, não se encaixa e não retrata o que dispõe a legislação invocada pelos auditores desta corte de contas (art. 8º, §3º

³¹ ID 1592532 da aba peças/anexos/apensos.

³² Decreto Municipal que: Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública municipal, e dá outras providências.
Disponível em: https://transparencia.ji-parana.ro.gov.br/transparencia/aplicacoes/publicacao/download.php?id_d oc=012373&extencao=PDF - Acesso em 13.8.2025 às 09:41.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

do Decreto Municipal 6.566/16), bem como não se subsume a nenhum outro preceito legal". Ainda, observou que, "não tendo a empresa acatado o que foi determinado pela pregoeira, caberia apenas a desclassificação, como de fato ocorreu".

Nessa linha argumentativa, o defendente pontuou que *"se a situação de fato ocorrida não retrata com exatidão nenhum dispositivo legal, nenhum precedente jurisprudencial e nenhum entendimento doutrinário não é possível que a conduta deste pareceristas seja considerada como grosseiramente errônea".*

Outrossim, criticou a análise da auditoria, ao salientar que, *"ao invocar o Decreto Municipal nº 6.566/2016 e as doutrinas apresentadas para justificar o erro supostamente cometido por este subscritor, os auditores deste Tribunal deixarem de analisar o teor do art. 10³³, que*

³³ Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

já disciplina as situações em que o tratamento diferenciado não seria aplicado”.

Segundo o defendente, “nenhum dos dispositivos elencados retrata a hipótese ocorrida no certame objeto da auditoria, não sendo possível imputar o suposto dano aos jurisdicionados, com base apenas em argumentos genéricos, que não retratam a situação ocorrida”.

Ao final, consignou que “justamente pelo fato de a empresa Multiplic não ter cumprido o que foi determinado pela pregoeira e ter sido desclassificada, bem como pelo fato de empresa ter argumentado possível equívoco quanto a aplicação da Lei n. 123/2006 e de a má-fé demandar comprovação é que este pareceristas entendeu pela possibilidade de homologação do certame, recomendando a abertura de processo punitivo para apurar a conduta da contratada e a sua eventual má-fé”.

Avançando nas teses, ao discorrer sobre erro grosseiro e a necessidade de demonstração de culpa qualificada, ponderou que “embora a Lei faça referência a “erro”, o erro grosseiro de que trata, é uma espécie de culpa qualificada pela intensidade da gravidade da conduta, que engloba condutas negligentes, imperitas ou imprudentes de elevada gravidade, o que não se constata no caso, pois como já exhaustivamente narrado, a situação fática ocorrida não encontra previsão legal específica e tampouco é retratada em precedentes jurisprudenciais ou pela doutrina”.

Invocou, ademais, que “o Supremo Tribunal Federal, vai além, definindo que o entendimento jurídico deste pareceristas não pode ser objeto de censura pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

simples fato de os auditores desta corte apresentarem interpretação distinta dos fatos ocorridos no pregão eletrônico³⁴".

Neste ponto, concluiu que "buscava, com a orientação apresentada, (...) a melhor apuração dos fatos para penalizar a licitante Multiplic por sua conduta no pregão eletrônico objeto da auditoria em questão, oportunidade em que também poderia ser apurada a existência de eventual dano erário, o que poderia ser inclusive objeto de glosa em futuros pagamentos, mas os auditores desta corte, estão querendo imputar ao signatário um suposto dano com o qual ele não concorreu".

Suscitando o caráter opinativo do parecer jurídico questionado, ressaltou que, "apesar de a manifestação deste jurisdicionado integrar a formação do ato administrativo, o parecer emitido às fls. 444/446, do processo administrativo n. 1-8497/2021, possui cunho meramente opinativo, não vinculando a autoridade superior (Chefe do Executivo) que possui competência para o exame da conveniência do ato e o poder decisório".

Com supedâneo em extensa jurisprudência do STF colacionada, reiterou que "a análise realizada pelos

³⁴ "[...] 6. A diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro fundamenta a garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, que assegura ao parecerista a liberdade de se manifestar com base em outras fontes e argumentos jurídicos, ainda que prevaleça no âmbito do órgão de controle entendimento diverso. 7. In casu, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, lastreando-se em mera interpretação distinta dos fatos, deixou de comprovar o erro inescusável pelo agravado para sustentar a irregularidade do aditivo, que somente restaria configurado caso houvesse expressa previsão contratual do fato ensejador da revisão, na extensão devida, a afastar a imprevisão inerente à álea extraordinária. [...]" (MS 35.196 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 12.11.2019)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

auditores deste Tribunal apresenta uma construção jurídica distinta da realizada por este advogado público, o que não seria suficiente para caracterizar eventual culpa grave, principalmente, diante do fato de inexistir lei, jurisprudência ou doutrina que retratem o ocorrido”.

Complementou, aduzindo não haver nos autos “demonstração ou comprovação de erro grave, inescusável, indicativo de que o Jurisdicionado agiu com negligência, imprudência ou imperícia, para ensejar sua responsabilização”.

Sugeriu que esse “Tribunal estabeleça precedente com critérios objetivos sobre o tema de modo a orientar todos os jurisdicionados que venham a enfrentar situação semelhante”.

Discorrendo quanto a possibilidade de adjudicação da cota independentemente do item destinado à ampla concorrência, o defendente sustentou que “ao contrário do que alegam os auditores deste Tribunal, não configura hipótese de ilegalidade a fixação de valores distintos para cada uma das cotas (reservada e principal), ainda que apresentem objeto idêntico, desde que, em ambas, o valor de referência definido no instrumento convocatório seja atendido e este reflita valor corrente de mercado para o objeto”.

Na sequência de sua argumentação, refutou que “não seria possível adotar o entendimento de que suposto dano decorre da diferença existente entre o lance oferecido para o item 03 e o lance oferecido para o item 04, de modo que o suposto dano apurado pela inspeção é hipotético”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Para arrematar a tese, alegou que *"eventual dano deve ser apurado em relação ao valor de mercado e não em relação aos valores propostos pelas licitantes"*, e neste sentido trouxe jurisprudência do TCU.

Em outra vertente defensiva, discorreu quanto a intenção do legislador com as modificações inseridas na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro e das condições materiais do parecerista.

Salientou que sua orientação no processo visou *"conciliar a efetivação da política pública que se buscava com a aquisição e resguardar o interesse público com a apuração da conduta da empresa Multiplic"*, asseverando que tal posicionamento encontra-se em consonância com o entendimento exarado pelo STF na ADI 6421/DF.

Acrescentou que *"para a imputação do erro grosseiro, ainda é preciso o conhecimento das condições materiais do agente quando da prática do ato"* e que, *"no presente caso, em que pese nenhum deles tenha sido considerado pela auditoria, para a imputação do suposto erro grosseiro, ainda é necessário que os aspectos objetivos da conduta em exame sejam cuidadosamente analisados"*.

Nesse contexto, ilustrou que *"a todo momento os envolvidos na aquisição eram cobrados pela atual gestão em relação a celeridade na tramitação do processo, cobrança esta que não existia em relação a grande maioria dos processos"*, e que, *"essas cobranças aumentaram principalmente após a realização do pregão, pois existiria uma suposta urgência na aquisição, ante a realidade precária em que se encontrariam os telhados das escolas municipais"*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Para corroborar sua assertiva, o defendente detalhou a cronologia processual, evidenciando que a nota de empenho foi expedida apenas 11 (onze) dias após a conclusão do certame.

Contudo, contrastou a urgência alegada com a realidade fática, observando que o *"açodamento apresentado para a aquisição não se traduziu em política pública ou em benefício para a comunidade escolar, pois até a presente data as telhas adquiridas não foram utilizadas, estando armazenadas em galpões alugados pela administração pública ou perecendo a céu aberto, conforme superficialmente demonstrado pela própria equipe de auditoria"*.

Em síntese conclusiva, informou que *"os fatos relacionados a aquisição em testilha são objeto de apuração junto a Polícia Federal, por meio de Inquérito Policial"*, bem como a notícia divulgada *"na imprensa local de que o sócio da empresa Multiplic (Klécius Modesto de Araújo) foi nomeado Secretário da Indústria, Comércio e Turismo no Município de Ji-Paraná"*.

Em seu derradeiro argumento, focado exclusivamente na irregularidade ocorrida na fase licitatória do Pregão Eletrônico nº 137/2021, o defendente destacou que *"não é possível imputar a este Procurador Municipal os danos que supostamente teriam sido causados ao erário no PE nº 137/2021, pois o preço contratado estava dentro do preço orçado pela administração pública, por meio do setor competente para tanto"*.

Neste ponto, ressaltou que *"o setor responsável pela pesquisa de preços no Município de Ji-Paraná"*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

é a Controladoria Geral de Preços, que por ocasião das cotações realizadas no PE nº 137/2021 era o Controlador Robinson Emmerich”, de modo que, “caso os preços praticados estejam acima do valor de mercado a responsabilidade pela realização incorreta dos orçamentos seria do referido controlado”.

Nessa esteira, afirmou que, não obstante “a auditoria tenha identificado distorções em relação à pesquisa de preços elaborada, pretende-se que o dano ao erário seja imputado a todos os envolvidos, o que não pode prosperar, tendo em vista que este parecerista não pode ser responsabilizado pelo erro cometido por outro técnico, que via de regra é quem possui conhecimento para o exercício de suas atribuições”.

Por fim, subsidiariamente asseverou que, “caso se verifique que os preços orçados refletem os preços de mercado, a auditoria detectou que o valor máximo do preço estimado para o item 03 seria R\$ 238,75. Assim, o valor do dano ao erário deveria ficar adstrito a diferença desse valor e do lance ofertado, de modo que essa sistemática encontraria um suposto dano ao erário no valor de R\$ 99.528,75 (noventa e nove mil quinhentos e vinte e oito reais e setenta e cinco centavos) ”.

Soraya Maia Grisante de Lucena³⁵ obtemperou que *“ao atribuir a defendente suposta irregularidade de valores superfaturados, ignora o fato de que o valor aceito*

³⁵ ID 1566653 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

estava dentro do preço estimado pela administração municipal, friso, pelo setor competente responsável".

Reforçando esse ponto, sustentou que "não se pode atribuir a responsabilidade da pesquisa de preços ao pregoeiro, uma vez que suas atribuições estão relacionadas com a condução do procedimento licitatório e não com os atos preparatórios".

Em relação ao Pregão Eletrônico 137/2021, narrou que "finalizada a fase de lances, esta defendente tomou conhecimento acerca dos licitantes participantes, verificando que para o item 03 apenas duas empresas cadastraram proposta, sendo elas a MULTIPLIC SERVIÇOS E EDIFICAÇÕES EIRELI e ASP DISTRIBUIDORA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO".

Dando seguimento à sua exposição, a defendente consignou que "às 10h00min o sistema comprasnet convocou a empresa MULTIPLIC para desempate ME/EPP, tendo a mesma desistido de enviar lance".

Na sequência, relatou os desdobramentos do certame: "após análise dos documentos da empresa que ofertou melhor lance para o item 03, esta defendente verificou que a empresa ASP DISTRIBUIDORA não possuía regularidade fiscal, tampouco fazia jus a concessão de prazo para regularização, motivo pelo qual teve sua proposta recusada".

Ato contínuo, aduziu ter adotado a seguinte providência: "convocou a segunda colocada, empresa MULTIPLIC, e solicitou via chat a inclusão dos itens 03 e 12 na sua proposta final, desde logo informando que o valor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

deveria ser o mesmo da cota, já que se tratava do mesmo item".

Em seguida, detalhou a instrução fornecida à licitante: "no item 04 em específico, que é o ponto principal da análise, a empresa deveria ajustar sua proposta de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para o valor de R\$ 198,98 (cento e noventa e oito reais e noventa e oito centavos), como constava no item 03".

Narrou, entretanto, que o certame tomou um rumo inesperado: "a partir de então a empresa tentou convencer esta defendente a proceder com o acréscimo de 10% do valor dos outros licitantes. Acerca da majoração dos valores, tem-se o julgado: 'É indevida a aceitação pelo pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de majoração de preço unitário para os adjudicados em grupo' (Acórdão nº 8060/2020 - Segunda Câmara | Relator: Ana Arraes)".

Explicitou, então, a razão de sua recusa em acatar o pleito: "a empresa pretendia a aplicação descabida de 10% sob o valor do seu lance. Assim, por ausência de fundamento legal, principalmente pela impossibilidade sistêmica, esta pregoeira justificou o porquê de ajustar o valor ao do item 04. Ocasão em que a empresa solicitou a desclassificação dos itens, sob alegação de que não poderia fornecer os referidos itens".

Sobre a consequência de tal impasse, declarou: "Pela recusa da empresa MULTIPLIC em assumir o lance e atualizar a proposta final ao valor de R\$ 198,98, coube a defendente proceder a recusa da proposta no item



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

03". E, em reforço, complementou: *"Desta forma, não tinha como impor a empresa a manutenção da proposta ofertada para o item 03, primeiro porque a mesma insistia na majoração de 10% do valor ofertado de forma "errônea", segundo que sequer aceitou encaminhar a proposta ajustada ao lance final"*.

Diante desse cenário, a pregoeira sintetizou o desfecho de cada item: *"para os itens 03 e 04, tem-se, de forma resumida, que para o primeiro item (ampla concorrência) a empresa retirou a proposta ofertada após ter seu pleito descabido negado por esta defendente, já para o item 04 o valor aceito uma vez que se encontrava dentro do orçado pela Administração"*.

Em seguida, voltou-se à tese da segregação de funções, afirmando que *"quanto a alegação do registro do mesmo item com valores diferentes, mais uma vez reforçando, o valor adjudicado por esta defendente estava dentro do orçado pelo setor competente, assim, neste ponto, é crucial destacar a importância da responsabilidade do setor de registro de preços"*.

Para fundamentar, pontuou que *"conforme previsto no Decreto nº 0308/2022, compete ao coordenador da ata de registro de preço a elaboração e conferência de atas de registro de preços. Ora, tendo registrado o valor de determinado item, sobreindo o mesmo (mesma especificação técnica) e com valor menor, caberia o controle e até mesmo o cancelamento do registro por fato superveniente"*. Nesse sentido, somou ressaltando que *"não tinha como esta defendente na condição de pregoeira acompanhar todos os processos para verificar se, porventura, um processo*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

adjudicado posteriormente possuía um valor menor, como o caso em tela. Até mesmo porquê, como se observa dos autos digitalizados, os pregões eletrônicos foram operados por pregoeiras distintas”.

Arrematou sua defesa, por fim, sustentando que “*não há como atribuir a esta defendente irregularidade sui generis, em situação sequer vista anteriormente”.*

A licitante **Multiplic Serviços e Edificações Ltda³⁶**, em seu arrazoadado, iniciou alegando que “*em nenhum momento a empresa participou das cotações realizada pelo setor de Controle Geral de Preço – CGP, de competência da SUPECOL”.*

Narrou, ainda, que, “*na data da abertura do procedimento licitatório a peticionante foi a única empresa que se enquadrou na cota reservada de até 25% (item 4), tão logo, apresentou o valor de R\$ 250,00, sendo que o preço cotado pela administração era de R\$ 255,00, mesmo assim, baixou o preço em R\$ 5,00”.*

No que concerne ao item de ampla concorrência, acrescentou que “*em relação ao item 3, onde a participação não foi exclusiva a peticionante também participou inclusive ofertando lances, chegando ao valor de R\$ 198,00 (sic). Ocorre que a vencedora do certame neste item foi a empresa ASP Distribuidora de Materiais de Construção e Transporte, CNPJ nº 25.188.513/0001-07, com o valor de R\$ 197,00”.*

³⁶ ID 1572712 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Em seguida, detalhou que, "conforme se comprova no chat, a empresa vencedora do item 3, não apresentou os documentos exigidos no edital, logo, convocou-se a peticionante, a qual não juntou a proposta válida, motivo pelo qual, houve o cancelamento do item por parte da pregoeira".

Para arrematar a linha de argumentação, ponderou que "em nenhum momento houve a adjudicação por parte da pregoeira, o que não se pode tomar como parâmetro de preço o item 3. Outro fator relevante aos fatos, que a quantidade licitada no item 3, era um quantitativo maior, ou seja, 75% restante da necessidade da administração pública, o que também no primeiro momento fez com que a peticionante, ofertasse lances".

Por derradeiro, concluiu que "não se pode mencionar que houve sobrepreço, pois, o objeto foi atendido conforme especificação, bem como, ficou demonstrado que o preço de fábrica é próximo do preço ofertado pelo peticionante".

1.2 Da análise de defesas realizada pelo Corpo Técnico

Após examinar o conjunto das peças defensivas, a SGCE³⁷ emitiu sua manifestação conclusiva, exarada nos seguintes termos:

"3.1. Irregularidade Item II, letra a: "Do Senhor Isaú Raimundo da Fonseca, CPF nº *.283.732-**, Prefeito, solidariamente com Thiago de Paula Bini, CPF nº ***.126.901-**, Procurador do Município, Soraya Maria Grisante de Lucena, CPF nº ***.776.032-**

³⁷ ID 1688225.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

******, Pregoeira, e a empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda, CNPJ nº 40.187.872/0001-25 (...) por terem, quando da realização do Pregão Eletrônico nº 137/2021, que objetivava à aquisição de telhas termoacústicas, aceitado ou contribuído para a aceitação e apresentado (a empresa) proposta desvantajosa para a Administração, uma vez que na mesma licitação item com igual objeto possui preço menor. Agindo, assim, violaram o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração, prescrito no art. 3º, da Lei nº 8.666/9, bem como concorreram para a realização de pagamento de valores superfaturados, com repercussão danosa aos cofres municipais no valor histórico de R\$ 451.373,94 (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos), conforme relatado no item A3 (quadro 6) do relatório técnico (ID 1540166)";

[...]

3.1.2. Análise das defesas

52. De início, destaque-se que a irregularidade abordada neste tópico refere-se a fatos ocorridos durante a sessão do pregão. A despeito de o relatório inicial ter apresentado irregularidades ocorridos em outros momentos no ciclo da despesa, **a irregularidade atribuída à pregoeira refere-se às atividades típicas do cargo/função que ela ocupa/ocupou**. Por outro lado, assiste razão à pregoeira quando argumenta que fatos ocorridos posteriormente ao pregão 137/21 não podem ser imputados a ela.

53. Pois bem! Durante a sessão do pregão eletrônico n. 137/2021, a empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda., beneficiária do tratamento diferenciado para ME/EPP, foi convocada por ter apresentado o menor preço na fase de lances (após a inabilitação da primeira colocada) para o item 3 relativo à cota principal, ou seja, R\$ 198,98. A empresa também foi ganhadora do item 4 referente à cota reservada com o valor de R\$ 250,00.

54. Em razão disso, a pregoeira solicitou que fosse aplicado o valor de R\$ 198,98 em ambas as cotas (principal e reservada) como estabelece o Decreto Municipal n. 6.566/16. Até então, observa-se que a atuação da pregoeira estava em conformidade com legislação municipal. No entanto, a empresa se recusou em reduzir o valor da proposta do item 4 para adequá-lo ao mesmo valor proposto para item 3, o que atenderia § 3º do art. 8º, do Decreto Municipal n. 6.566/16.

55. Após declarar que não poderia fornecer o item 3 com o preço de R\$198,98, a empresa Multiplic pediu sua desclassificação, tendo a pregoeira atendido sua recusa, mediante o cancelamento do item, porém, manteve a empresa vencedora em relação ao item 4 (maior preço), o que implicaria em contratação mais onerosa para a Administração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

56. Veja que os autos apresentam situação em que a mesma empresa licitante ofereceu melhor proposta tanto para a cota principal (R\$ 198,98) como para a reservada (R\$ 250,00). Tal situação está prevista no § 3º do art. 8º, do Decreto Municipal n. 6.566/16, que regulamenta o tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito de Ji-Paraná, conforme normas gerais previstas na Lei Complementar n. 123/2006.

57. O referido dispositivo determina que, **se a mesma empresa vencer as cotas reservada e ampla concorrência, deverá contratar ambas pelo menor preço, pois este prevalecerá para a totalidade da contratação. Trata-se de uma regra que visa assegurar a economicidade na concessão do tratamento diferenciado às MEs e EPPs, priorizando-se a busca pelas condições mais vantajosas para a Administração.**
58. Nesse ponto, ressalte-se que, diferentemente do alegado pelo procurador municipal, a conclusão exposta pela equipe de fiscalização não se trata de uma interpretação dentre outra possível das regras aplicáveis ao caso. A irregularidade foi apontada ao se constatar que os critérios legais não foram observados.

59. Como exposto no relatório inicial, a LC n. 123/06 prevê expressamente que a concessão de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte não se trata de privilégio absoluto, e não deverá ser concedido se não for vantajoso para a administração, nos termos do art. 49, III, da LC 123/2006.

60. Aliado a isso, o mencionado art. 8º, § 3º do Decreto Municipal n. 6.566/16 estabelece que se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço. Ocorrendo essa situação, o preço a ser praticado em ambas as cotas é o menor.

61. Vale a pena ressaltar que é sabido que um dos principais objetivos das sociedades empresariais, quicá o principal, é a maximização dos seus lucros, não havendo reprovabilidade na busca desse objetivo. Isso, no entanto, não as desobriga de observarem o ordenamento jurídico, ou seja, a busca pelo lucro tem que obedecer às leis de regência.

62. Assim, ao participar da licitação a empresa Multiplic tinha o dever de conhecer e cumprir as regras estabelecidas no instrumento convocatório, bem como a legislação aplicável, especialmente a Lei Complementar n. 123/2006 e o Decreto Municipal n. 6.566/16.

63. Nesse ponto, cumpre destacar que **a licitante estava obrigada, após a conclusão da fase de lances, a manter o seu último preço ofertado, não sendo possível retirar sua proposta, por força das normas legais e regras estabelecidas no edital ao qual se achava vinculada.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

64. Veja o que dispõe o § 4º do art. 25, do Decreto n. 10.024/19:

§ 4º O licitante declarará, em campo próprio do sistema, o cumprimento dos requisitos para a habilitação e a conformidade de sua proposta com as exigências do edital.

65. Também o § 6º do art. 26 do referido decreto prevê o seguinte:

§ 6º Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta e os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública.

66. E, o subitem 6.4 do edital estabeleceu o seguinte:

6.4. Os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

6.5. O prazo de validade da proposta não será inferior a 60 (sessenta) dias, a contar da data da sua apresentação.

67. Desse modo, não era permitido à empresa Multiplic desistir do preço proposto no item 3 (cota principal), e muito menos pretender alterá-lo para maior. A desistência somente seria admissível no caso de "motivo justo decorrente de fato superveniente", conforme aplicação subsidiária do art. 43, § 6º, da Lei 8.666/93, o que, de fato, não ocorreu.

68. Após análise dos fatos e, em consonância com o relatório preliminar, chega-se à conclusão de que a empresa Multiplic recusou/desistiu estrategicamente do item 3 (cota principal) para não se submeter à regra prevista no § 3º, art. 8º do Decreto Municipal n. 6.566/16, e se beneficiar do preço maior apresentado na cota reservada (item 4).

69. Veja-se que a empresa Multiplic, ao participar da licitação usufruindo do tratamento diferenciado, estava vinculada às condições do edital e à proposta apresentada.

70. Nesse caso, em que a empresa desistiu sem justificativa plausível da proposta apresentada na ampla concorrência (item 3), uma vez que simplesmente escolheu não admitir o menor preço para a totalidade do objeto, entende-se que deveria ter ocorrido a sua desclassificação nessa cota, e não simplesmente o cancelamento do item.

71. Ao lado disso, considerando a sua recusa em igualar o preço do item 4 (cota reservada) ao menor preço proposto no item 3, deveria também ter ocorrido a desclassificação da proposta no valor R\$ 250,00, tendo em vista o não atendimento às disposições do § 3º, art. 8º do Decreto Municipal n. 6.566/14, resguardando-se, dessa maneira, o princípio da seleção da proposta mais vantajosa.

72. Ressalte-se que a Lei Complementar n. 123/2006, ao prever o tratamento diferenciado para ME e EPP,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

não dispensou a Administração de buscar sempre a proposta mais favorável.

73. Como já dito, ao participar da licitação usufruindo do tratamento diferenciado, a empresa Multiplic assumiu um compromisso com as regras do edital que previa a obrigatoriedade da contratação pelo menor preço no caso de vitória nas duas cotas. Assim, a desistência da ampla concorrência para se beneficiar de um preço maior na cota reservada viola os princípios da boa-fé e da igualdade, configurando abuso do tratamento diferenciado previsto para as MES e EPPs.

74. Nesse sentido, entende-se que a Senhora Soraya Maria Grisante de Lucena, na condição de pregoeira, deveria garantir a regularidade do procedimento licitatório, aplicando rigorosamente as regras estabelecidas no edital, ao qual a licitante se achava vinculada, não podendo furtar-se ao seu cumprimento.

75. Pelas razões acima expendidas, os seus argumentos não se sustentam. Se por um lado, como afirmou, era impossível impor à empresa que mantivesse a proposta e igualasse as cotas pelo menor preço, por outro lado, era possível desclassificar a empresa uma vez que demonstrou atitude arbitrária ao não cumprir a legislação, motivo este mais que suficiente para sua eliminação do certame.

76. Portanto, a pregoeira laborou em erro ao permitir a adjudicação da cota reservada pelo maior preço, mesmo após a empresa beneficiada pelo tratamento diferenciado desistir injustificadamente de contratar pelo menor preço ofertado na cota de ampla concorrência, contrariando os princípios da economicidade e eficiência.

77. A pregoeira, Senhora Soraya, também argumentou que aceitou de boa-fé o valor proposto para o item 4 (cota reservada), porque estava dentro do valor estimado pela administração municipal.

78. No entanto, importante destacar que, ainda que o valor adjudicado na cota reservada estivesse dentro do valor estimado pela Administração, é possível a configuração do prejuízo, pois o simples fato de aceitar uma proposta mais onerosa, quando demonstrado que o objeto poderia ter sido contratado por um preço mais econômico, caracteriza uma violação ao princípio da economicidade.

79. Cabe ainda mencionar que em virtude do cancelamento do item 3 (ampla concorrência), maior parte do objeto da licitação, a Administração foi obrigada a promover outro pregão eletrônico a fim de atender a sua demanda.

80. Em sua defesa, o procurador do município, Senhor Thiago de Paula Bini, afirmou ter abordado em seu parecer sobre a obrigatoriedade da licitante manter seu preço e condições da proposta/lance, e que não seria admissível a sua desistência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

81. No entanto, em que pese a empresa ter desistido sem justificativa plausível da proposta apresentada na ampla concorrência, recusando-se a contratar as cotas em que foi vencedora pelo menor preço por ela ofertado, e ainda assim, ter sido beneficiada com a adjudicação da cota reservada com maior preço, o procurador do município se manifestou pela homologação do certame.

82. Importante observar que o parecer jurídico emitido pelo procurador do município para fins de homologação do processo licitatório é de natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei 8.666/93). Assim, alegou que por ter o caráter opinativo não vinculante para o gestor, não poderia ser responsabilizado. Mas, deve ser ressaltado que o parecerista poderá ser responsabilizado juntamente com o gestor público quando agir com dolo ou erro grosseiro (art. 28, da LINDB).

83. Em suas justificativas, o procurador também defendeu a regularidade dos atos praticados pela pregoeira afirmando que ela agiu de forma acertada ao recusar a proposta do item 3 (cota reservada) por ter a empresa negado seu fornecimento com o valor de R\$ 198,98.

84. Segundo suas alegações, a legislação é omissa no que diz respeito ao procedimento a ser adotado quando a mesma licitante apresenta melhor proposta para as cotas principal e reservada e, na sequência, desiste da cota principal.

85. É impossível que a lei preveja, de forma exaustiva, todas as situações de fato que podem ocorrer na prática, cabendo ao operador do direito compreender o sentido da norma jurídica, interpretá-la e aplicá-la ao caso concreto. E, ademais, neste caso, não há que se falar em lacuna da lei, uma vez que as situações ocorridas no certame estão disciplinadas pela legislação aplicável, conforme já discutido nesta análise.

86. Por outro lado, o procurador jurídico argumentou que o § 3º do art. 8º, do Decreto Municipal n. 6.566/16 não seria aplicável ao caso porque a empresa não foi declarada vencedora.

87. No entanto, tal entendimento está equivocado, pois a desistência antes de ser declarada vencedora não exclui a aplicação da regra do § 3º, pois esta incide pelo fato de ela ter apresentado a melhor proposta para ambas as cotas. O referido dispositivo deverá ser aplicado sempre que a ME ou EPP participar do certame e estiver tecnicamente apta a vencer ambas as cotas na fase de análise das propostas.

88. Como dito, a empresa já havia assumido o compromisso com o edital que previa a obrigatoriedade de praticar o menor preço em caso de ser vencedora nas duas cotas, principal e reservada, portanto, recusar-se a cumpri-lo caracteriza abuso do tratamento diferenciado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

89. A defesa do procurador do município também afirmou que "a adjudicação da cota pode ser feita independentemente do item destinado à ampla concorrência, e que não há ilegalidade na fixação de valores distintos para as cotas reservada e principal, desde que ambos os preços atendam ao valor de mercado".

90. Esses argumentos também não encontram fundamento. As cotas reservada e ampla concorrência integram o mesmo processo licitatório e estão vinculadas ao mesmo objeto, edital e procedimento. Apesar da separação das cotas no quantitativo, ambas fazem parte de uma única licitação.

91. O tratamento diferenciado é apenas uma regra dentro do procedimento licitatório e não, a criação uma licitação separada. O edital é único com regras aplicáveis tanto à cota de ampla concorrência quanto à cota reservada. Por isso, não há como dissociar completamente os procedimentos, pois estão subordinados às mesmas diretrizes e condições do edital.

92. Por outro lado, uma vez que se tratava da mesma empresa a apresentar a melhor proposta para ambas as cotas, o preço a ser praticado deveria ser o menor, conforme já abordado. A possibilidade de fixação de valores distintos para as cotas reservada e principal ocorre quando as vencedoras são empresas diferentes, inclusive ME/EPP.

93. Também foi alegado pelo procurador que o parâmetro para o cálculo de eventual superfaturamento é o preço de mercado, e não as propostas apresentadas por licitantes.

94. De acordo com o relatório preliminar, a falta de competitividade para o item 4 (cota exclusiva), em que só houve a participação da Multiplic, resultou na proposta final de R\$ 250,00/m², valor muito próximo do limite máximo estabelecido pela administração (R\$ 255,00). Já, na disputa pelo item 3 (cota principal), a empresa Multiplic, apresentou vários lances, sendo o último no valor de R\$ 198,98/m², do qual desistiu posteriormente.

95. Tal cenário permitiu a conclusão de que o preço real, no âmbito do PE n. 137/2021, seria o praticado no item 3, conforme observado no relatório inicial. Ressalte-se que esse preço era compatível com o preço de referência do SINAPI, qual seja, R\$ 207,06/m² (ID 1531223, p. 18-28), além de mostrar-se compatível com aquele praticado no PE n. 152/21, deflagrado em razão do cancelamento do item em questão.

96. De todo modo, deveria ter sido priorizado o menor preço obtido na cota principal, em razão da regra imposta no art. 8º, § 3º do Decreto Municipal n. 6.566/16, razão pela qual, não poderia ter ocorrido a adjudicação do item 4 (cota reservada) à empresa Multiplic, independentemente do preço estar abaixo do estimado pela Administração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

97. Importante enfatizar que o prejuízo à Administração restou caracterizado mesmo estando o preço dentro do orçamento estimado, pois restou demonstrado que havia a possibilidade real de contratação por um preço menor. Então, a escolha pelo maior preço quando era evitável causou desperdício de recursos públicos.

98. Conforme relatório inicial (ID 1540166, p. 28), o sobrepreço do PE n. 137/2021 foi de R\$451.373,94, consumando-se o dano ao erário com o pagamento referente à aquisição da totalidade do quantitativo registrado na ARP (8.847m²) pela Semed.

99. Com fundamento nessas considerações, o parâmetro a ser utilizado deveria ser o preço praticado em relação ao item 3 (R\$ 198,98), tendo em vista o sobrepreço existente na proposta mantida em relação ao item 4 (R\$ 250,00).

100. Assim, as razões de justificativas apresentadas pela Senhora Soraya Maria Grisante de Lucena, Thiago de Paula Bini, Procurador do Município e empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda. não devem ser acolhidas, mantendo-se a responsabilidade quanto à irregularidade que lhes foi atribuída.

101. Em razão do exposto, também deverá ser mantida a responsabilidade do prefeito, Senhor Isaú Raimundo da Fonseca.

102. Primeiramente, deve ser ressaltado que a ação do gestor público está vinculada à legalidade e aos demais princípios da administração pública. Assim, a existência de informações ou pareceres técnicos não eximem o prefeito de verificar a legalidade e adequação dos atos elaborados e atestados por seus órgãos técnicos.

103. Exatamente porque a responsabilidade pela decisão final é sua, deve analisar de forma crítica as informações apresentadas e verificar se a decisão a ser tomada está em conformidade com a lei e princípios da administração, e não apenas presumir a legalidade tornando-se mero chancelador dos atos produzidos no processo.

104. Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, verbis:

[...] 42. Por fim, cabe lembrar, por exemplo, que, conforme preceitua o item 15 do voto proferido no Acórdão 3294/2014-TCUPlenário (Ministro Relator Benjamin Zymler), Sessão de 26/11/2014, o 'ato de homologar não deve ser visto meramente sob o ponto de vista formal, mas também como uma revisão da regularidade dos procedimentos até então adotados, em que a autoridade manifesta seu consentimento quanto a cada uma das providências tomadas'. No mesmo sentido é o Enunciado do Acórdão 1018/2015-TCU-Plenário (Ministro-Relator Vital do Rêgo), Sessão de 29/4/2015: 'A autoridade homologadora é responsável solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva licitação. Esse controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização'. O Enunciado do Acórdão 2318/2017-TCU Plenário (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), Sessão de 11/10/2017, também acompanha essa linha decisória adotada no acima referido Acórdão 1.018/2015: '**A autoridade que homologa o processo licitatório é solidariamente responsável pelos vícios identificados no procedimento, exceto se forem vícios ocultos, de difícil percepção**'. (TCU. Acórdão 505/2021-Plenário-TCU referente ao processo 000.306/2012-6. Relator Min. Marcos Bemquerer. Julg: 10/03/2021) (destacou-se).

105. A fim de contextualizar a atuação do prefeito na análise da legalidade do pregão eletrônico n. 137/2023, percebe-se que ele ficou a par dos seguintes acontecimentos ocorridos no certame, especialmente por meio do parecer jurídico da CGM: (a) a empresa Multiplic findou apresentando as melhores propostas nas cotas principal e reservada, respectivamente, R\$198,98 e R\$ 250,00; (b) a Multiplic se negou a fornecer os produtos pelo menor preço, como impõe o Decreto Municipal n. 6.566/16 na situação ocorrida; (c) a empresa Multiplic desistiu da proposta ofertada na cota principal de menor preço, pedindo sua desclassificação; (d) a pregoeira admitiu a desistência/retirada da proposta, cancelando o item 3 referente à cota de ampla concorrência; (e) a pregoeira realizou a adjudicação do item da cota reservada com maior preço à empresa Multiplic.

106. Esse cenário mostra de forma clara que a empresa Multiplic, vencedora das cotas principal e reservada, descumpriu as regras estabelecidas para as micro e pequenas empresas (ME e EPP) ao se recusar praticar a proposta de menor preço. De igual modo, **evidencia que ela desistiu da sua proposta para a cota principal a fim de se beneficiar da cota reservada com valor maior. Por isso, deveria o prefeito ter questionado a contraditória adjudicação do item de maior preço em favor da empresa que não respeitou as regras legais e do edital impostas na licitação.**

107. **Ante a ilegalidade ocorrida no certame, o prefeito deveria ter determinado sua anulação e a realização de outro pregão eletrônico, uma vez que a contratação seria desvantajosa para a Administração.**

108. Pelo exposto, sua responsabilidade também deverá ser mantida, pois ao homologar o procedimento eivado de ilegalidades, cometeu falha grave caracterizadora de erro grosseiro, permitindo contratação com o sobrepreço apontado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

109. A conduta dos responsáveis está devidamente individualizada, com indicação do nexos causal entre ela e o resultado lesivo, além da comprovação da conduta praticada com culpa grave, e sua culpabilidade.

110. A Senhora **Soraya Maria Grisante de Lucena, pregoeira**, adjudicou proposta desvantajosa para a administração apresentada pela Multiplic Serviços e Edificações para a cota reservada (item 4) no PE n. 137/2021, quando havia no certame outra proposta da mesma empresa com preço inferior para idêntico objeto na cota principal (item 3).

111. Dessa maneira, a adjudicação da proposta desvantajosa ensejou posterior contratação do objeto licitado (item 4) e o pagamento de valores com sobrepreço causando dano ao erário.

112. A pregoeira praticou a infração com elevado grau de imperícia (culpa grave), ao não observar que o preço proposto no item 4 (maior preço) era desvantajoso para a administração e não ter desclassificado a referida proposta, em razão da desistência indevida da licitante quanto ao item 3 (menor preço) e da sua recusa em igualar as propostas pelo menor valor, efetuando o cancelamento da cota principal (menor preço) e realizando a adjudicação da cota reservada de maior valor em favor da empresa.

113. Sua culpabilidade restou comprovada na medida em que era razoável exigir da responsável que, na condição de pregoeira, adotasse conduta diversa daquela que adotou, observando as regras previstas no edital, especialmente no que tange às disposições sobre o tratamento diferenciado às ME e EPP.

114. O Senhor **Thiago de Paula Bini** opinou pela homologação do item 4 do PE 137/2021, em favor da Multiplic Serviços e Edificações, em que pese a proposta por ela apresentada ser desvantajosa para a Administração, resultando em sobrepreço do item. Assim agindo, concorreu para a contratação e pagamento de valores superfaturados e ocorrência de dano ao erário.

115. A conduta foi praticada com erro grosseiro (culpa grave) pois não apontou em seu parecer jurídico a ilegalidade da adjudicação do item 4 do PE 137/2021, à empresa Multiplic, em decorrência do não cumprimento da legislação aplicável às ME e EPP, desistência indevida de proposta e do sobrepreço do item adjudicado.

116. Sua culpabilidade também está provada porque não apontou a ilegalidade da adjudicação do item 4 (cota reservada) com maior preço. Na condição de procurador do município era exigível que tivesse conhecimentos jurídicos sobre licitações públicas, principalmente em relação às disposições quanto à participação das ME e EPP nos processos licitatórios, sendo, portanto, esperado que se manifestasse quanto à ilegalidade dos atos praticados no certame.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

117. Assim, ao emitir parecer favorável à homologação do certame em que pese a flagrante ilegalidade ocorrida no procedimento, contribuiu para que fosse registrado item com sobrepreço, possibilitando contratação superfaturada com prejuízos ao erário.

118. A empresa **Multiplic Serviços e Edificações Ltda.**, de forma dolosa, desistiu da proposta de valor menor apresentada no item 3 para manter o valor maior obtido no item 4, resultando no sobrepreço do produto licitado no PE n. 137/2021.

119. A culpabilidade também está provada porque deliberadamente a empresa desistiu da proposta de menor preço ofertada na cota principal, a fim de manter apenas o preço da cota reservada de maior valor, e não se submeter à regra prevista no decreto municipal n. 6.566/16 (art. 8º, §3º) para as micro e pequenas empresas.

120. Assim agindo, contribuiu para a contratação do item licitado pelo maior preço (cota reservada), permitindo pagamentos superfaturados com prejuízos ao erário.

121. Pelo exposto, conclui-se pela manutenção da irregularidade atribuída aos responsáveis."

Divergindo do entendimento firmado pelo Auditor de Controle Externo que lavrou o Relatório de Análise de Defesas, o Coordenador da Coordenadoria Especializada em Controle Externo (CECEX 8), com fulcro no art. 1º, §3º, da Lei Complementar 154/1996, manifestou-se nos seguintes termos:

"PARECER DO COORDENADOR DA UNIDADE

1. ANÁLISE

1. Como mencionado, este processo versa sobre Tomada de Contas Especial decorrente da conversão de Inspeção Especial que teve por objetivo avaliar a regularidade da contratação e da liquidação da despesa decorrente da aquisição de telhas termoacústicas nos exercícios de 2022 a 2023.

2. No tópico 3.1 acima, **foi abordada a irregularidade atribuída a pregoeira, procurador, prefeito e licitante por terem, quando da realização do Pregão Eletrônico nº 137/2021 aceitado proposta desvantajosa para a Administração, uma vez que na mesma licitação item com igual objeto possui preço menor, gerando, assim, em tese, repercussão danosa aos cofres municipais no valor histórico de R\$ 451.373,94 (quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos), conforme relatado no item A3 (quadro 6) do relatório técnico inicial (ID 1540166).**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

3. Após análise das defesas apresentadas, a conclusão foi pela manutenção da referida irregularidade com imputação de débito aos responsáveis. Data vênua, diverge-se da conclusão apresentada acima quanto a essa irregularidade. Em razão disso, com amparo no art. 1º, §3º, I da Lei Complementar n. 154/1996 (LOTCELO), apresenta-se a seguinte análise.

4. **Em suma, o que está em discussão pode ser resumido da seguinte forma: a administração pública municipal, por meio dos seus agentes (pregoeira, procurador e prefeito) agiu corretamente ao adjudicar cota reservada à empresa que desistiu da cota principal?**

5. Analisemos!

6. De acordo com o art. 47 da LC n. 123/06, os órgãos e entidades da administração **devem** conceder tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP).

7. O tratamento diferenciado será concretizado através da adoção das medidas prescritas no art. 48 do referido diploma legal, a saber: licitação exclusiva para ME e EPP (inciso I), exigência de subcontratação de ME e EPP (inciso II) e cota reservada de até 25% na aquisição de bens divisível (inciso III).

8. Ao tempo em que o art. 47 estabelece que a administração deve conceder tratamento diferenciado o art. 49 prevê hipóteses em que esse dever é afastado. Para o que interessa aos presentes autos, cita-se a hipótese do inciso II: "o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado".

9. A LC 123/06 não estabeleceu critérios/parâmetros sobre o que se entende por "não vantajoso" ou "representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto".

10. No âmbito do município de Ji-Paraná, a LC n. 123/06 foi regulamentada pelo Decreto Municipal n. 6.566/16. Para a presente análise, reproduz-se o art. 8º, §3º:

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...)

§3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

11. De acordo com o dispositivo acima transcrito, quando a mesma empresa vencer ambas as cotas, a contratação terá de ser pelo menor preço. Logo, se forem empresas diferentes, não haverá irregularidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

na contratação com preço diferente entre a ME/EPP e a outra empresa, o que leva, invariavelmente, a um preço maior que o outro.

12. O caput do art. 8º do decreto municipal reproduz o inciso III do art. 49 da LC ao estabelecer que o tratamento diferenciado ocorrerá “desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto”.

13. A propósito, a redação transcrita acima é idêntica a regulamentação federal inserta no Decreto n. 8.538/15 e a regulamentação estadual rondoniense, conforme Decreto n. 21.675/17.

14. Regulamentando o art. 49, II, da LC n. 123/06, o Decreto Municipal n. 6.566/16, estabeleceu parâmetro para se definir o que seria prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto que impediria a concessão de tratamento diferenciado. De acordo com o art. 10, parágrafo único, inciso I, há prejuízo se a contratação “resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência;”

15. No caso em análise, temos um pregão eletrônico com cota principal e cota reservada. Tratam-se de cotas independentes. A

classificação/desclassificação das licitantes deve observar as regras previstas no instrumento convocatório, que por sua vez, reproduzem as disposições legais sobre o assunto.

16. A partir de determinado momento da sessão pública, a mesma empresa, no caso, a **Multiplic Serviços e Edificações Ltda.** figurou como melhor colocada em ambas as cotas, porém, com preços diferentes. Na reservada, a proposta era de R\$250,00; na principal, de R\$198,98.

17. Ao ser instada pela pregoeira a ajustar as propostas em atendimento ao §3º do art. 8º do Decreto Municipal n. 6.566/16, a empresa recusou igualar as propostas à de menor valor e, na sequência, desistiu da cota principal.

18. A partir de então, surge a questão: o que deveria ser feito com a cota reservada após desistência da cota principal?

19. Convém destacar que as empresas que se dispõem a participar de licitação devem obedecer aos regramentos aplicáveis. Um deles é de honrar/manter a proposta apresentada à administração durante o certame. Há momentos específicos para eventual desistência dos licitantes. Nesse sentido, cita-se o art. 26, §6º, do Decreto n. 10.024/194: “Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta e os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública” (sublinhamos).

20. Dito de outra forma, aberta a sessão pública na data e horário definidos, não é permitido quem apresentou proposta retirá-la. Por óbvio, tal vedação também se aplica a quem participou da fase de lances.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

21. Além disso, é de inteira responsabilidade das licitantes o preço constante nas propostas. Assim, a cláusula 6.6 do edital possui a seguinte previsão: **"Os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto"** (negritos no original). Se não é permitido qualquer alteração, muito menos desistência.

22. **Resta claro que a desistência da Multiplic em manter a proposta na cota principal viola ordenamento jurídico, pois não lhe era dado esse direito, nos termos do instrumento convocatório.**

23. **A empresa não poderia, juridicamente, desistir da proposta. Mas desistiu. Com a desistência, tem de arcar com as consequências legais, previstas no art. 7º da Lei 10.520/02:**

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, **não mantiver a proposta**, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, **ficará impedido de licitar e contratar** com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

24. **A partir da desistência da empresa na cota principal, restou a cota reservada, em que ela era a empresa com melhor proposta (a rigor, única proposta apresentada). Vale frisar, novamente, que se tratam de cotas independentes.**

25. Assiste razão aos defendentes quando afirmam que não há previsão legal e/ou regulamentar que impedisse a Multiplic de continuar no certame.

26. **A consequência jurídica da desistência da cota principal, qual seja, impedimento de ser contratada pelo poder público por determinado período de tempo, somente poderia ser imposta a Multiplic após processo administrativo em que se concedesse contraditório e direito de defesa. Nesse ponto, é de se observar que o procurador jurídico caminhou nesse sentido ao solicitar abertura de processo administrativo, no que foi acolhido pelo prefeito municipal.**

27. Em sentido amplo, a ninguém, pessoa natural ou jurídica, nesta, incluídas as privadas e públicas, é dado o direito de agir contra a lei. Não por menos, há previsão na Constituição Federal do princípio da legalidade. Referido princípio tem aplicação diversa a depender do agente envolvido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

28. Para a administração pública, o princípio da legalidade significa agir em estrita conformidade com a previsão legal, ou seja, o agente público faz o que o ordenamento determina/prescreve. Já para os particulares, o princípio da legalidade significa autonomia/liberdade para fazer ou não fazer o que a lei não proíbe.

29. No caso em tela, **assiste razão aos defendentes quanto à inexistência de previsão legal para desclassificar/excluir a empresa Multiplic da cota reservada.**

30. **Considerando que as cotas são independentes; considerando que a Multiplic atendeu aos termos do instrumento convocatório para a cota reservada; considerando que o preço praticado na cota reservada estava dentro do preço referencial estabelecido pela administração, não havia justa causa para excluí-la do certame. Assim, nesse cenário, não há como exigir conduta diversa da pregoeira e nem dos demais defendentes.**

31. Ante todo o exposto, em sede de análise exauriente, forçoso acolher os argumentos apresentados e afastar a presente irregularidade atribuída aos defendentes, afastando, por consequência, o débito que lhes fora imputado."

1.3 Da análise ministerial

Prefacialmente, este MPC, divergindo do entendimento da Coordenação da CECEX-8, **perfilha integralmente a análise exarada pela Auditora de Controle Externo.** Não obstante, reputa-se oportuno tecer considerações complementares para robustecer a fundamentação.

Da análise conjunta das defesas e da manifestação da Coordenadoria, depreende-se que o ponto fulcral de divergência em relação ao posicionamento da Auditora **reside na alegação de uma suposta lacuna normativa.**

No entanto, com as devidas vênias, têm-se que se trata de uma interpretação dissonante da moderna teoria jus-filosófica do Direito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Com o advento da Constituição de 1988, o ordenamento jurídico pátrio transitou para o paradigma pós-positivista. Superou-se, com isso, a estrita concepção do positivismo legalista - que enxergava o Direito como um sistema fechado de regras - em favor de um modelo que, ao promover a reaproximação do Direito e a Moral, vincula o intérprete à busca por um ideal de justiça.

Como corolário direto, emergiu no âmbito da teoria constitucional o neoconstitucionalismo, modelo que alçou a Constituição à condição de vértice axiológico e normativo do ordenamento. Tal paradigma conferiu à Carta Magna não apenas supremacia formal, mas também força normativa irradiante, de modo que seus princípios passaram a ostentar natureza de norma cogente.

Nesse novo arranjo hermenêutico, o dever de concretizar os valores e comandos constitucionais foi estendido não apenas ao legislador, mas a todos os intérpretes e aplicadores do Direito.

Sob esse influxo, o Direito Administrativo pátrio deixou de ser concebido como um compêndio de regras estanques para se consolidar como um sistema coeso de princípios e regras, no qual a atuação do administrador está vinculada não apenas à letra da lei, mas, sobretudo, à consecução dos fins constitucionais³⁸.

Dito de outro modo, a atividade administrativa não se exaure no cumprimento mecânico da

³⁸ Cite-se art. 37 da CF/88 (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

legalidade estrita, antes, exige uma atuação teleológica, sempre orientada ao interesse público primário.

Logo, propor lacuna normativa para sufragar a irregularidade, além de contraditória à força cogente dos princípios que regem a matéria, também subverte o conceito do princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública.

Ademais, a conduta da empresa Multiplic violou frontalmente a boa-fé objetiva, notadamente em sua função de controle, que impõe às partes o dever anexo da proibição do *venire contra factum proprium*.

Ao ofertar um lance válido e exequível de R\$ 198,98, praticou um ato que gerou na Administração a legítima expectativa de que aquele era o preço vantajoso e real. A posterior e estratégica desistência configura um comportamento contraditório e desleal, violando a base ética que deve reger as relações jurídicas³⁹, além da própria moralidade administrativa⁴⁰.

Nessa perspectiva, é curial rememorar a fundamentação legal basilar da Responsabilidade Civil, traduzida no art. 187 do Código Civil que afirma também cometer "*ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes*".

³⁹ Art. 54, da Lei 8.666/93 c/c arts. 421 e 422 do Código Civil.

⁴⁰ Art. 37 da CF/88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Assim, conclui-se que a recusa da licitante em manter o lance menor configurou ato ilícito que viciou a própria formação contratual.

Com isso, é evidente que todos os agentes públicos envolvidos na cadeia procedimental, que resultou na homologação do Pregão Eletrônico nº 137/2022, não detinham mera faculdade, mas o **poder-dever**, emanado do **princípio da autotutela**⁴¹, de invalidar os atos dele decorrentes.

Demais disso, a prova de que a adjudicação da cota reservada decorreu de um ato ilícito antecedente repousa na própria *ratio* do Decreto Municipal n. 6.566/16. Com efeito, a norma contida no § 3º de seu art. 8º⁴² não é uma mera formalidade, mas um dispositivo antielísivo, concebido precisamente para impedir que a política pública de fomento às microempresas seja desvirtuada em manobra para causar prejuízo ao erário.

A recusa em manter proposta na cota principal, portanto, deve ser compreendida como a *conditio sine qua non* para a fraude à norma municipal, pois, sem tal

⁴¹ **Súmula 346 do STF:** A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

⁴² Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...) §3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

violação, a regra do menor preço seria compulsoriamente aplicada.

Dessarte, é irretorquível que a adjudicação da cota reservada pelo preço maior representou a convalidação de um negócio jurídico cuja causa determinante era manifestamente ilícita: a deliberada burla ao §3º do art. 8º do Decreto Municipal nº 6566/16.

Para além disso, é um equívoco tratar as cotas principal e reservada como procedimentos absolutamente independentes, pois, embora se submetam a fases de lances distintas, ambas promanam de um mesmo instrumento convocatório.

Ainda, a aparente economicidade da proposta para a cota reservada, no valor de R\$ 250,00/m², era, portanto, artificial, porquanto condicionada à estratégica supressão da proposta mais vantajosa, de R\$ 198,98m², ofertada pela mesma licitante.

Soma-se a isso que, logo após a conclusão do PE 137/2021, deu-se início ao PE 152/2021, realizado para a aquisição do mesmo item e com idênticas especificações. Na ocasião, os preços vencedores foram de R\$ 195,00/m² (ampla concorrência) e R\$ 198,00/m² (cota reservada), ou seja, consideravelmente inferiores ao aderido, fato que robustece a existência de dano ao erário, decorrente de ato ilícito.

Ressalte-se que a mesma empresa Multiplic participou deste segundo certame, ofertando o valor de R\$ 199,00/m² para ambos os lotes. Disso, corrobora-se que o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

preço praticado no primeiro pregão era superior ao que ela mesma praticava no mercado.

Nesse contexto, a adjudicação da cota reservada pelo preço superior **se tornou contrária ao princípio basilar da licitação: a seleção da proposta mais vantajosa**⁴³, pois a Administração tinha em mãos a prova inequívoca de que o objeto poderia ser adquirido por valor menor, pois a própria licitante o afirmou.

Ao fim e ao cabo, a conduta dos agentes públicos também violou os princípios basilares da **Supremacia do Interesse Público sobre o Privado** e da **Indisponibilidade do mesmo Interesse Público**, pois se permitiu que o erário fosse onerado para acomodar o interesse privado da contratada em detrimento da proposta mais econômica que o Poder Público conhecia e poderia ter contratado.

Impende, ademais, registrar o equívoco em que incorreu o parecer da Coordenadoria ao confundir a desclassificação de proposta inexecutável/ilegal, que é o que deveria ter sido adotado, com a aplicação de sanção ao licitante.

A desclassificação é um ato *interna corporis* do procedimento licitatório, por meio do qual a Administração recusa proposta que é ilegal, inexecutável ou, como no caso, manifestamente desvantajosa. Trata-se de um instrumento primário de controle, destinado a assegurar a legalidade e a economicidade do objeto da licitação⁴⁴.

⁴³ Art. 3º da Lei 8.666/93.

⁴⁴ Art. 44, caput, da Lei 8.666/93: Art. 44. **No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos** definidos no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

A sanção (art. 7º, Lei 10.520/02) é um ato de natureza punitiva, aplicado ao sujeito (o licitante) por sua conduta faltosa. De fato, esta exige um processo administrativo próprio, com contraditório.

A desclassificação seria o remédio imediato para estancar a ilegalidade e o prejuízo, enquanto a apuração para fins de sanção seria a medida repressiva e pedagógica subsequente. **Uma não exclui, nem substitui, a outra.**

Em outros termos, a Administração Pública não necessitava sancionar a empresa para poder rejeitar sua proposta manifestamente antieconômica. Pelo contrário, seu dever era desclassificá-la, por flagrante violação aos princípios da vantajosidade e da moralidade administrativa. Essa era a ferramenta de controle à sua disposição para a defesa intransigente do erário, e a omissão em utilizá-la representa a falha central que ora se apura.

Demais disso, verifica-se que os defendentes Thiago de Paula Bini e Soraya Maria Grisante de Lucena apontaram a urgência da compra como justificativa para o procedimento irregular, haja vista suposta precariedade dos telhados das escolas.

Entretanto, da documentação colacionada nos autos, em especial o **Laudo Técnico de Vistoria**⁴⁵, afere-se

edital ou convite, os **quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.**

Art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/02: Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...) XI - **examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade.**

⁴⁵ IDs 1562604 e 1562605, ambos da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

que, em 23.11.2022, quase um ano após a realização do PE 137/2021, as telhas ainda estavam depositadas no almoxarifado da SEMED, demonstrando, assim, que a aludida emergência quiçá existiu.

Ademais, o Procurador Thiago de Paula Bini também alegou que o valor do dano, decorrente do superfaturamento, deve ser apurado com base no preço de mercado, e não em comparação com os propostos pelas outras licitantes.

Quanto a este ponto, é entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União (TCU) o seguinte:

"O parâmetro para cálculo de eventual superfaturamento é o preço de mercado, e não as propostas apresentadas pelos demais licitantes. O superfaturamento, para estar caracterizado, deve refletir que o preço pago pela Administração estava em patamar superior ao valor de mercado. (Acórdão 1065/2024 Plenário) (g.n.)"

No entanto, é necessário fazer um *distinguishing* entre a situação paradigma que subsidiou o referido acórdão do TCU e o presente caso.

Constata-se que **o valor utilizado pelo Corpo Técnico para aferir o dano ao erário foi a própria proposta ofertada pela empresa Multiplic, no valor de R\$ 198,98/m². Portanto, não se trata da proposta de "outro licitante".**

O argumento da Unidade Instrutiva ganha ainda mais força ao se observar que, no Pregão 152/2021, **a mesma pessoa jurídica** ofereceu o lance de R\$ 199,00/m², tanto no lote de ampla concorrência quanto no lote restrito a ME/EPP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Logo, o cenário fático que fundamentou o acórdão daquela Corte de Contas é distinto do caso ora analisado, razão pela qual o argumento da defesa deve ser afastado.

Por fim, a par de corroborar irrestritamente os fundamentos de responsabilização lançados pela Unidade Técnica, **reputo pertinente reforçar a gravidade da culpa que permeia a irregularidade ora em apreço.**

Com efeito, a conduta dos responsáveis violou de forma chapada o § 3º do art. 8º do Decreto Municipal n. 6.566/16, que, de maneira cogente, estabelece que se *"a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço"*.

O dispositivo, vale destacar, busca, nas palavras do órgão de instrução, *"assegurar a economicidade na concessão do tratamento diferenciado às MEs e EPPs, priorizando-se a busca pelas condições mais vantajosas para a Administração"*.

Ora, é fato que a empresa Multiplic venceu o item 3 (cota reservada) e também, após a inabilitação da empresa inicialmente vencedora, o item 4 (cota de ampla concorrência), ambos do Pregão Eletrônico nº 137/2021, de modo que a regra supracitada deveria ter sido, a bem do interesse público, peremptoriamente aplicada.

Patente, portanto, a existência de culpa grave, permeada de erro grosseiro, por parte dos agentes públicos (pregoeira, procurador municipal e prefeito municipal) que, mesmo cientes da irregularidade do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

prosseguimento da contratação, haja vista ausência de vantajosidade do preço ofertado, **praticaram ações flagrantemente contrárias à norma de regência, que resultaram na concretização da lesão aos cofres públicos.**

A empresa, por sua vez, agindo com inegável má-fé, recusou-se a equiparar os preços por ela apresentados e forçou, ilegalmente, sua desclassificação do item 3, beneficiando-se, com isso, da adjudicação do objeto por preço manifestamente superior.

Tal conduta, por sua gravidade, demanda a aplicação na penalidade prevista no art. 43 da Lei Complementar nº 154/1996, que estabelece que "*o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Estadual ou Municipal*".

Ante todo o exposto, não há como sufragar as graves irregularidades empreendidas pelos agentes públicos no Pregão Eletrônico 137/2021.

Com isso, endossando a argumentação e os pressupostos de responsabilização exarados pela Auditora de Controle Externo, têm-se que a responsabilidade imputada na letra "a" do item II da DM-DDR nº 00037/2024-GCPCN deve ser integralmente mantida em relação a todos os responsáveis.

Além do mais, a conduta dos jurisdicionados Isaú Raimundo da Fonseca, Thiago de Paula Bini, Soraya Maria Grisante de Lucena e da empresa Multiplic Serviços e Edificações Ltda **enseja a aplicação de multa, nos termos do art. 54, caput, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Por fim, consoante já defendido, a conduta da pessoa jurídica supramencionada **exige a imposição da penalidade prevista no art. 43 da Lei Complementar Estadual 154/1996.**

2. Da Irregularidade Inserida na Letra "b" do Item II da Decisão DM-DDR n.º 00037/24-GPCN⁴⁶

Em síntese, a irregularidade em comento cinge-se à adesão à Ata de Registro de Preços n.º 058/SRP/SEMAD/2021, solicitada pela então Secretária Interina de Administração sem a devida aferição de vantajosidade, conduta que não apenas violou a legislação de regência, mas também contrariou o **Parecer Prévio PPL-TC 00012/2020⁴⁷** dessa Egrégia Corte de Contas.

Ademais, concluiu-se que o referido procedimento resultou em dano ao erário no montante de R\$ 70.278,46 (setenta mil duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos), porquanto se constatou a existência de outra ARP em plena vigência, gerida pela mesma SEMAD (005/SRP/SEMAD/2022), que registrou itens idênticos

⁴⁶ b) Da Senhora **Viviane Barbosa Vitória**, CPF n.º ***.219.372-**, Secretária de Administração Interina - SEMAD, por ter solicitado no processo administrativo n.º 1-11230/2022 (IDs 1531253 e 1531255) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto à sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP n.º 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 70.278,46 (setenta mil, duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos), conforme relatado no item A6 (subitem a.1 e quadro7) do relatório técnico (ID 1540166);"

⁴⁷

Disponível

em:

<https://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvocado/865c51a6065992f3080c5455abfd5d82> - Acesso em 13.8.2025 - às 12:53.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

por preços notadamente inferiores (R\$ 198,00/m² e R\$ 195,00/m²).

Frente a esse achado, citou-se a Secretária Interina da SEMAD para exercício do contraditório e da ampla defesa.

2.1 Dos argumentos defensivos apresentados pela responsabilizada

Viviane Barbosa Vitória⁴⁸, em peça defensiva, arguiu não ser *"a responsável pela solicitação da adesão à ARP n.º 058/SRP/SEMAD/2021. Tal ato foi realizado pelo então Secretário de Administração, Jônatas França de Paiva, antes de sair de férias"*. Aduziu, ainda, que apenas deu *"continuidade ao trâmite conforme instruções superiores"*.

Prosseguindo, ponderou que *"no momento da solicitação, o pedido de troca das telhas era urgente, visto que o prédio estava sofrendo alagamentos internos"*.

Asseverou que *"o processo foi conduzido com boa-fé e sem intenção de causar qualquer dano ao erário"*. Adiante, acrescentou que *"a Superintendência de Compras e Licitações (SUPECOL), responsável pela análise da ata, não mencionou em seu parecer a existência de outra ARP com preços menores, tampouco alertou sobre eventual sobrepreço"*.

Em arremate, concluiu que *"a obrigatoriedade do estudo técnico preliminar para a adesão à ARP só passou a vigorar em 2024"*, bem como, que a *"decisão de dar prosseguimento ao processo foi tomada por ordem direta do*

⁴⁸ ID 1710875 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Secretário de Administração antes de sair de férias”, cabendo à defendente “apenas dar continuidade ao fluxo processual”.

2.2 Da análise da defesa realizada pelo Corpo Técnico

Enfrentando as teses defensivas, a SGCE manifestou-se nos seguintes termos⁴⁹:

“3. ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS DE DEFESA

3.1. Irregularidade Item II, letra b: Da Senhora Viviane Barbosa Vitória, CPF n. *.219.372-**, Secretária de Administração Interina - SEMAD, por ter solicitado no processo administrativo nº 1-11230/2022 (IDs 1531253 e 1531255) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto à sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 70.278,46 (setenta mil, duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos), conforme relatado no item A6 (subitem a.1 e quadro7) do relatório técnico (ID 1540166);**
[...]

Análise

14. A responsabilidade da Senhora Viviane Barbosa Vitória decorre, nestes autos, da sua atuação como secretária de administração interina da Semad, no período de 16 a 30 de setembro de 2022, por ter solicitado a adesão à ARP 058/SRP/SEMAD/2021, de 17.12.2021 (ID 1531255), oriunda do PE n. 137/2021, para aquisição de 1.277,79m² telhas termoacústicas, sem a devida avaliação de vantajosidade econômica e sem considerar a ARP 005/SRP/SEMAD/2022, de 28.1.2022 (ID 1531237, p. 2-15) que continha telhas termoacústicas com as mesmas especificações técnicas, no entanto, com preços inferiores. Enquanto na ARP 058/SRP/SEMAD/2021 o preço registrado foi de R\$ 250,00/m², na ARP 005/SRP/SEMAD/2022 foram registrados preços de R\$ 198,00/m² e R\$ 195,00/m².

15. Também verificou-se a ausência de qualquer evidência de que as empresas ASP e D3, detentoras da ARP 005/SRP/SEMAD/2022, tenham sido consultadas pela Semad sobre a possibilidade de fornecimento do quantitativo adquirido.

⁴⁹ ID 1688225.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

16. A adesão também não foi precedida de justificativa técnica quanto à real necessidade de substituição da cobertura da sede da prefeitura, assim como não houve justificativa para a escolha das telhas termoacústicas em detrimento das convencionais. De ressaltar que, conforme verificação *in loco*, as telhas permaneciam sem utilização até a data da inspeção (período de 22.2.2022 a 7.11.2023), o que denotaria a ausência de necessidade e de interesse público.

17. Verificou-se ainda a ausência de análise quanto à viabilidade operacional da adesão, em razão da existência do contrato n. 072/SEMAD/2022, cujo objeto contemplava a reforma do prédio da Semad com fornecimento de materiais e mão de obra para a manutenção da cobertura, caracterizando possível sobreposição de objetos.

18. Após a leitura da defesa da Senhora Viviane, chega-se à conclusão de que as razões por ela invocadas são procedentes, não se evidenciando os elementos necessários à sua responsabilização. Vejamos.

19. Primeiramente, restou comprovado que, enquanto secretária de administração interina, a responsável não solicitou a questionada adesão à ata de registro de preços n. 058/SRP/SEMAD/2021.

20. Conforme demonstram os documentos inseridos no ID 1531253, p. 12-14, a solicitação de adesão à ARP 058/SRP/SEMAD/2021 foi formalizada diretamente pelo secretário titular da Semad, Senhor Jônatas de França Paiva, antes de seu afastamento para gozo de férias, inclusive, realizando a consulta à empresa fornecedora sobre a possibilidade de fornecimento das telhas, e com posterior encaminhamento do pedido de adesão à Supacol, órgão competente pela gestão das atas de registro de preços, para análise quanto à possibilidade do procedimento.

21. Ante a emissão do parecer favorável da Supacol (ID 1531253, p. 15), coube à Senhora Viviane, já investida interinamente no cargo, a abertura formal do processo administrativo juntando aos autos o termo de referência e demais documentos para a formalização da adesão (ID 1531253, p. 2-10 do ID 1531253). Nesse contexto, sua atuação restringiu-se a dar continuidade a um procedimento já previamente estruturado e claramente direcionado para a adesão àquela ata específica.

22. Portanto, não se vislumbra em sua conduta a presença de dolo ou culpa grave (erro grosseiro) para que seja responsabilizada pela irregularidade. No caso, a responsável não participou da escolha da ARP 058/SRP/SEMAD/2021. Além disso, não há evidências de que tivesse ciência da existência da ARP 005/SRP/SEMAD/2022, até porque havia sido nomeada interinamente por apenas quatorze dias. Ressalte-se, ainda, que o próprio titular da pasta, responsável



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

pela formalização e gestão das referidas atas tinha pleno conhecimento de que esta última apresentava preços mais vantajosos (ID 1531255, p. 1-12 e ID 1531237, p. 2- 15).

23. Assim, considera-se que não seria razoável exigir, neste caso particular, que a gestora interina tivesse a obrigação de realizar pesquisas adicionais ou refazer os documentos instrutórios da área técnica, especialmente quando respaldados por parecer do órgão competente (Supecol), o qual atestou a vantajosidade dos preços, o que, neste caso específico, reforça a ausência de negligência por parte da responsável.

24. Ainda que tenha assinado o termo de referência, integrando a cadeia de atos processuais que resultou na contratação com sobrepreço, tal ato, por si só, não é suficiente para imputação de responsabilidade, sobretudo pela falta de elementos que demonstrem sua participação ativa e consciente na escolha da ata com sobrepreço. Assim, a assinatura formal não seria suficiente para legitimar a sua responsabilização, devendo-se considerar o conjunto fático e circunstancial que evidencia a ausência de iniciativa da agente no direcionamento da contratação.

25. Desse modo, considerando que a Senhora Viviane não praticou a conduta que lhe foi imputada, qual seja, solicitar a adesão à ARP 058/SRP/SEMAD/2021, com sobrepreço, não havendo elementos nos autos que caracterizem a existência de dolo ou culpa em sua conduta para sua responsabilização, conclui-se pela exclusão da sua responsabilidade." (grifou-se e sublinhou-se)

2.3 Da análise ministerial

De plano, com as devidas vênias, este MPC manifesta discordância da conclusão exarada pelo Corpo Técnico no que tange ao afastamento da responsabilidade imputada à Senhora Viviane Barbosa Vitória.

É cediço que a licitação se qualifica como um procedimento administrativo, por meio do qual se almeja a prática de um ato final que é a entabulação de um contrato de bens ou serviços⁵⁰. Sob essa ótica, em regra, todo agente

⁵⁰ Nesse sentido, **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**: "Aproveitando, parcialmente, conceito de José Roberto Dromi (1975:92), **pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

que pratica ato no curso do procedimento concorre para a formação da vontade final. Disso decorre que, se da concretização do ajuste advier dano ao erário, o agente público que houver concorrido para a irregularidade poderá ser responsabilizado nos limites de sua culpabilidade.

No caso vertente, ainda que a defendente tenha alegado não ser a autora da solicitação de adesão à ARP 058/SRP/SEMAD/2021 - tese esta acolhida pela Unidade Instrutiva -, é inegável que praticou atos essenciais para a materialização da irregularidade.

Com efeito, a então Secretaria Interina foi responsável por **solicitar a abertura do processo de adesão**⁵¹, em que consta expressamente o direcionamento para a Ata de Registro de Preço nº 58/SRP/SEMAD/2021:

no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.


Ao falar-se em procedimento administrativo, está-se fazendo referência a uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela Administração. A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, os anúncios, as atas etc. Por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos e as impugnações." Disponível em: PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.367. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 12 ago. 2025.



⁵¹ Pág. 2 do ID 1531253 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

 **ESTADO DE RONDÔNIA**
MUNICÍPIO DE JI-PARANÁ
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

Memorando n.1233/SEMAD/2022

Ji-Paraná, 16 de setembro de 2022.

A
Secretaria Municipal de Fazenda

Assunto: Abertura de Processo para Adesão na Ata de Registro de Preço n. 58/SRP/SEMAD/2021 – Aquisição de materiais de Construção (telhas).

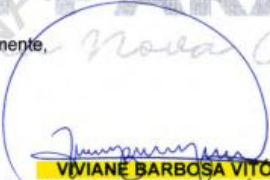
Senhor Secretário,


Solicitamos abertura de Processo licitatório para Adesão na Ata de Registro de Preço n° 058/SRP/SEMAD/2021, visando Aquisição de material de construção (telhas), visando a substituição do telhado do prédio, sede da Prefeitura Municipal de Ji-Paraná (Palácio Urupá). De acordo com o Termo de Referência e Projeto.

Considerando a vantajosidade na execução direta, aderimos a ata de registro supracitado.

Após a formalização do processo administrativo encaminhar ao setor de registro de preço/SUPECOL.

Atenciosamente,


VIVIANE BARBOSA VITÓRIA
Secretário Municipal de Administração - Interina
Decreto n. 3509/GAB/PMJP/2022


Diego André Alves
Secretário Municipal de Fazenda
Dec. 15020/GAB/PMJP/2021

RECEBIDO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ
SEMFAZ
Dia 19/09/2022 às 12:19 HS.
ASSINATURA

Vê-se do documento que a defendente aponta, expressamente, a vantajosidade do procedimento, do que se faz possível extrair que houve, por ela, um juízo de valor relativo aos preços praticados. Além disso, a Senhora Viviane Barbosa Vitória foi também a responsável pela **aprovação do termo de referência**⁵² **que embasou a adesão**, documento que também menciona, de forma expressa, o indigitado registro de preços. Por derradeiro, a servidora **assinou a nota de**

⁵² Págs. 3/11 do ID 1531253 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

empenho⁵³ que instrui o Processo Administrativo de despesa, iniciando a sua fase de execução.

Infere-se, portanto, que, mesmo não sendo a responsável por praticar o ato inicial de “solicitar à adesão”, lavrou atos administrativos supervenientes que devem ser considerados *sine qua non* para a consumação da irregularidade. A atuação direta em tais etapas afasta a alegação de mera continuidade automática do trâmite, pois se tratam de atos de gestão típicos, que demandavam avaliação crítica.

Nessa esteira, presente, na espécie, conduta no mínimo culposa, além do nexo de causalidade com o dano suportado pelos cofres públicos municipais.

Resta, entretanto, aferir se a culpa é grave, permeada de erro grosseiro apto a ensejar a responsabilização da defendente, nos moldes delineados no art. 28⁵⁴ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Nesse intento, extrai-se dos autos que a Senhora Viviane Barbosa Vitória assumiu, como interina, o cargo de Secretária Municipal de Administração, pelo intervalo de 14 (quatorze) dias, período em que o titular da pasta estava afastado, gozando de férias.

Ao assumir o cargo, ainda que interinamente, a defendente passou a deter a prerrogativa legal de praticar todos os atos de competência do titular, recaindo sobre ela,

⁵³ Pág. 23 do ID 1531255 da aba peças/anexos/apensos.

⁵⁴ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

de outro lado, a responsabilidade por suas ações, notadamente se ilícitas.

Acentue-se que o exercício temporário da função não exclui a responsabilidade; ao contrário, impõe um dever de cautela ainda mais rigoroso para não dar prosseguimento a contratações de legalidade e vantajosidade duvidosas.

A atuação da servidora em substituição, mormente para a prática de atos relevantes e que envolvessem o dispêndio de recursos públicos, demandava um dever de cuidado ainda mais aguçado, mesmo porque o reduzidíssimo lapso em que permaneceria representando a pasta não justificava prosseguir com contratações questionáveis.

Nesse diapasão, a Senhora Viviane, nesse curto espaço de tempo, praticou atos essenciais à formalização da contratação, valendo destacar que a **solicitação de abertura do processo de adesão e a aprovação do termo de referência** ocorreram em 16.9.2022, isto é, no mesmo dia do início de suas atividades à frente da Secretaria⁵⁵.

Tal conduta revela não apenas atuação açodada e participação formal, mas ingerência efetiva na consolidação do ajuste, afastando a tese de ausência de responsabilidade.

⁵⁵ [Decreto 3509/2022](#) - Art. 1º Fica designada a servidora Viviane Barbosa Vitória, para exercer interinamente as funções atribuídas ao cargo de Secretária Municipal de Administração do Município de Ji-Paraná, **no período de 16 a 30 de setembro de 2022**, durante o período de férias do titular, com ônus para o Município de Ji-Paraná.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Deve-se ressaltar, ainda, que o Parecer Prévio 12/2020⁵⁶ dessa Casa de Contas já havia assentado a obrigatoriedade de comprovação da vantajosidade em casos de adesão a Atas de Registro de Preços, não se tratando, portanto, de exigência apenas superveniente a 2024, como defendeu a responsável. Vejamos.

"Deverá ser previamente demonstrada a viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão à ata de registro de preços por outro órgão ou entidade diversa do beneficiário do registro de preços, mediante avaliação e exposição em processo próprio interno, inclusive por meio de cotação de preços (formalismo processual), estendendo-se as mesmas vantagens auferidas pelo gestor da ata, devendo, ainda, o órgão ou entidade interessada na adesão divulgar este estudo de viabilidade e vantajosidade da medida em seu respectivo site, Portal de Compras, Portal de Transparência ou outro meio eletrônico que venha a substituí-los, observando-se, assim, o princípio da publicidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal;
(...)

Deverá ser comprovada a vantagem para que o "carona" possa usar a ata de registro de preços da qual não tenha participado do certame licitatório, em razão dos preços e condições do Sistema de Registro;"

Ao aprovar o Termo de Referência sem qualquer cotejo comparativo de vantajosidade, a defendente agiu em manifesta negligência, configurando erro grosseiro, nos termos previstos na LINDB.

Isso porque a aferição da vantajosidade constituía requisito indispensável a ser observado pelo órgão aderente, por ocasião da contratação via Ata de Registro de Preços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Avançando, cumpre acentuar a manifestação inicial expressa da SGCE, que consignou que a "adesão também não foi precedida de justificativa técnica quanto à real necessidade de substituição da cobertura da sede da prefeitura, assim como não houve justificativa para a escolha das telhas termoacústicas em detrimento das convencionais".

Outrossim, ressaltou-se *"que, conforme verificação in loco, as telhas permaneciam sem utilização até a data da inspeção (período de 22.2.2022 a 7.11.2023), o que denotaria a ausência de necessidade e de interesse público"*.

Tais constatações evidenciam que a contratação não apenas carecia de fundamentação técnica, como também se mostrava destituída de interesse público. A circunstância de o material ter permanecido por longo período armazenado, sem qualquer utilização, afasta igualmente a tese de urgência, **revelando que a servidora possuía tempo hábil para ter exercido maior cautela e diligência antes de autorizar a continuidade do procedimento.**

No que tange às demais alegações defensivas, igualmente não prosperam. A invocação de boa-fé não é suficiente para afastar a responsabilidade, uma vez que a conduta se distanciou dos padrões mínimos de diligência exigidos do gestor público. Por fim, a ausência de apontamento pela SUPECOL não elimina o dever funcional da responsável de examinar a vantajosidade da adesão, especialmente diante da existência de ata vigente, gerida pela própria SEMAD, que oferecia preços inferiores.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Diante desse quadro, cumpre enfatizar que se revela plenamente caracterizada a exigibilidade de conduta diversa. A culpabilidade, nos termos da jurisprudência dessa Corte de Contas, estabelece a possibilidade de ser afastada a eventual responsabilidade caso seja comprovada a impossibilidade concreta de agir de outro modo⁵⁷.

Não é o que ocorre na espécie. Era juridicamente exigível da servidora que promovesse diligências mínimas para atestar a real necessidade da contratação, cotejar os preços praticados, exigir justificativas técnicas adequadas e, na ausência delas, obstar o prosseguimento da adesão.

Ao não proceder dessa forma, diante de todo o cenário narrado, a servidora incorreu em erro grosseiro, porquanto deixou de adotar cautelas elementares e esperadas de qualquer gestor público em posição de responsabilidade.

A propósito, importa registrar que a doutrina e a jurisprudência têm compreendido o erro grosseiro como aquele que se distancia de forma evidente dos padrões

⁵⁷ AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE ATRIBUÍDA AO ENTÃO PREFEITO. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO DO AGENTE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE CONDUTA DIVERSA ATRIBUÍDA A HOMEM MÉDIO. JULGAMENTO DAS CONTAS REGULAR.

6. Ainda que o ato praticado pelo prefeito à época dos fatos integre a cadeia causal que levou à ocorrência do dano ao erário, notadamente porque autorizou o pagamento sem observância ao desconto dado pela empresa contratada, o fato por si só não conduz de forma imediata a sua responsabilidade de ressarcimento, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

7. No caso em análise, a teor das circunstâncias do processo, não se poderia exigir do gestor conduta diversa, pois isso demandaria que agisse acima do que lhe era esperado como agente público (homem médio), não restando configurado o dolo ou erro grosseiro, impondo-se, portanto, afastar a sua responsabilidade e, por decorrência lógica, reconhecer a regularidade das contas em relação ao ex-Prefeito Municipal. (Acórdão APL - TC 00144/21 - Processo 03924/16 - TCE/RO)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

mínimos de razoabilidade, prudência e diligência. Trata-se de falha que não se compatibiliza com o comportamento que se espera do homem médio colocado em idênticas circunstâncias.

Ao gestor público, em específico, não se exige conduta heroica, mas tão somente a atuação prudente e responsável de quem exerce função de relevo no manejo da coisa pública. Ao agir de forma contrária a esse padrão, deixando de realizar diligências básicas para atestar a necessidade e a vantajosidade da contratação, a servidora incorreu, repise-se, em erro grosseiro, atraindo, por consequência, a sua responsabilização.

Diante do exposto, verifica-se a presença dos pressupostos de responsabilização da Senhora Viviane, pois, alhures, pontuou-se os atos processuais praticados, os quais traduzem a conduta e o nexo causal para a produção do prejuízo ao erário.

O resultado danoso, de sua responsabilidade, totaliza **R\$ 70.278,46 (setenta mil duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos)**, nos termos em que apurado no relatório técnico preliminar⁵⁸.

No que concerne ao elemento subjetivo, afere-se que a agente pública praticou os atos com culpa grave, consubstanciada em erro grosseiro, decorrente de manifesta negligência no cumprimento do dever objetivo de cuidado em demonstrar a vantajosidade da adesão, nos termos já sedimentados pelo **Parecer Prévio n° 12/2020**.

⁵⁸ Item A6 (subitem a. 1 e quadro 7) do Relatório Técnico Preliminar (ID. 1540166).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Dessarte, divergindo do entendimento do Corpo Instrutivo, têm-se que a responsabilidade imputada na letra "b" do item II da DM-DDR nº 00037/2024-GCPCN deve ser integralmente mantida.

Para além disso, a conduta da Senhora **Viviane Barbosa Vitória** atrai o sancionamento com multa, nos termos do art. 54, caput, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996.

3. Da Irregularidade Inserida na Letra "c" do Item II da Decisão DM-DDR nº 00037/24-GCPCN⁵⁹

Inicialmente, convém registrar que na DM DDR, constou, *in fine*, que a irregularidade em tela foi indicada no item A6, subitem b.1., e no quadro 7. Entretanto, tal referência configura mero erro material, porquanto a descrição dos fatos corresponde, em verdade, ao subitem b.2. e ao quadro 8 do respectivo achado.

Tal fato, entretanto, não acarretou prejuízo à defesa, uma vez que a fundamentação da aludida decisão permitiu a inequívoca compreensão da imputação e, por conseguinte, o pleno exercício do contraditório.

Feito esse registro, passa-se à análise da irregularidade remanescente, a qual se cinge à ausência de

⁵⁹ c) Da Senhora **Ana Maria Alves Santos Vizeli**, CPF nº ***.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF, por ter solicitado no processo administrativo nº 1-12817/2022 (1531274 e 1531287) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto a sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), **conforme relatado no item A6 (subitem b.1 e quadro 7) do relatório técnico (ID 1540166);**"



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

demonstração de vantagem na adesão à **ARP 058/SRP/SEMAD/2021** para aquisição de telhas termoacústicas pela Secretaria de Assistência Social e Família (SEMASF) de Ji-Paraná.

Consoante apurado, a gestora responsável, além de não ter demonstrado a vantajosidade da adesão à ARP em testilha, também desconsiderou a existência da **Ata 005/SRP/SEMAD/2022** em plena vigência, instrumento que registrava produto idêntico, porém, com preços inferiores.

3.1 Dos argumentos defensivos apresentados pela responsabilizada

Regularmente instada a se manifestar, a Senhora **Ana Maria Alvez Santos Vizeli**⁶⁰ aduziu, em sua defesa, que a fiscalização lhe atribuiu *"condutas que fogem absolutamente da tecnicidade que lhe poderia ser exigida, como por exemplo, a exigência de conhecimento de processo administrativo para aquisição"*. Ressaltou, ainda, o manifesto interesse público na compra de *"telhas indicadas para melhora dos ambientes em que pessoas carentes, deficientes ou acometidas de algum mal temporário iria utilizar"* seria evidente.

Reforçou seu argumento ao ponderar que as contratações não se tratavam de *"ações e serviços inerentes a atividade da pasta Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família (SEMASF)"*.

Ato contínuo, estabeleceu um paralelo com a conduta descrita no item A3, subitem "a", do Relatório

⁶⁰ ID 1593970 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Inicial de Auditoria⁶¹, argumentando ter havido disparidade de tratamento. Segundo a defendente *"o subscritor do Parecer Jurídico foi responsabilizado, mas o seu chefe imediato, aquele que aprovou o Parecer 'viciado', aquele que tem na sua atividade fim dentro da administração a análise de processos e pareceres, não, aquele não está obrigado a revisar as minúcias de todos os atos praticados. Mas a Secretária de uma pasta que não executa obras, depende de atos de outras secretarias e setores da administração como por exemplo da Procuradoria Geral do Município, da Secretaria Municipal de Planejamento, da Secretaria Municipal de Fazenda, da Comissão Permanente de Licitação, da Controladoria Interna, enfim, essa sim, essa teria que agir acima do que se esperado do homem médio"*.

No que tange à sua conduta específica, declarou que *"não solicitou a adesão a essa ou aquela ARP"*, apenas observou a *"Lei Municipal 3487/22, solicitando ao*

⁶¹ Ocorrência de sobrepreço no Pregão Eletrônico nº 137/2021. Para inteira compreensão, subscrevo na íntegra os parágrafos do Relatório Técnico Preliminar citados na defesa:

"105. É digno de nota que o Senhor Silas Rosalino de Queiroz, então Procurador Geral do Município, não foi responsabilizado em decorrência de seu ato de aprovação do Parecer Jurídico n. 1546/PGM/PMJP/2021 ter sido um mero ato formal de análise da juridicidade mínima do próprio parecer, e não do PE n. 137/2023. Ou seja, a avaliação do Procurador Geral se exauriu na avaliação do Parecer Jurídico n. 1546/PGM/PMJP/2021, não sendo plausível exigir daquele que revisasse as minúcias de todos os atos praticados no PE n. 137/2023.

106. É necessário também imputar a responsabilidade solidária à licitante Multiplic Serviços e Edificações Ltda, visto que, de forma dolosa, optou por desistir de um preço menor para manter o preço maior, colaborando diretamente para a ocorrência do sobrepreço ora apontado, infringindo o disposto no art. 7º da Lei do Pregão n. 10.520/2002.

107. Desta feita, resta configurado o erro grosseiro da Pregoeira Soraya Maria Grisante de Lucena, do Procurador Municipal Thiago de Paula Bini e do Prefeito Isaú Raimundo da Fonseca no sobrepreço adjudicado, homologado e registrado na ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 (R\$ 250,00/m²), já que poderiam ter cancelado a proposta da Multiplic apresentada no item 4, existindo ainda a responsabilidade solidária desta licitante por ter desistido do preço menor que ofertou no item 3."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Setor de Registro de Preço, que se encontra sob o controle da Superintendência de Compras e Licitações/SUPECOL", a disponibilização do material.

Justificou a opção pela adesão à ARP nº 058/SRP/SEMAD/2021 ao reportar que a Ata nº 005/SRP/SEMAD/2022, embora mais vantajosa, "de acordo com o parecer da SUPECOL, documento acostado na página 1351, destes autos 03334/23", estava com "o saldo estava zerado, isso no mês de junho de 2022".

Sob essa perspectiva, a defendente sustentou que "não pode ser responsabilizada e tão menos ser alvo de apontamento como negligente e ou imprudente nos atos descritos neste processo".

Evoluindo, em relação ao estudo para a aquisição, acrescentou que "além de constar o termo de referência onde aponta a vantajosidade e até mesmo os apontamentos técnicos da Secretaria de Planejamento, os autos revelam que havia uma determinação do Chefe do Executivo para que se buscasse tal material para padronizar o conforto nos prédios públicos do Município".

Nessa seara, obtemperou que "a aquisição das telhas estava sendo feita para cobrir as unidades de ensino e até mesmo o prédio sede do Poder Executivo", o que evidenciaria "o propósito do Chefe do Executivo" de padronização.

Avançando em seu raciocínio, ponderou que tal intento de uniformização "foi se revelando cheio de questionamentos, principalmente depois que o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

proprietário/sócio, Klécio Modesto de Araújo, da empresa Multiplic fornecedora das telhas, foi nomeado Secretário de Indústria, Comércio e Turismo no Município de Ji-Paraná, por meio do Decreto Municipal de nº 2817/2024”.

Para arrematar, invocou que “a responsabilidade do agente público é de natureza subjetiva, conforme pacificado na jurisprudência do TCU”. Nesse caminho colacionou diversos entendimentos jurisprudenciais.

Ao final, sintetizou que “não foi negligente e tão menos imprudente naquilo que lhe é imputado no Relatório de Auditoria, não tendo que se falar em erro grosseiro ou omissão na condução do processo”.

3.2 Da análise de defesa realizada pelo Corpo Técnico

Analizando os argumentos defensivos, a Secretaria-Geral de Controle Externo consignou⁶²:

“3.3. Irregularidade Item II, letra c: Da Senhora Ana Maria Alves Santos Vizeli, CPF nº ***.523.002-**, Secretária Municipal de Assistência Social e Família - SEMASF, por ter solicitado no processo administrativo nº 1-12817/2022 (1531274 e 1531287) a adesão a ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 para aquisição de telhas termoacústicas, sem a devida avaliação quanto a sua vantajosidade, principalmente por existir, no próprio município, outra ata de registros de preços para o mesmo objeto (telhas) e com preços inferiores (ARP nº 005/SRP/SEMAD/2022), o que acabou resultando em pagamento de valores superfaturados no montante histórico de R\$ 243.292,50 (duzentos e quarenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), conforme relatado no item A6 (subitem b.1 e quadro 7) do relatório técnico (ID 1540166);
[...]
Análise

⁶² ID 1688225.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

143. A Senhora Ana Maria foi chamada a fim de se defender nestes autos por ter realizado a adesão à ARP 058/SRP/SEMAD/2021, sem avaliar a sua vantajosidade, considerando a existência da ARP 005/SRP/SEMAD/2022 em vigor no município, contendo as mesmas telhas termoacústicas com preço inferior e em quantitativo suficiente para atender a sua demanda.

144. Para melhor compreensão da análise, apresentamos abaixo sequência dos atos que culminou na despesa ora sindicada, extraída do processo administrativo 1-12817/2022:

- Memorando n. 345/2022/SEMASF (ID 1531274, pg. 3), datado de 25/10/2022, assinado pela ora defendente. Por meio do referido documento, a defendente solicitou abertura de processo administrativo objetivando adesão à ARP para futura e eventual aquisição de telhas. Nesse documento, não é feita menção a nenhuma ARP;
- Termo de referência para adesão (ID 1531274, pg. 4-15). Documento elaborado pela Sra. TÁCILA SIQUEIRA DA SILVA e aprovado/autorizado pela ora defendente em 25/10/2022. Consta no TR que a adesão será à ARP n. 58/2022, conforme justificativa inserta no item III do TR, "... esta Secretaria solicitou mediante Ofício nº 551/SEMASF/PMJP/2022 Adesão à Ata de Registro de Preço nº 058/SRP/SEMAD/2021...". Em vários pontos do TR, é mencionado que o objetivo é adesão à ARP n. 58/2022;
- Ofício n. 551/SEMASF/PMJP/2022 (ID 1531274, pg. 18), datado de 16/09/2022, assinado pela Sra. Elaine Cristina Barbosa dos S. Franco, secretária interina da SEMASF. Por meio do referido documento, a secretária interina realiza consulta junto à empresa Multiplic Serviços e Edificações sobre "... a possibilidade desta Secretaria...aderir a Ata de Registro de Preços referente ao Pregão Eletrônico n. 137/CPL/PMJP/RO/2021.", para aquisição no valor de R\$1.105.875. Consta ainda no referido documento a seguinte observação: "Registro que a contratação mencionada se figura como medida vantajosa para o Município de Ji-Paraná".
- A Multiplic responde favoravelmente à solicitação da SEMASF em 17/09/2022 (ID 1531274, pg. 19);
- Levantamento feito pela Secretaria de Planejamento acerca do quantitativo necessário para atendimento às necessidades da SEMASF, datado de 15/09/22 (ID 1531274, pg. 20);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

- Memorando n. 341/SEMASF/ADM/2022 (ID 1531274, pg. 21), datado de 19/10/2022, por meio do qual, a ora defendente solicita à Superintendência de Compras e Licitações (Supecol) a adesão à ARP n. 58/2022;
- Memorando n. 0189/SRP/SUPECOL/2022 (ID 1531274, pg. 22), datado de 20/10/2022, por meio do qual, a Supecol opina favoravelmente pela adesão solicitada pela SEMASF;
- Empenho, datado de 29/11/2022, no valor de R\$1.105.875,00 (ID 1531286, pg. 56), o qual fora anulado em 20/12/2022 (ID 1531286, pg. 62);
- Manifestação da empresa direcionada a ora defendente, em 26/01/2023, pelo interesse no sentido de prosseguir com o fornecimento das telhas (ID 1531286, pg. 67);
- Despacho da defendente para continuidade do processo de aquisição das telhas em 26/01/23 (ID 1531286, pg. 68);
- Nota fiscal emitida em 29/03/2023, no valor de R\$1.105.875,00 (ID 1531287, pg. 7); ordens de pagamento em 19/04/23 (ID 1531287, pg. 57-60).

145. Quanto à alegação de que não solicitou a adesão especificamente à ARP 058/SRP/SEMAD/2021, mas apenas a abertura do processo ao setor de registro de preços, observa-se que na justificativa apresentada no termo de referência, a secretária informou que a Semasf já havia consultado a empresa Multiplic sobre a possibilidade de adesão à ARP 058/SRP/SEMAD/2021 (ID 1531274, p. 4 e 18), e obtido resposta favorável para fornecimento dos quantitativos solicitados, o que demonstra que a adesão objetivou a aquisição dos itens dessa ata específica.

146. A responsável também alegou que a adesão à ARP n. 005/SRP/SEMAD/2022 não foi realizada porque o saldo estava 'zerado' no mês de junho de 2022, conforme parecer da SUPECOL (ID 1531260, p. 29).

147. Conforme apresentado no parágrafo 144, desde o início os atos executados tiveram por finalidade adesão especificamente à ARP n. 058/2022. Não se verifica em momento algum que, de fato, fora feita avaliação quanto à vantajosidade de se aderir à referida ata. Se tal avaliação tivesse sido realizada, constariam as alternativas/meios avaliados para atender às necessidades da SEMASF.

148. Nesse sentido, ao argumentar que não realizou adesão à ARP n. 005/2022 porque estava "zerada" demonstra que a defendente, na condição de secretária da pasta/ordenadora de despesa, tinha conhecimento da referida ata. Ocorre que o fato de ARP 005/2022 "estar zerada" não obstará a adesão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

149. Como dito anteriormente, a ARP n. 005/2022 originou-se do Pregão Eletrônico n. 152/2021, deflagrado para atender às necessidades da Semed. Apenas a Semed foi quem figurou como órgão participante no referido certame. As demais secretarias/órgãos do município poderiam se utilizar da ata na condição de aderentes ("carona").

150. No item 15 do Edital do PE n. 152/2021 (ID 1531232, pg. 6), constam as regras para utilização da ARP por órgãos ou entidades não participantes (caronas). Em suma, ficou definido que as caronas não poderiam exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos registrados; nem exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado.

151. Tais regras foram reproduzidas na ARP n. 005/2022, em seu item 12 e subitens (ID 1531237, pg. 13 e 14).

152. Na ARP n. 005/2022, datada de 28/01/2022 (ID 1531237, pg. 19-25), a telha galvalume com isolamento termoacústico em espuma rígida de poliuretano (PU) injetado de 30mm estava registrada para a empresa D3 Comércio (6.636m²) e para a empresa ASP Distribuidora de Materiais de Construção (19.908m²).

153. Considerando as regras insertas no edital de licitação e reproduzidas na ata de registros de preços, a Semed, na condição de órgão participante, poderia consumir 100% dos itens registrados. Os demais órgãos/entidades municipais de JiParaná (ou de outro(s) ente(s) federado(s)) poderia(m) aderir, individualmente, a 50% dos itens registrados.

154. Após a confecção da ata, a Semed iniciou, em 09/02/2022, os atos necessários para aquisição dos itens registrados, ocasião em que foi instaurado o processo administrativo n. 1-1580/22 (ID's 1531257, 1531260 e 1531261).

155. Conforme documento acostado ao ID 1531257, pg. 28, a Semed solicitou, em 21/02/2022, a liberação de todo o quantitativo de telha galvalume com isolamento termoacústico em espuma rígida de poliuretano (PU) injetado de 30mm registrado em favor da ASP Distribuidora. No dia seguinte, 22/02/2022, foi emitido o empenho no valor correspondente ao quantitativo solicitado, que no caso, foi o total registrado (ID 1531260, pg. 1).

156. A partir de então, já não havia saldo para que a Semed adquirisse referido produto por meio da ARP n. 05/2022, tendo em vista que ela, como órgão participante, já havia consumido todo o quantitativo a que tinha direito. Por isso, no referido documento, consta como "zerado". Todavia, para os demais órgãos, não havia óbice em adquirir o produto, pois o fariam na condição de carona.

157. A SEMASF adquiriu 4.423,50m² de telha galvalume com isolamento termoacústico em espuma rígida de poliuretano (PU) injetado de 30mm.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

158. Em atendimento às regras estabelecidas no instrumento convocatório e na ARP n. 005/22, verifica-se que não era possível aderir ao item cujo detentor era a empresa D3 Comércio, pois o quantitativo solicitado pela SEMASF ultrapassaria ao percentual de 50% estipulado de forma individual para cada órgão/entidade. De toda forma, considerando que a D3 tinha 6636m² registrado em seu favor, um carona poderia solicitar adesão até o limite de 50% desse quantitativo, o que corresponderia a 3.318m².

159. Por outro lado, essa regra não impediria que a adesão fosse feita em relação ao item registrado em favor da ASP. Como visto acima, foi registrada em favor desta, a quantia de 19.980m², o que permitiria que cada carona aderisse ao quantitativo de 9.990m², bem superior ao adquirido pela SEMASF (4.423,50m²).

160. Assim, a despeito da inexistência de saldo para novas aquisições pela Semed (órgão participante), a SEMASF ainda poderia ter consultado as empresas ASP e D3 (detentoras da ARP 005/SRP/SEMAD/2022) quanto à disponibilidade de fornecimento do produto, uma vez que a SEMASF, como órgão não participante, poderia fazer a adesão à ata para aquisição de até 50% do quantitativo registrado. Todavia, não há nos autos evidência de que esta providência tenha sido tomada. Pelo contrário, conforme demonstrado acima, todos os atos praticados visaram especificamente a ARP n. 58/2021.

161. Além disso, no momento da adesão ora sindicada, a ARP n. 58/2021 encontrava-se na mesma situação que a ARP n. 005/2022.

162. A ARP n. 58/2021 também tinha por órgão participante a Semed, tendo sido registrada a quantia de 8.847m² telha galvalume com isolamento termoacústico em espuma rígida de poliuretano (PU) injetado de 30mm. Em dezembro/2021, a Semed adquiriu/consumiu todo esse quantitativo, não podendo, conseqüentemente, adquirir mais esse produto (ID 1531242, pg. 14-17, 25-30).

163. Veja que tanto na ARP n. 58/2022 quanto na ARP n. 005/2022, o quantitativo registrado já tinha sido consumido pelo órgão participante. Não obstante, os demais órgãos poderiam fazer uso delas através do procedimento de adesão mediante carona. A SEMASF tinha à disposição, nas mesmas condições, tanto a ARP 58/2021 quanto a ARP 005/2022. Esta última com o preço registrado menor do que aquela para o mesmo produto.

164. A propósito, verifica-se do Quadro 1 constante no relatório inicial (ID 1540166, pg. 6), que as adesões mediante carona foram canalizadas para a ARP n. 58/2021, firmada em 17.12.2021. Embora a ARP n. 005/2022, estivesse vigente pouco mais de 1 mês depois daquela (28.1.2022), as caronas foram realizadas à ARP de preço maior.

165. Como se vê, não houve avaliação quanto à vantagem dos preços registrados na ata, uma vez



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

que a secretária desconsiderou a existência da ata de registro de preços 005/SRP/SEMAD/2022 (ID 1531237, p. 2-15) que continha as telhas termoacústicas com as mesmas especificações técnicas, no entanto, com preços inferiores. Enquanto na ARP 058/SRP/SEMAD/2021 o preço registrado foi de R\$ 250,00/m², na ARP 005/SRP/SEMAD/2022 foram registrados preços de R\$ 198,00/m² e R\$ 195,00/m².

166. Não há nos autos comprovação quanto à impossibilidade das empresas detentoras da ARP 005/SRP/SEMAD/2022 fornecerem o quantitativo adquirido pela secretaria. Aliás, como se disse, não há qualquer evidência de que as empresas ASP e D3 tenham sido consultadas pela Semasf para fornecimento das telhas.

167. Como se vê, os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar a irregularidade imputada à responsável.

168. **A conduta, o nexo de causalidade e culpabilidade restaram devidamente demonstrados no relatório de auditoria** (subitem 2.6.9, ID 1540166).

169. A Senhora Ana Maria Alves Santos Vizeli solicitou a adesão à ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021, sem prévio estudo que justificasse a necessidade de substituição da cobertura da sede da Semasf e de suas unidades de atendimento, e sem avaliação da vantajosidade da ARP, principalmente por existir outra ata vigente no próprio município com mesmo produto com menor preço, e sem comprovação da viabilidade operacional.

170. Além disso, realizou a adesão à ARP quando o seu prazo de validade já estava vencido.

171. A conduta foi praticada com erro grosseiro, em razão do elevado grau de imprudência ao solicitar a adesão à ata de registro de preços sem os estudos prévios acerca da necessidade, bem como pelo fato da ata já estar vencida, além de revelar alto grau de negligência, uma vez que não foi justificada a vantajosidade da adesão e por existir outra ata no mesmo município com produto idêntico e com preço menor.

172. O nexo causal entre sua conduta e a irregularidade está evidenciado, pois a solicitação da adesão resultou na aquisição de telhas termoacústicas com sobrepreço.

173. A culpabilidade também está evidenciada na medida em que era razoável exigir da responsável, na condição de secretária municipal de administração interina, que determinasse a realização de estudos técnicos preliminares quanto à vantajosidade econômica da adesão e quanto à necessidade de substituição da cobertura dos imóveis, e, da escolha das telhas termoacústicas em detrimento das convencionais. Além disso, era razoável exigir da responsável que verificasse a validade da ata de registro de preços antes de solicitar a adesão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

174. Considerando que os argumentos apresentados não foram suficientes para elidir as conclusões do relatório preliminar, conclui-se pela manutenção da responsabilidade da Senhora Ana Maria Alves Santos Vizeli, nos termos da presente análise.” (sublinhou-se e grifou-se)

3.3 Da análise ministerial

Corroborar-se integralmente, por seus próprios fundamentos, a análise do Corpo Técnico. Contudo, reputa-se pertinente tecer breves observações complementares em contraponto a uma tese defensiva não enfrentada pela Unidade de Instrução.

No que concerne ao argumento de que não pode ser exigido da defendente conhecimento sobre processo administrativo, pois alheio a atividade corriqueira de uma Secretaria Municipal de Assistência Social e de Família (SEMASF), calha acrescer as seguintes considerações.

A investidura no cargo de Secretário Municipal implica a assunção de todas as responsabilidades inerentes à função, que não se restringem à atividade finalística da pasta. Abrangem, também, as atividades-meio, como a correta instrução e fiscalização dos processos de contratação pública.

Nesse contexto, embora seja consabido que a lei não exige bacharelado em gestão pública⁶³ para o cargo em comento, a complexidade das atividades impõe ao agente o dever de diligência e a obrigação de estar capacitado para o exercício das atribuições. A ausência de conhecimento técnico não exime a responsabilidade, mas, ao contrário,

⁶³ Contém contratações públicas na matriz curricular.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

evidencia uma falha no dever objetivo de cuidado com a coisa pública.

Assim, a conduta da defendente, para além de qualquer complacência, deve ser analisada à luz das normas que regem a matéria e, no presente caso, da jurisprudência dessa Casa de Contas.

Nesse sentido, o **item 1.1 do Parecer Prévio nº 12/2020**⁶⁴ desse Egrégio Sodalício é translúcido ao exigir, para contratações por intermédio de adesão à ata de registro de preços, além da observância da legislação aplicável, a demonstração prévia e formal da vantajosidade da contratação, por meio de estudo de viabilidade e cotação de preços.

Conforme narrado pela Unidade Técnica no parágrafo 144 e confirmado pela análise dos Autos Administrativos nº **1-12817/2022-SEMASF**⁶⁵, não há no processo qualquer documento que satisfaça essa exigência.

Ademais, quanto ao comparativo suscitado entre sua situação fática e a do parecerista do item A3,

⁶⁴ "1.1. (...) Deverá ser previamente demonstrada a viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão à ata de registro de preços por outro órgão ou entidade diversa do beneficiário do registro de preços, mediante avaliação e exposição em processo próprio interno, inclusive por meio de cotação de preços (formalismo processual), estendendo-se as mesmas vantagens auferidas pelo gestor da ata, devendo, ainda, o órgão ou entidade interessada na adesão divulgar este estudo de viabilidade e vantajosidade da medida em seu respectivo site, Portal de Compras, Portal de Transparência ou outro meio eletrônico que venha a substituí-los, observando-se, assim, o princípio da publicidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal; (...)” – Disponível em: <https://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvocado/865c51a6065992f3080c5455abfd5d82> - Acesso em 6.8.2025 - 11:26.

⁶⁵ IDs 1531274, 1531275, 1531286 e 1531287, todos da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

subitem "a", verifica-se que, da mesma forma que Procurador-Geral Silas Rosalino de Queiroz estava para o Procurador Thiago de Paula Bini, a defendente estava para o Prefeito Isaú Raimundo da Fonseca. Explico.

Diversamente do que implicitamente pretende concluir, no sentido de que um subordinado seu deveria ser responsabilizado, à semelhança do acontecido no âmbito da PGM, a análise do mérito da contratação pública recai diretamente sobre o ordenador de despesas - na hipótese, a então Secretária da pasta.

Isto é, cabia a ela assegurar, por intermédio dos atos preparatórios, a demonstração do cumprimento de todos os requisitos legais, pois era a única com atribuições para *startar* o procedimento de aquisição e não um subalterno seu. Logo, em um outro viés, era a defendente submissa ao Chefe do Poder executivo, cabendo tão somente a este a verificação da adequação formal do procedimento, ao passo que sobre si recaia o dever de enfrentar o mérito da contratação.

Assim, diante do exposto, e em harmonia com a SGCE, têm-se que a responsabilidade imputada na letra "c" do item II da DM-DDR nº 00037/2024-GCPCN deve ser integralmente mantida.

Demais disso, a conduta da Senhor **Ana Maria Alves Santos Vizeli** **atrai a aplicação de multa, nos termos do art. 54, caput, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

4. Da Irregularidade Inserida na Letra "d" do Item II da Decisão DM-DDR nº 00037/24-GCPCN⁶⁶

A não conformidade em apreço consubstancia-se no fato de que, ao se realizar o cotejo entre o volume de telhas termoacústicas adquirido e o saldo fisicamente presente no almoxarifado da SEMED, apurou-se uma divergência a menor de **267m²**.

Tal dissonância patrimonial resultou em um dano ao erário de R\$ 66.750,00 (sessenta e seis mil setecentos e cinquenta reais).

Em decorrência disso, imputou-se responsabilidade solidária às Senhoras **Valéria Luciane Novaes Alexandre**, Superintendente de Administração da SEMED à época e **Janete Reis da Silva Brito**, sob o pálio de que se omitiram em adotar as cautelas necessárias à salvaguarda do patrimônio público.

4.1 Dos argumentos defensivos apresentados pelas responsabilizadas

Em suas razões de defesa, **Valéria Luciene Novais Alexandre⁶⁷** informou que *"era de conhecimento de todos na Secretaria que o Senhor Francisco Santos de Souza conhecido na Secretaria como Chiquinho, exercia a função de*

⁶⁶ d) Da Senhora **Valéria Luciane Novaes Alexandre**, CPF nº ***.748.502-**, Superintendente de Administração da SEMED, solidariamente com **Janete Reis da Silva Brito**, CPF nº ***.408.382-**, Responsável pelo Almoxarifado da SEMED, pela omissão em adotar medidas preventivas necessárias para assegurar a higidez do patrimônio público por meio de inventário e controles de entrada e saída de bens, o que acabou resultando no extravio dos bens adquiridos (telhas), resultando dano ao erário no montante histórico de R\$ 66.750,00 (sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta reais), conforme relatado no item A5 do relatório técnico (ID 1540166);"

⁶⁷ ID 1564175 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

responsável pelo almoxarifado da Secretaria de Educação inclusive recebendo um valor na forma de 2/3 do salário base, um valor/gratificação por esta responsabilidade. Embora não exista documento formal nomeando o Senhor Francisco Santos de Souza como chefe do almoxarifado, isso sempre foi tratado de forma verbal com os próprios Secretários. Ficando assim este setor ligado diretamente ao Gabinete do Secretário, restando apenas a essa Superintendência a incumbência da distribuição dos alimentos da Merenda Escolar para as Instituições da Rede Pública Municipal, sendo essa distribuição conforme a quantidade recebida no almoxarifado central do município e entregue ao sub-almoxarifado da Secretaria de Educação (local de trabalho do Senhor Francisco Santos de Souza)".

Acrescentou que "o Senhor Jeferson Barbosa, então Secretário Municipal de Educação na época, sempre tratou com o Senhor Francisco Santos de Souza a distribuição dos materiais permanentes". No mesmo sentido, também informou que "a abertura de processos para novas aquisições, era aberto pelo próprio Gabinete do Secretário", destacando que não tinha "acesso a esses procedimentos, a não ser os alimentos ou coisas que não era relevante, como a distribuição de álcool 70, álcool gel e máscaras doados pelo Governo do Estado".

Ao final, concluiu que "os materiais permanentes eram distribuídos com autorização do Secretário inclusive as telhas em questão conforme declaração redigida e assinada pelo Senhor Francisco Santos de Souza e o Senhor Vanderson de Lira Fernandes, entretanto somente na gestão da Secretária Ana Maria Viseli a partir de janeiro/2023 e demais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Secretários posteriores, que esta Superintendência passou a agir de forma direta seguindo todas as regras para uma distribuição correta e justa”.

Janete Reis da Silva Brito⁶⁸, em sua peça defensiva, narrou que foi convidada pelo “*Prefeito interino do Município de Ji-Paraná, Senhor Joaquim Teixeira, para compor sua administração*”, sendo que foi “*nomeada com uma função gratificada de Superintendente de Administração da Secretaria Municipal de Educação, a partir de 09 de novembro de 2023*” e lá permaneceu “*até a data de 19 de fevereiro de 2024*”.

Adiante, pontuou que lhe “*causou estranheza a notificação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, relatando auditoria em processo de desvio de telhas*”, do qual não teve participação e que sequer ocorreu no período em que esteve ocupando o cargo.

Para corroborar, destacou que “*a inspeção física pelos técnicos do Tribunal de Contas ocorreu em 07 de novembro de 2023*”, entretanto, foi nomeada “*somente em 09 de novembro*”.

Ademais, rechaçou a responsabilidade material, alegando que “*não há em nenhum regulamento que a Superintendência de Administração seja responsável pela guarda de tais materiais e, mesmo que houvesse, é descabido já que ela não atua no controle de bens. Além do mais, não há nesse e em nenhum processo minha identificação como responsável*”.

⁶⁸ ID 1562602 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Por fim, concluiu que *"nunca foi informada dos fatos aqui narrados, pois não havia nenhuma correlação com qualquer ato que"* desempenhou, bem como, relatou que *"os fatos ocorreram no ano de 2022, ano este que (...) prestava serviços no Município de Ouro Preto"*.

4.2 Da análise de defesas realizada pelo Corpo Técnico

Enfrentando os argumentos apresentados pelas defesas, a Unidade Técnica consignou⁶⁹:

"3.4. Irregularidade Item II, letra d: Da Senhora Valéria Luciane Novaes Alexandre, CPF nº ***.748.502-**, Superintendente de Administração da SEMED, solidariamente com Janete Reis da Silva Brito, CPF nº ***.408.382-**, Responsável pelo Almoxarifado da SEMED, pela omissão em adotar medidas preventivas necessárias para assegurar a higidez do patrimônio público por meio de inventário e controles de entrada e saída de bens, o que acabou resultando no extravio dos bens adquiridos (telhas), resultando dano ao erário no montante histórico de R\$ 66.750,00 (sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta reais), conforme relatado no item A5 do relatório técnico (ID 1540166);

3.4.1. Defesa de Valéria Luciene Novais Alexandre, Superintendente de Administração da SEMED (05.01.2021 até 08.11.2023), ID 1564175

[...]

Análise

184. Revendo o Decreto n. 321/2022, que regulamenta a Lei Municipal n. 3487, de 23.2.2022 que dispõe sobre a estrutura administrativa da Semed, observa-se que dentre as atribuições previstas para o cargo de superintendente de administração (Anexo V) não foram definidas expressamente atividades afetas à gestão patrimonial da secretaria, como tombamento, registro, controle, movimentação, preservação, inventário de bens móveis que incorporam o acervo patrimonial da unidade, conforme ID 1531294, p. 24.

185. Vê-se que a descrição das atribuições foi apresentada de maneira abrangente, dificultando, de certo modo, a compreensão exata das atividades a serem desempenhadas que, aparentemente, estão voltadas para o contexto da gestão educacional,

⁶⁹ ID 1688225.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

indicando desempenho de ações burocráticas e gerenciais para cumprimento, por exemplo, de diretrizes e políticas educacionais e projetos pedagógicos.

186. Dessa maneira, não é possível extrair do conjunto de competências atribuídas à superintendente de administração quaisquer atividades de gestão do acervo patrimonial da Semed. Aliás, quando se lê as atribuições dos demais cargos distribuídos na Superintendência Administrativa, de igual modo, não há como fazer qualquer relação entre aquelas atribuições com a atividade de controle patrimonial.

187. Por outro lado, a informação constante do memorando n. 928/23/GAB/SEMED (ID 1531290), de que a Superintendente de Administração, Senhora Valéria, era responsável pelo almoxarifado setorial e depósito, diverge do disposto no Anexo VII do referido Decreto n. 321/2022, que dispõe sobre as atribuições dos cargos vinculados à Superintendência-Geral de Apoio Técnico da Semed, onde consta a previsão do cargo de Coordenador de Almoxarifado (ID 1531294).

188. Sendo assim, parece-nos razoável concluir pela não responsabilização da Senhora Valéria, uma vez que dentre as atribuições do seu cargo não estava compreendida a administração e gestão patrimonial da Semed, não podendo, portanto, ser imposta a responsabilidade pelo Almoxarifado setorial. Além disso, existe na estrutura administrativa da Semed o cargo de Coordenador de Almoxarifado, com previsão expressa das atribuições relacionadas à gestão patrimonial do órgão.

189. Insta ainda observar, de acordo com as informações dos autos, que o Senhor Francisco Santos de Souza atuava como responsável pelo Almoxarifado da Semed, tendo ele declarado verbalmente à equipe de inspeção a sua responsabilidade pela gestão do depósito, e acompanhado a execução dos trabalhos.

190. No entanto, a administração informou, por meio do memorando n. 928/23/GAB/SEMED, não haver qualquer ato formal de nomeação ou designação que atribuisse ao servidor a responsabilidade pelo almoxarifado.

191. Essa situação, ao lado da análise até aqui empreendida, levanta sérias dúvidas sobre a responsabilidade da Senhora Valéria pelo desaparecimento/desvio das telhas que estavam localizadas no depósito do Almoxarifado setorial.

192. Pelo exposto, conclui-se pelo afastamento da responsabilidade imputada à Senhora Valéria Luciene Novais Alexandre.

3.4.2. Janete Reis da Silva Brito, responsável pelo Almoxarifado da Semed (ID 1562602)

[...]

Análise

199. As justificativas apresentadas pela Senhora Janete Reis da Silva Brito devem ser acolhidas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

200. De acordo com o Decreto n. 3461, de 4.12.2023, a sua nomeação para ocupar o cargo de superintendente de administração da Semed ocorreu em 9.11.2023, conforme Decreto n. 3182, e, sua exoneração se deu em 19.2.2024, conforme Decreto n. 1013, de 16.2.24 (ID 1562608, p. 4-5). Desse modo, não seria cabível sua responsabilização por irregularidades ocorridas no almoxarifado da secretaria antes da sua nomeação para exercer o cargo. Ademais, aplica-se a ora defendente o exposto nos parágrafos 184 a 187 deste relatório.

201. Por todo o exposto, conclui-se pela exclusão da irregularidade em relação à Senhora Janete Reis da Silva Brito."

4.3 Da análise ministerial

Levando-se em conta as defesas apresentadas em face das imputações iniciais de ilícito, este MPC manifesta sua plena concordância com as conclusões do Corpo Instrutivo. Não obstante, oportuno, mais uma vez, aduzir fundamentação complementar.

Inicialmente, em inversão de ordem, impõem-se reconhecer a procedência da defesa apresentada pela Senhora Janete Reis da Silva Brito. Consoante demonstrou de forma peremptória na documentação juntada aos autos⁷⁰, no período em que ocorreu a irregularidade em testilha, a defendente não possuía elo com a Administração Direta de Ji-Paraná. Apenas em 9.11.2023, data posterior a inspeção da SGCE, passou a compor os quadros públicos daquele ente.

Em relação à defendente **Valéria Luciane Novaes Alexandre**, como bem destacou o órgão de Controle Externo, "revendo o Decreto n. 321/2022, que regulamenta a Lei Municipal n. 3487, de 23.2.2022 que dispõe sobre a estrutura administrativa da Semed, observa-se que dentre as atribuições previstas para o cargo de superintendente de

⁷⁰ ID 1562608 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

administração (Anexo V) não foram definidas expressamente atividades afetas à gestão patrimonial da secretaria, como tombamento, registro, controle, movimentação, preservação, inventário de bens móveis que incorporam o acervo patrimonial da unidade”.

A título de premissa, cumpre registrar que a jurisdicionada, professora dos quadros municipais, foi nomeada para exercer a função gratificada de **Superintendente de Administração** da Secretaria Municipal de Educação⁷¹.

Nessa seara, o art. 3º, inciso V, do Decreto supramencionado, estabelece o prescrito teor:

“CAPÍTULO II DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Seção I

Da organização hierárquica dos cargos

Art. 3º A estrutura administrativa da SEMED é composta pelos seguintes cargos em comissão e funções gratificadas:

(...)

V - Superintendência de Administração

5.1 - Cargo titular: Superintendente de Administração.

5.2 - Demais cargos:

- a) Gerente de Apoio ao Educando;
- b) Coordenador de Alimentação Escolar;
- c) Coordenador de Ações Socioeducacionais - Bolsa Escola;
- d) Coordenador de Acompanhamento e Execuções de Programas e Projetos;
- e) Secretário Executivo;” (grifou-se)

Em complemento, o Anexo V do referido documento normativo detalha as atividades da função relativa à defendente, nos termos seguintes:

“ANEXO V - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO

I - Superintendente de Administração:

- a) Planejar, programar, organizar, coordenar, dirigir e controlar a execução das atividades e projetos de administração da Secretaria Municipal de Educação;

⁷¹ Decreto 14.006/GAB/PMJ/JP/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

- b) Participar do planejamento, execução e avaliação de planos, projetos, programas e pesquisas da SEMED;
- c) Elaborar planos e programas gerais, bem como promover sua integração dos órgãos ligados ao gabinete do secretário de Educação, e demais Superintendências, de acordo com as diretrizes da SEMED;
- d) Estudar e estabelecer mecanismos de captação de cooperação técnica com outros órgãos;
- e) Articular-se com organismos públicos e privados quando autorizado pelo Secretário de Educação, para a realização de estudos e pesquisas, bem como a elaboração de projetos especiais, compatíveis e interesse público;
- f) Realizar estudos e pesquisas com a finalidade de implantar e aperfeiçoar sistemas e métodos de trabalho na área da Superintendência de Administração;
- g) Desenvolver outras atividades da área de Administração, a critério da chefia imediata ou institucional." (grifou-se)

Diante desse cenário normativo, consoante disposto pelo órgão de instrução, *"parece-nos razoável concluir pela não responsabilização da Senhora Valéria, uma vez que dentre as atribuições do seu cargo não estava compreendida a administração e gestão patrimonial da Semed, não podendo, portanto, ser imposta a responsabilidade pelo Almojarifado setorial"*.

Tal entendimento é robustecido pela análise do art. 3º, inciso VII, e do anexo VII, ambos do Decreto Municipal 321/2022. Os referidos dispositivos, ao detalharem a estrutura da SEMED, preveem expressamente a existência de um Coordenador de Almojarifado, cargo este inserido na Superintendência-Geral de Apoio Técnico e não na Superintendência de Administração. Segue o teor da norma:

"CAPÍTULO II DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Seção I

Da organização hierárquica dos cargos

Art. 3º A estrutura administrativa da SEMED é composta pelos seguintes cargos em comissão e funções gratificadas:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

VII - Superintendência-Geral de Apoio Técnico

7.1 - cargo titular: Superintendente-Geral de Apoio Técnico.

7.2 - demais cargos:

- a) Gerente Geral de Apoio Técnico;
- b) Gerente-Geral de Apoio Técnico Administrativo;
- c) Coordenador de Escrituração de Documentos;
- d) Gerente de Serviços de Prédios Escolares;
- e) Coordenador de Manutenção de Prédios Escolares;
- f) Gerente de Transporte Escolar;
- g) Coordenador de Tráfego;
- h) Coordenador de Rotas de Transporte Escolar;
- i) Coordenador de Composição de Custo do Transporte Escolar;
- j) Gerente de Transporte de Frota Própria;
- k) Coordenador de Manutenção de Veículos;
- l) Coordenador de Abastecimentos;
- m) Coordenador de Almoxarifado;**
- n) Coordenador de Controle de Tráfego.” (grifou-se)

“ANEXO VII - SUPERINTENDÊNCIA-GERAL DE APOIO TÉCNICO (...)”

XIV - Coordenador de Almoxarifado:

- a) Acompanha pedidos de compras, administra atendimento a requisições de materiais e otimiza estocagem;
- b) Confere notas fiscais, confronta notas e pedidos, encaminha materiais para distribuições e armazenamento;
- c) Controle e registros de entrada e saída de todos os materiais de consumo e permanente, como também a vistoria e atualização dos patrimônios (tombamentos) da Superintendência;**
- d) Cuida de prazos de entrega dos produtos, solicita reposição de estoque.”

Adicionalmente, consulta ao Portal de Transparência do Município de Ji-Paraná revela que, no interregno entre o recebimento dos materiais (22.2.2022⁷²) e a data da inspeção física realizada pela equipe de auditoria (7.11.2023), o cargo de Coordenador de Almoxarifado esteve continuamente provido por agente público designado, ressalvado apenas o período de 23.2.2022 a 1.5.2022.

⁷² ID 1531242 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Nome	Função	Admissão	Exoneração
Mateus Lacerda Rodrigues	Coordenador de Almoxarifado, da Superintendência-Geral de Apoio Técnico da Secretaria Municipal de Educação do Município de Ji-Paraná	2.5.2022 (Decreto 1946)	15.8.2022 (Decreto 3208)
Elizabete Alves Silva	Coordenadora de Almoxarifado, da Secretaria Municipal de Educação de Ji-Paraná	1.9.2022 (Decreto 3230)	18.12.2023 (Decreto 3620)

Ademais, a documentação acostada à defesa da Senhora **Janete Reis da Silva Brito** revela a existência do **Processo Administrativo nº 1-13409/2022⁷³**, instaurado para apurar a supressão dos **267m² (duzentos e sessenta e sete metros quadrados)** de telhas.

O aludido procedimento teve por fato gerador o Memorando 111/2022/SAD/SEMED, de 29.8.2022, por intermédio do qual a defendente Valéria encaminhou ao Secretário Municipal de Educação uma declaração lavrada pelos servidores **Francisco Santos de Souza** e **Vanderson de Lira Fernandes**.

Nessa, relata-se que **no dia 2.6.2022**, por determinação verbal do Secretário, Jeferson Lima Barbosa, foram retiradas 15 (quinze) unidades de telhas de 9 metros

⁷³ IDs 1562603, 1562604, 1562605, 1562606 e 1562607, da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

e 44 (quarenta e quatro) unidades de 6 metros, destinadas à aplicação na cobertura do prédio da EMEF Moises Umbelino Gomes⁷⁴, referente ao processo 1-15818/2021⁷⁵.

Prefeitura de Ji-Paraná
Secretaria Municipal de Educação
Superintendência de Administração

Memorando n. 111/2022/SAD/SEMED

Ji-Paraná, 29 de agosto de 2022

Ao Ilustríssimo Senhor
Ivanilson Pereira Araújo
Secretário Municipal de Educação
Neste

Assunto: Resposta à memorando

Senhor Secretário,

1. Venho através encaminhar declaração do servidor responsável pelo Almoxarifado da SEMED que segue em anexo pra que seja tomada as medidas cabíveis.

Atenciosamente,

Valéria Luciene Novais Alexandre
Superintendente de Administração
Des. n.14.006/GAB/PM/JP/2021

Electa Beatriz da Silva
Superintendente Geral da SEMED
Decreto nº 2966 / 2022

Prefeitura de Ji-Paraná
Secretaria Municipal de Educação
Almoxarifado e Materiais

DECLARAÇÃO

Eu Francisco Santo de Souza, servidor do Almoxarifado da SEMED – Secretaria Municipal de Educação, inscrito no cadastro de servidor número 12125, declaro que foi retirado do depósito localizado na Rua Divino Taquari (T11), n.º 2568, Bairro: Nova Brasília, neste Município de Ji-Paraná no dia 02 de junho de 2022 no período da manhã e entregue ao Sr. Fabio Gonçalves: 59 telhas galvanize com isolamento termoacústico em espuma de Poliuretano (PU) injetado, Sendo 15 unidades de telhas de 09 metros comprimentos e 44 unidades de 06 metros comprimentos para serem aplicadas na cobertura do prédio da EMEF Moises Umbelino Gomes por determinação do Secretário Jefferson Lima Barbosa, referente ao processo 15818/2021 no momento da entrega do material, estava me acompanhando o servidor Vanderson de Lira Fernandes inscrito no cadastro de número 97404.

Francisco Santo de Souza
Francisco Santos de Souza

Vanderson de Lira Fernandes
Vanderson de Lira Fernandes

⁷⁴ ID 1562603 da aba peças/anexos/apensos. Mesmo documento juntado pela Senhora Valéria Luciene Novais Alexandre (ID 1564176 da aba peças/anexos/apensos).


⁷⁵ Processo administrativo de aquisição das telhas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Ademais, destaca-se que, conforme consta no termo de vistoria lavrado pela SGCE dessa Casa, o servidor que acompanhou os auditores de controle externo durante a inspeção *in loco* foi o próprio Senhor Francisco Santos de Souza.



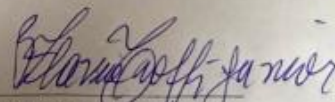
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
CECEX-8 Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa


TERMO DE VISTORIA "IN LOCO"

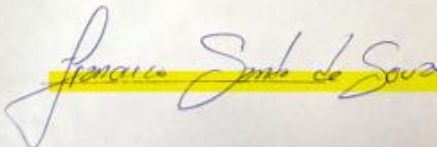
No dia 07 de novembro de 2023, os auditores abaixo identificados, acompanhados do servidor público do Município de Ji-Paraná/RO, senhor Francisco Santos de Souza, supante do cargo de: da administração, realizaram vistoria física no almoxarifado SEMED, localizado na rua: Dirceu Taquari, onde constatarem o seguinte:

1	Deposito n° e almoxarifado predio
2	alugado
3	
4	Foram localizados 8580m ² de felhas
5	Total sem vigiância / segurança
6	
7	
8	
9	
10	
11	
12	

OBSERVAÇÕES:


FLAVIO CIOFFI JÚNIOR
Técnico de Controle Externo
Matrícula 178/TCE-RO


PAULO FELIPE B. MAIA
Auditor de Controle Externo
Matrícula 611/TCE-RO





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Da análise dos elementos supracitados, exsurgem duas conclusões. A *primeira* corrobora as declarações da Senhora Valéria Luciene, pois se depreende que o servidor Francisco era, de fato, o responsável pelo almoxarifado, controlando as entradas e saídas, bem como quem recebia as ordens diretamente do Secretário titular da Pasta.

A *segunda* revela uma notória inconsistência. Aplicando-se a mesma metodologia de cálculo utilizada pelo Corpo Técnico na vistoria⁷⁶, a movimentação de materiais descrita na declaração – retirada para a EMEF Moisés Umbelino Gomes – corresponderia a um total de **399m²** de telhas.

Ora, confrontando-se este dado com o apurado pela equipe de auditoria (déficit de 267m²), chega-se a um resultado paradoxal: a quantidade de material cuja saída foi relatada na declaração seria superior à quantidade faltante apurada na inspeção. Tal dissonância lança dúvidas sobre a exatidão de ambos os levantamentos, tanto o do Corpo Técnico quanto o informado pelo servidor do almoxarifado.

Um exame detido do Termo de Vistoria, afere-se duas situações que chamam atenção. Há dois números manuscritos, nos quais os valores indicam dúvida de leitura por parte do auditor. Vejamos⁷⁷.

⁷⁶ Multiplicou-se o número de peças individuais pela metragem de cada uma para apurar o montante total da supressão. (ID 1531247).

⁷⁷ Páginas 2 e 3 do ID 1531247 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

①

49	X	6 =	294	71 x 6 =	426
50	X	6 =	300	39 x 6 =	204 234
50	X	6 =	300	29 x 9 =	261
55	X	6 =	330	54 x 9 =	486
57	X	6 =	342	59 x 9 =	406 531
23	X	6 =	138	38 x 6 =	228
55	X	6 =	330	40 x 6 =	240
35	X	6 =	210	63 x 6 =	378
58	X	6 =	348	78 x 6 =	468
38	X	9 =	342		<u>8580</u>
26	X	6 =	156		
71	X	6 =	426		
27	X	6 =	162		
71	X	6 =	426		
71	X	6 =	426		
32	X	6 =	192		
32	X	6 =	192		
69	X	6 =	414		

Verifica-se que em ambas as marcações o Controle Externo considerou, respectivamente, $39 \times 6 = 234m^2$ e $59 \times 9 = 531m^2$. Entretanto, em uma análise grafotécnica



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

comparativa⁷⁸, é possível aferir que os formatos dos números 9 são bem distintos dos apresentados, razão pela qual, pode-se a interpretar os dados como sendo 31x6 e 51x9.

Adotando-se essa premissa corrigida, teríamos a seguinte soma: 31x6:186m² e 51x9:459m². Subtraída a diferença do montante total de 8.580m²⁷⁹, chega-se ao resultado de 8.460m², que, comparado com a quantidade total adquirida (8.847m²), resultaria em uma diferença de **387m²**, valor notavelmente próximo aos 399m² cuja saída fora previamente documentada pela administração para atender à EMEF Moisés Umbelino Gomes.

A cronologia dos eventos é fulcral para a análise. Levando-se em consideração que a documentação que subsidiou a instauração do processo administrativo **1-13409/2022** é pretérita à inspeção, pode-se atribuir fé a sua higidez, isto é, não se trata de uma tentativa de explicar *ex pos facto* a falta dos itens.

Ad argumentandum tantum, nos termos em que colacionado alhures, apenas entre 23.2.2022 a 1.5.2022 não houve agente designado para atuar como Coordenador do Almoxarifado da SEMED. Após isso, inclusive, na data em que declaradamente as telhas foram retiradas por ordem do Secretário (2.6.2022), o cargo estava provido.

Nesse sentido, mesmo que afastada a presunção *iuris tantum* de que Valéria Luciene não tinha atribuições sobre o almoxarifado, não há um elemento

⁷⁸ Metodologia empregada para identificar características únicas e analisar convergência e divergências na escrita.

⁷⁹ Total de metros identificados pela inspeção.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

probatório apto a demonstrar que o desvio das telhas ocorreu exatamente no período em que a Coordenadoria do Almojarifado da SEMED estava vaga.

Dessarte, da conjugação de todos esses elementos, não é possível impor sobre a Senhora Valéria Luciene a responsabilidade pelo desaparecimento das telhas. A uma, porque nos termos da legislação pertinente não tinha como atribuições realizar o controle dos bens armazenados no almojarifado. A duas, pois, ainda que, de fato, fosse sua função, não pode ser responsabilizada pelo ato do servidor imediato que, ao alvedrio de qualquer controle, decidiu, *spont* própria, entregar o material de consumo sem a devida formalização. E por fim, inexistente elemento probatório apto a demonstrar que foi exatamente no período em que a Coordenação do Almojarifado da SEMED esteve vaga que as telhas foram desviadas.

Portanto, em face do exposto e, em comunhão de entendimento com o Corpo Técnico instrutivo, têm-se que a responsabilidade imputada na letra "d" do item II da DM-DDR nº 00037/2024-GCPCN deve ser integralmente afastada.

5. Da Irregularidade Inserida na Letra "e" do Item II da Decisão DM-DDR nº 00037/24-GCPCN⁸⁰

O achado de auditoria em foco refere-se à carência de planejamento técnico e econômico-financeiro por

⁸⁰ e) Do Senhor **Jeferson Lima Barbosa**, CPF nº ***.666.702-**, Secretário Municipal de Educação, pela ausência de planejamento para as aquisições decorrentes do Pregão Eletrônico nº 137/2021 e do Pregão Eletrônico nº 152/2021, em afronta aos artigos 6º, inciso IX, alíneas "a" a "f" e 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93, conforme relatado nos itens A1 e A4 do relatório técnico (ID 1540166);"



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

parte da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) para a aquisição de telhas termoacústicas, no bojo dos Pregões Eletrônicos nºs 137/2021 e 152/2021.

5.1 Dos argumentos defensivos apresentado pelo responsabilizado

Devidamente chamado à audiência, **Jeferson Lima Barbosa**⁸¹, repetindo *ipsis litteris*, em grande medida, os argumentos da defesa de Ana Maria Alves Santos Vizeli, alegou que a SGCE imputou a si "*condutas que fogem absolutamente da tecnicidade que lhe poderia ser exigida, como por exemplo, a exigência de conhecimento de processo administrativo para aquisição*". Adiante, salientou o evidente interesse público na obtenção de "*telhas indicada para melhora das condições de bem-estar nas salas de aula*".

Adicionalmente, sustentou que as contratações não se tratavam de "ações e serviços inerentes a atividade da pasta Secretaria Municipal de Educação".

Replicando a mesma analogia da outra defendente, contrastou sua ação com a descrita no achado A3, subitem "a", do Relatório Inicial⁸²: "*o subscritor do Parecer*

⁸¹ ID 1593966 da aba peças/anexos/apensos.

⁸² Ocorrência de sobrepreço no Pregão Eletrônico nº 137/2021. Para inteira compreensão, subscrevo na íntegra os parágrafos do Relatório Técnico Preliminar citados na defesa:

"105. É digno de nota que o Senhor Silas Rosalino de Queiroz, então Procurador Geral do Município, não foi responsabilizado em decorrência de seu ato de aprovação do Parecer Jurídico n. 1546/PGM/PMJP/2021 ter sido um mero ato formal de análise da juridicidade mínima do próprio parecer, e não do PE n. 137/2023. Ou seja, a avaliação do Procurador Geral se exauriu na avaliação do Parecer Jurídico n. 1546/PGM/PMJP/2021, não sendo plausível exigir daquele que revisasse as minúncias de todos os atos praticados no PE n. 137/2023.

106. É necessário também imputar a responsabilidade solidária à licitante



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Jurídico foi responsabilizado, mas o seu chefe imediato, aquele que aprovou o Parecer "viciado", aquele que tem na sua atividade fim dentro da administração a análise de processos e pareceres, não, aquele não está obrigado a revisar as minúcias de todos os atos praticados. Mas o Secretário de uma pasta que não executa obras, que depende de atos de outras secretarias e setores da administração como por exemplo da Procuradoria Geral do Município, da Secretaria Municipal de Planejamento, da Secretaria Municipal de Fazenda, da Comissão Permanente de Licitação, da Controladoria Interna, enfim, esse sim, esse teria que agir acima do que se esperado do homem médio".

O defendente argumentou, ademais, que, embora o ato inaugural do certame seja de sua lavra, "é público e notório, inclusive está sob investigação policial, que o interessado e quem determinou foi o Prefeito Isaú Fonseca".

Na sequência, e para afastar qualquer contra argumentação, ponderou que "o parecer jurídico constante dos autos, pag. 310 (autos 03334/23)" demonstra que "não foi imprudente ou negligente, pois foi a própria procuradoria

Multiplic Serviços e Edificações Ltda, visto que, de forma dolosa, optou por desistir de um preço menor para manter o preço maior, colaborando diretamente para a ocorrência do sobrepreço ora apontado, infringindo o disposto no art. 7º da Lei do Pregão n. 10.520/2002.

107. Desta feita, resta configurado o erro grosseiro da Pregoeira Soraya Maria Grisante de Lucena, do Procurador Municipal Thiago de Paula Bini e do Prefeito Isaú Raimundo da Fonseca no sobrepreço adjudicado, homologado e registrado na ARP n. 058/SRP/SEMAD/2021 (R\$ 250,00/m²), já que poderiam ter cancelado a proposta da Multiplic apresentada no item 4, existindo ainda a responsabilidade solidária desta licitante por ter desistido do preço menor que ofertou no item 3."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

que afirmar a regularidade do processo até ali na fase do edital" (sic).

Ato seguinte, alegou que, diante disso, está evidenciado que *"não pode ser responsabilizado e tão menos ser alvo de apontamento como negligente e ou imprudente nos atos descritos neste processo"*.

Continuando, ponderou que *"a aquisição das telhas estava sendo feita para cobrir as unidades de ensino e até mesmo o prédio sede do Poder Executivo, o que fica claro que a intenção de adquirir tais telhas não estava restrita a uma secretaria"*, demonstrando que *"isso era o propósito do Chefe do Executivo"*.

Prosseguiu, alegando que tal intento de uniformização *"foi se revelando cheio de questionamentos, principalmente depois que o proprietário/sócio, klécio Modesto de Araújo, da empresa Multiplic fornecedora das telhas, foi nomeado Secretário de Indústria, Comércio e Turismo no Município de Ji-Paraná"*.

Em arremate, alegou que *"a responsabilidade do agente público é de natureza subjetiva, conforme pacificado na jurisprudência do TCU"*. Nessa seara colacionou diversos entendimentos jurisprudenciais.

Por fim, sintetizou postulando que *"não foi negligente e tão menos imprudente naquilo que lhe é imputado no Relatório de Auditoria, não tendo que se falar em erro grosseiro ou omissão na condução do processo"*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

5.2 Da análise da defesa realizada pelo Corpo Técnico

Debruçando-se sobre os argumentos exarados na peça defensiva, o Corpo Técnico apresentou conclusão nos termos seguintes⁸³:

"3.5. Irregularidade Item II, letra e: Do Senhor Jeferson Lima Barbosa, CPF nº *.666.702-**, Secretário Municipal de Educação, pela ausência de planejamento para as aquisições decorrentes do Pregão Eletrônico nº 137/2021 e do Pregão Eletrônico nº 152/2021, em afronta aos artigos 6º, inciso IX, alíneas "a" a "f" e 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93, conforme relatado nos itens A1 e A4 do relatório técnico (ID 1540166);**

3.5.1. Jeferson Lima Barbosa, Secretário Municipal de Educação

[...]

Análise

207. Em análise dos processos administrativos referentes ao pregão eletrônico n. 137/2021 e pregão eletrônico n. 152/2021, a equipe de auditoria verificou a ausência de planejamento, tendo em vista a inexistência de estudos técnicos indicando a necessidade de aquisição específica das telhas termoacústicas, bem como da substituição da cobertura de todas as escolas selecionadas, e que o termo de referência das licitações apresentavam tão somente a quantidade de escolas e as planilhas de custo unitário (ID 1531211, p. 3-12; ID 1531225, p. 20-29).

208. De acordo com a apuração, a justificativa da aquisição foi embasada em levantamento superficial sobre o quantitativo de material, tendo como referência apenas a quantidade de escolas, não havendo assim motivação para a solicitação de licitação para aquisição das referidas telhas.

209. No contexto das contratações públicas, o estudo técnico preliminar trata-se de ferramenta fundamental no planejamento das aquisições e serviços da administração pública, verdadeiro alicerce para a justificativa de qualquer contratação. Ao demonstrar a necessidade da contratação, a viabilidade técnica e a escolha da melhor alternativa, o estudo garante que a decisão do gestor público seja fundamentada e transparente.

210. Nesse contexto, surge a obrigação de o gestor público justificar cada contratação, com base em estudos técnicos robustos, sendo, portanto, essencial para a transparência e o controle social da

⁸³ ID 1688225.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

administração pública, além de assegurar a legalidade e eficiência do processo licitatório.

211. Vê-se que a ausência de planejamento adequado comprometeu a justificativa das aquisições em exame, pois não foi comprovada a real demanda do objeto licitado, além de não permitir a demonstração de que as contratações foram técnica e economicamente viáveis, já que nenhuma avaliação acerca das alternativas possivelmente existentes foi realizada, impedindo a escolha da solução mais adequada e eficiente para a administração.

212. Em suas justificativas, o gestor alegou que sua decisão está fundamentada no parecer da procuradoria do município que afirmou a regularidade do processo administrativo até a fase do edital. Assim, não estaria obrigado a revisar as minúcias de todos os atos praticados.

213. No entanto, não há como acolher tal alegação, porque na condição de gestor público, o responsável deveria saber que o planejamento se trata de atividade própria e inerente da administração e se constitui em uma das etapas mais importantes do processo de contratação pública e, portanto, deveria estar devidamente formalizado no processo.

214. Assim, antes de solicitar a realização da licitação deveria ter se assegurado quanto à realização dos estudos técnicos a fim de evidenciar a real demanda da administração, com a comprovação das escolas que necessitavam da substituição da cobertura das escolas consignadas no termo de referência, e da demonstração de que a aquisição das telhas termoacústicas de custo superior mostrava-se a solução mais adequada e eficiente para atender a necessidade da administração, em detrimento das telhas convencionais de custo inferior.

215. Nesse ponto, importa destacar que não cabia ao defendente, ele próprio, elaborar os estudos técnicos, que demandaria conhecimentos técnicos especializados. Todavia, como gestor da pasta caberia assegurar que o processo de aquisição contivesse todos os elementos necessários preconizados pelo ordenamento, incluídos os estudos técnicos, conforme abordado no relatório inicial.

216. Ademais, foi o próprio quem elaborou o termo de referência, assumindo os riscos pela insuficiência/deficiência de tal peça (ID 1531211, pg. 3-12; ID 1531225, pg. 20-29).

217. A falta de planejamento no caso em tela é de tal monta que, até novembro/2023, nenhuma escola teve o telhado trocado/substituído, vez que as telhas adquiridas permaneciam estocadas no almoxarifado.

218. Assim, não há como acatar os argumentos apresentados, mantendo-se, portanto, a irregularidade em tela.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

219. **A conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade** restaram devidamente demonstrados nos autos, conforme relatório de auditoria.

220. O Senhor Jeferson Lima Barbosa, solicitou a abertura de processo licitatório para aquisição de telhas termoacústicas sem a realização de estudo prévio que justificasse a necessidade de substituição da cobertura de todas as escolas indicadas no TR, e a aquisição específica das telhas termoacústicas de custo superior, com a demonstração da vantagem econômico-financeira em relação às convencionais, configurando dessa maneira erro grosseiro tendo em vista o elevado grau de negligência e imprudência na conduta praticada.

221. **Da sua conduta** (solicitação de licitação) decorreu a deflagração do pregão eletrônico n. 137/2021 e pregão eletrônico n. 152/2021, restando configurado **o nexo causal** entre sua conduta e a ausência de planejamento nos procedimentos licitatórios.

222. **A culpabilidade** foi evidenciada na medida em que era razoável exigir do responsável, na condição de secretário municipal de educação, que justificasse a contratação pretendida mediante a realização de estudos técnicos preliminares que demonstrasse a qualidade da cobertura de cada escola, apontando a necessidade ou não de substituição, bem como ter tido o cuidado de solicitar uma avaliação prévia da vantajosidade de utilização de telhas específicas, com custo superior, em detrimento das normais, com custo inferior.

223. Desse modo, considerando que os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar a irregularidade, conclui-se, nos termos da análise empreendida no relatório preliminar de auditoria, pela responsabilidade do Senhor Jeferson Lima Barbosa, secretário municipal de educação.” (sublinhou-se e grifou-se)

5.3 Da análise ministerial

Este *Parquet* de Contas subscreve, em seu mérito, as conclusões da Unidade Instrutiva. Não obstante, em face das teses defensivas apresentadas, entende-se oportuno tecer considerações adicionais sobre a matéria.

A alegação de que não se poderia exigir do gestor conhecimento aprofundado sobre processos de aquisição, por ser matéria estranha às atividades da Pasta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

da Educação, não merece prosperar. Com efeito, a tese é refutada pelos mesmos fundamentos já expendidos por este Ministério Público ao analisar defesa análoga nestes autos.

Reitera-se: a investidura no cargo de Secretário Municipal importa na assunção da totalidade das responsabilidades inerentes à função, as quais não se cindem entre finalísticas e instrumentais. As atividades-meio, como a correta instrução dos processos de contratação, são indissociáveis do múnus público do gestor.

E embora seja consabido que a lei não exige bacharelado em gestão pública para o cargo em comento, a complexidade da função impõe ao agente o dever de se capacitar para o seu pleno exercício. A alegação de desconhecimento técnico, portanto, não serve como excludente de responsabilidade; ao contrário, em si mesma, já caracteriza a violação ao dever de diligência.

Ademais, tem-se que é posição pacífica nesse Sodalício a possibilidade de responsabilização diante da carência de planejamento nas aquisições públicas, materializada, v.g., na inexistência de um estudo técnico que fundamente adequadamente a contratação.

Nesse sentido, a jurisprudência dessa Corte de Contas é firme em sancionar não apenas a completa omissão de um respaldo técnico, mas também a elaboração de forma deficiente. A ilustrar tal posicionamento, transcreve-se o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

dispositivo do **Acórdão AC1-TC 01578/17**⁸⁴ e na sequência a ementa do **Acórdão AC2-TC 00313/21**⁸⁵:

"ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro BENEDITO ANTONIO ALVES, por unanimidade de votos, em:

I - JULGAR IRREGULAR a Tomada de Contas Especial, convertida por meio da Decisão n. 2/2013 - 1ª Câmara, de responsabilidade de Daniel dos Santos Pereira, inscrito no CPF n. ***.578.292-** e de Maria José Ferreira Bastos, inscrita no CPF n. ***.368.192-**, nos termos do art. 16, III, "b", da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 25, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, em razão das irregularidades contidas nos Relatórios Técnicos, fls. 231/239, 336/342- v e 354/358, a seguir colacionadas:

1.1 - **A licitação não foi processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade; deixou-se de buscar na realização da contratação, a economicidade, qualidade e eficiência, por meio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, ante a ausência de projeto básico e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório, bem como a ausência de descrição do objeto da licitação de forma clara, em afronta ao estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal (princípios da legalidade e impessoalidade), c/c arts. 3º, caput, § 1º, I, 7º, I, § 2º, I, 40, I, da Lei Complementar Federal n. 8.666/93. (grifou-se e sublinhou-se)**

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATO 005/2018/PJ/DER-RO. IRREGULARIDADE. APROVAÇÃO DE PROJETO BÁSICO INCOMPETO. CONTRATO TOTALMENTE EXECUTADO. TRANSGRESSÃO A NORMA LEGAL. IMPOSIÇÃO DE PENA DE MULTA. 1 O projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes para definir e dimensionar o serviço a ser contratado, bem como tem por objetivo assegurar a viabilidade técnica, o adequado tratamento do impacto ambiental e possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. 2. A aprovação de projeto básico incompleto foi fator fundamental na aditativação do valor do contrato, bem como interferiu no cumprimento do cronograma físico financeiro da execução do contrato. 3. **Comprovada a aprovação de projeto básico incompleto em**

⁸⁴ Processo 04019/2012 - TCE/RO.

⁸⁵ Processo 00966/2019 - TCE/RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

infringência ao disposto nos artigos 6º e 7º da Lei Federal 8.666/93, deve o responsável ser sancionado com pena de multa pela grave infração a norma legal" (grifou-se)

Posto isso, e em união de entendimento com o Corpo Técnico, entendo que a responsabilidade imputada na letra "e" do item II da DM-DDR nº 00037/24-GPCPN deve ser mantida.

Destaque-se ainda que, mesmo não tendo sido imputado débito no caso em análise, o fato de as telhas permanecerem estocadas, sem uso, caracteriza um ato de gestão profundamente antieconômico e um dano formal gravíssimo, traduzido no comprometimento da eficiência e na imobilização indevida de recursos públicos, que poderiam estar sendo aplicados de forma mais eficiente em outras áreas fins da Administração Pública.

Diante disso, é imperativo o **juízo** das **contas especiais do Senhor Jeferson Lima Barbosa como irregulares**, nos termos do art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar 154/1996.

Demais disso, a conduta do defendente requer a aplicação da pena de multa insculpida no art. 55, incisos I e II da Lei Complementar Estadual 154/1996, pois a omissão na exigência de estudos técnicos mínimos para uma compra de milhares de metros de telhas é uma falha que um administrador medianamente diligente jamais cometeria, sendo, portanto, uma conduta materializada por culpa grave (erro grosseiro).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

6. Da Irregularidade Inserida na Letra "f" do Item II da Decisão DM-DDR nº 00037/24-GCPCN⁸⁶

A irregularidade ora em exame versa sobre a superestimação indevida do preço referencial/estimado para a aquisição de telhas termoacústicas, especificamente no âmbito do Pregão Eletrônico nº 137/2021.

Constatou-se que a metodologia empregada pelo Gerente de Administração para a fixação do valor de mercado estimado, para o julgamento das propostas de licitação, consistiu no cálculo da mediana das cotações obtidas junto aos fornecedores.

Contudo, segundo externado pela auditoria, o uso da referida sistemática é mais indicada quando há valores extremos consideravelmente dispersos, o que não se verificava no caso, pois os preços de bancos públicos (SINAPI e Banco de Preços da Negócios Públicos) já representavam médias de mercado e estavam mais alinhados à realidade pública, indicando que aqueles praticados pelos fornecedores é que se encontravam fora do padrão.

Diante disso, entendeu-se pela necessidade de proceder à audiência do responsável, cumprindo anotar que o Senhor **Robinson Emmerich** não apresentou razões de justificativa.

⁸⁶ f) Do Senhor **Robinson Emmerich**, CPF nº ***.793.612-**, Gerente de Administração, pela inobservância do princípio da vantajosidade na definição da metodologia de cálculo para o preço estimado, em descumprimento ao disposto ao art. 15, V, §1º, da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa MPMO nº 73/2020, conforme relatado no item A2 do relatório técnico (ID 1540166);"



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

6.1 Da análise do Corpo Instrutivo

Em relatório conclusivo da instrução⁸⁷, o Corpo Técnico ponderou que:

"3.6. Irregularidade Item II, letra f: Do Senhor Robinson Emmerich, CPF nº *.793.612-**, Gerente de Administração, pela inobservância do princípio da vantajosidade na definição da metodologia de cálculo para o preço estimado, em descumprimento ao disposto ao art. 15, V, §1º, da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa MPMO n. 73/2020, conforme relatado no item A2 do relatório técnico (ID 1540166).**

3.6.1. Robinson Emmerich, Gerente de Administração

224. O responsável não apresentou defesa nos autos, apesar de regularmente notificado.

225. A responsabilidade do Senhor Robinson decorre do fato de ter feito o levantamento do preço referencial das telhas termoacústicas para o PE 137/2021, utilizando a mediana entre os preços de fornecedores (P1, P2 e P3) e os obtidos no banco de preços da empresa Negócios Públicos e do Sinapi (P4 e P5), método de cálculo menos vantajoso para a administração, conforme demonstrado no quadro 5 do relatório técnico (ID 1540166, p. 17). Vejamos:

Quadro 5: Metodologias para obtenção de preços (m²) (com SINAPI)

	Preço	Média (P1+P2+P3+P4+P5) / 5	Mediana (P3)	Diferença de Preços
P1	R\$ 262,00	R\$ 238,75	R\$ 255,00	R\$ 16,25
P2	R\$ 260,00			
P3	R\$ 255,00			
P4	R\$ 209,69			
P5	R\$ 207,06			

Fonte: Autoral.

226. Segundo a análise do corpo técnico, ao escolher a mediana, o responsável desconsiderou os preços dos bancos, que são mais confiáveis por conterem preços médios calculados a partir de contratações anteriores, portanto, mais próximos da realidade do mercado. Por outro lado, os preços dos fornecedores apresentavam maior discrepância em relação aos praticados no mercado.

227. Nesse caso, a média seria o método mais apropriado para aferir o valor estimado, pois os desvios dos preços não estavam concentrados apenas nos valores mais altos ou mais baixos, mas sim distribuídos por todo o intervalo.

⁸⁷ ID 1688225.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

228. Portanto, o preço estimado de R\$ 255,00/m² (P3) obtido através da mediana entre os preços levantados durante a cotação, não poderia ter sido adotado. Acaso tivesse sido utilizada a média, o valor de referência do pregão eletrônico 137/2021 teria sido reduzido para R\$ 238,75/m².

229. Diga-se, ainda, que a procuradoria-geral do município ao se manifestar no processo de cotação, recomendou a adoção da média como metodologia para obtenção do preço estimado (ID 1531223, p. 8- 17). No entanto, o responsável desconsiderou a metodologia mais benéfica apontada no parecer jurídico.

230. Assim, tem-se que restou devidamente demonstrada a irregularidade na estimativa de preços, em razão da adoção de metodologia de cálculo desvantajosa para a administração, resultando em um preço estimado majorado e, conseqüentemente, em um valor de referência superior ao adequado.

231. A conduta está devidamente caracterizada, pois demonstrou-se que o responsável adotou metodologia de cálculo mais prejudicial na cotação de preços do processo 1-8494/2021, majorando o valor referencial das telhas termoacústicas no Pregão Eletrônico n. 137/2021.

232. Assim, agiu de forma imperita ao utilizar metodologia mais prejudicial à Administração, e ainda com negligência, por não considerar os valores mais baixos obtidos nos bancos de preços públicos, o que demonstra gravidade suficiente para caracterizar erro grosseiro.

233. O nexo de causalidade está configurado, pois da conduta do responsável (adotar metodologia de cálculo prejudicial) resultou a majoração do preço referencial/estimado para a licitação.

234. A sua culpabilidade, de igual modo, foi demonstrada, uma vez que era razoável exigir que adotasse conduta diversa, em razão do cargo que ocupava, que exige conhecimento mínimo sobre metodologias de cálculos de preço estimado e sobre preços públicos. Além disso, era razoável exigir que agisse de forma diversa, porque existia no processo n. 1-8494/2021 claros indícios de que o preço médio das telhas termoacústicas estava majorado, conforme consta no relatório preliminar.

235. Desse modo, **considerando a inexistência de elementos suficientes para afastar a irregularidade imputada, conclui-se, nos termos da análise empreendida no relatório preliminar, pela responsabilidade do Senhor Robinson Emmerich.**" (grifou-se e sublinhou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

6.2 Da análise ministerial

De plano, aduz-se que este Ministério Público de Contas endossa o posicionamento do Corpo Instrutivo. Todavia, reputa-se imperioso aprofundar a análise da matéria para que não parem dúvidas.

De fato, conforme já assinalado pela SGCE no relato técnico preliminar⁸⁸, a **Instrução Normativa** da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia nº 73/2020 *"estabelece a média, a mediana ou o menor valor obtido como algumas das metodologias de obtenção do preço estimado"*.

Contudo, da leitura atenta do aludido instrumento normativo, extrai-se que a escolha do método não pode ser fruto de mero arbítrio do agente público. Para precisa elucidação do raciocínio, colaciona-se a seguir o dispositivo vergastado.

"Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º **Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.**

§ 3º **Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.**

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços,

⁸⁸ ID 1540166.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.”

Quando o dispositivo faculta ao gestor três procedimentos distintos para apuração do valor de mercado, não lhe outorga um direito subjetivo a ser utilizado da forma que lhe parecer conveniente, ao revés, institui em um poder-dever cujo exercício reclama a devida motivação.

Prova disso é que o próprio §3º, supra destacado, impõe análise crítica dos valores coletados, vinculando a escolha do método a uma fundamentação explícita e técnica.

Transportando-se tal preceito para o caso vertente, constata-se que a notória disparidade entre os preços obtidos tornava imperativa a apresentação de uma justificativa robusta para a adoção da mediana. O gestor deveria, portanto, demonstrar ter sopesado os valores e justificado por que os preços de mercado, extraídos de fontes oficiais, foram preteridos em favor de cotações privadas manifestamente superiores.

Corroborando essa linha de raciocínio, o Órgão de Controle Externo, no derradeiro relatório⁸⁹, pontuou que *“ao escolher a mediana, o responsável desconsiderou os preços dos bancos, que são mais confiáveis por conterem preços médios calculados a partir de contratações anteriores, portanto, mais próximos da realidade do mercado”*.

⁸⁹ ID 1765141.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Portanto, em última análise, a conduta do Controlador de Preços implicou o deliberado afastamento dos valores registrados no SINAPI.

Tal procedimento, aliás, colide frontalmente com a jurisprudência dessa Casa de Contas, que, no **Acórdão AC2-TC 00088/2022⁹⁰**, já prestigiou a confiabilidade de referidos bancos de dados (SICRO e SINAPI) ao julgar regular procedimento de contratação, identificando que os valores previstos para realização de obra de engenharia estavam devidamente subsidiados na composição de preços do SICRO e do SINAPI.

Para além disso, é fundamental rememorar o método hermenêutico teleológico do Professor Rudolf Von Ihering, o qual, em linhas gerais, afirma que a *"norma jurídica não é um fim em si mesma, mas uma disposição que conduz a uma finalidade. Esta finalidade, no limite, é sempre a da preservação social"*⁹¹.

⁹⁰ Processo 01836/2021 - TCE/RO. "FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATO DE ENGENHARIA. REFORMA E RECUPERAÇÃO DE PONTE. PROJETO BÁSICO. IRREGULARIDADES NÃO CONSTATADAS. CUMPRIMENTO DO ESCOPO DE FISCALIZAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES NARRADAS. ARQUIVAMENTO. 1. A ausência de elementos que tornem evidentes as irregularidades noticiadas no âmbito da Ouvidoria do TCE/RO tornam improcedentes os fatos narrados na notícia materializada. 2. Impossibilidade de ser estabelecido um critério comparativo de preços para a construção de pontes com estruturas diferentes. 3. O valor previsto para a obra de engenharia, entabulada em planilha orçamentária de reforma e recuperação, é embasado na composição de preços no Sistema de Custos Referenciais de Obras-SICRO e no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices-SINAPI e parametrizado em valores de outras pontes de estruturas mistas, executadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT e pelo próprio DER/RO;"

⁹¹ Disponível em: MAZOTTI, Marcelo. **As Escolas Hermenêuticas e os Métodos de Interpretação da Lei**. Barueri: Manole, 2010. E-book. p.72. ISBN 9788520446409. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520446409/>. Acesso em: 07 ago. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Nesse diapasão, não é crível afirmar que todo o regime jurídico administrativo, com finalidade exclusiva de defesa do interesse público, coadune com uma interpretação que autoriza a utilização da mediana sem a devida fundamentação.

Nesse sentido, são as percucientes palavras do Relator destes autos no **Acórdão AC2-TC 00524/2023⁹²**:

"(...) o Tribunal de Contas não pode, e nem pretende, substituir-se ao gestor público em suas escolhas discricionárias, no entanto, **essa discricionariedade não é absoluta, menos ainda quando o erário reclama proteção, sendo, portanto, a toda evidência, sindicável a legalidade formal dos atos praticados pelos Jurisdicionados anteriores a revogação do certame.**

67. Isso porque, **sempre que os cofres públicos periclitam, cumpre ao Tribunal de Contas, dentre todas as suas competências constitucionais conferidas pelo legislador originário, verificar se os mecanismos de efetivação do interesse público estão sendo respeitados, e isso, claro, também perpassa e alcança a discricionariedade administrativa** que, em todo e qualquer ato da Administração, deve se curvar às regras de direito impostas e obedecer à norma legal, notadamente no que diz respeito à presença ou não da legitimidade do ato administrativo." (grifou-se)

Assim, compulsando-se as peças do procedimento administrativo, constata-se a ausência de motivação para a escolha da metodologia aplicada, pois, consoante se verá no *print* a seguir, não há, na manifestação do jurisdicionado, uma explicação razoável justificando a opção pela mediana em detrimento da média, senão vejamos:

⁹² Processo 00739/2022 – TCE/RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

II-PARANÁ
Estado de Rondônia
PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ
Av: 2 de Abril, 1701 Bairro Urupá
CONTROLADORIA GERAL DE PREÇOS – C.G.P.
e-mail: cotacao@mpj@gmail.com fone: 34114203

SEMAD
II-PARANÁ
C.G.P.
249
17/11/2021

terça-feira, 16 de novembro de 2021

DESPACHO Nº 00746/CGP/2021
SECRETARIA: SEMED
Processo nº 8494/2021
Solicitação: 1543/2021
ASSUNTO: Contratação de Empresa Especializada em Material de Pintura

A CPL

Senhora Presidenta,

Conforme solicitado na Pag. Nº 228 onde pede adequação do sistema e inserção da Tabela Sinapi, onde os autos se trata de **Contratação de Empresa Especializada em Material de Pintura**. Realizadas as devidas cotações onde a média de preço do presente processo da solicitação de Nº 1543 é de **R\$ 11.860.022,77 (Onze Milhões Oitocentos e Sessenta Mil e Vinte e Dois Reais e Setenta e Sete Centavos)**, conforme quadro de média em anexo no processo.

Informo ainda que o item de N º 11 da empresa Bueno Ceclim, foi desconsiderado devido a discrepância de valor.

Contudo, mediante a elevada variação de valores, **utilizamos como parâmetro, a mediana onde são eliminados o maior e o menor valor e utilizando o valor do meio em conformidade com o § 2º e §5º da IN 03/2017 MPOG**, na estrita observância aos princípios que regem a administração pública em geral.

Encerrados os procedimentos de responsabilidade deste setor, segue para deliberação e continuidade dos procedimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Robinson Emperich
Controlador Geral de Preços
Dec 14616/GAB/MP/2021

PALÁCIO URUPÁ: Avenida 02 de abril, 1701 – Bairro URUPÁ – JI-PARANÁ – RONDÔNIA – CEP 76.900-140 CNPJ 04.082.672/0001-25
Mil cairão ao teu lado, e dez mil à tua direita, mas tu não serás atingido. (Salmo 91:7)

Pag. 326 93

Portanto, essa conduta - ao escolher parâmetro para aferição do valor de mercado sem a devida fundamentação e com afastamento dos valores da tabela do SINAPI -, representa manifesta afronta ao regime jurídico-administrativo e aos princípios da economicidade e motivação dos atos públicos.

Ademais, cumpre reforçar que a conduta do jurisdicionado configura erro grosseiro patente, pois, diante da discrepância entre os preços dos fornecedores e os dos bancos públicos, era evidente a necessidade de uma análise crítica que não foi realizada. Tal fato demonstra distanciamento da conduta esperada do homem médio.

⁹³ ID 1531223 da aba peças/anexos/apensos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

De maior gravidade é o fato de que o agente público ignorou a recomendação expressa da Procuradoria-Geral do Município, a qual apontava a média como a metodologia mais adequada. Ignorar um parecer jurídico interno sem qualquer contraponto técnico demonstra, nesse sentido, elevado grau de negligência, o que materializa a culpa grave.

Assim, somados estes argumentos e em harmonia com a exposição da SGCE, têm-se que **a responsabilidade imputada na letra "f" do item II da DM-DDR nº 00037/24-GCPCN deve ser mantida.**

De mais a mais, ressalta-se que escolha metodológica não é um ato de mera conveniência, mas sim um ato administrativo vinculado ao dever de buscar a proposta mais vantajosa. Ausência de fundamentação técnica torna a conduta contrária ao ordenamento jurídico, configurando a antijuridicidade do ato.

No presente caso, a conduta comissiva do jurisdicionado, ao escolher sistemática de cálculo mais onerosa, **teve nexos de causalidade direto e imediato com o resultado danoso narrado alhures na irregularidade 1,** pois a fixação de um preço de referência majorado, o que caracteriza um ato de gestão antieconômico e, portanto, um dano formal à Administração Pública, legitimou a estratégia perniciosa utilizada pela Multiplic.

Portanto, além da manutenção da irregularidade, as **contas especiais** do Senhor **Robinson Emmerich** devem ser **julgadas irregulares**, nos termos do **art. 16, alíneas "b" da Lei Complementar Estadual 154/1996.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Corolário a isso, **cabível a imposição de multa nos termos do art. 55, incisos I e II, do mesmo diploma normativo.**

III. DA CONCLUSÃO

Ex positis, o Ministério Público de Contas, dissentindo parcialmente da Secretaria-Geral de Controle Externo e considerando toda a fundamentação exposta, manifesta-se:

I - Pelo **julgamento irregular das contas especiais** dos jurisdicionados a seguir identificados, na forma disposta no art. 16, inciso III, alínea "c", da Lei Complementar nº 154/1996, **com imputação de débito** nos termos do art. 19 da mencionada norma, ante a prática das condutas administrativas reputadas irregulares, abaixo descritas:

a) **Imputar débito**, em solidariedade, em favor do erário do Município de Ji-Paraná, aos Senhores **Isaú Raimundo da Fonseca e Thiago de Paula Bini**, à Senhora **Soraya Maria Grisante de Lucena** e à pessoa jurídica **Multiplic Serviços e Edificações Ltda**, no valor histórico de R\$ 451.373,94 (quatrocentos e cinquenta e um mil trezentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos), diante da manutenção da irregularidade descrita no item II, alínea "a", da DM-00037/2024-GCPCN;

b) **Atribuir débito** à Senhora **Viviane Barbosa Vitória**, no valor histórico de **R\$ 70.278,46** (setenta mil duzentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos), em razão da manutenção da responsabilidade imputada no item II, alínea "b", da DM 00037/2024-GCPCN;

c) **Impor débito** à Senhora **Ana Maria Alvez**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Santos Vizeli, no valor histórico de **R\$ 243.292,50** (duzentos e quarenta e três mil duzentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), em razão da manutenção da responsabilidade imputada no item II, alínea "c", da DM 00037/2024-GCPCN.

II - Pelo julgamento irregular das contas especiais dos jurisdicionados a seguir identificados, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas "b", da Lei Complementar nº 154/1996, sem imputação de débito, ante a prática das condutas administrativas reputadas irregulares, nos termos abaixo descritos:

a) Jeferson Lima Barbosa, em razão da manutenção da responsabilidade imputada no item II, alínea "e", da DM-00037/2024-GCPCN;

b) Robinson Emmerich, diante da manutenção da responsabilidade imputada no item II, alínea "f", da DM-00037/2024-GCPCN.

III - Pela aplicação de multa individual, em percentual definido na dosimetria, aos responsabilizados discriminados **no item I supra**, em virtude das irregularidades a eles atribuídas, com espeque no art. 54, da Lei Complementar 154/1996;

IV - Pela aplicação de multa individual, em percentual definido na dosimetria, aos responsabilizados discriminados **no item II alhures**, em virtude das irregularidades a eles atribuídas, com fundamento no art. 19, parágrafo único, c/c art. 55, incisos I e II, ambos da Lei Complementar 154/1996;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

V - Pela **aplicação**, à pessoa jurídica Multiplic Serviços e Edificações Ltda., **da sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública por até 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 43 da Lei Complementar 154/1996;**

VI - Pelo **julgamento regular das contas especiais** das Senhoras **Valéria Luciane Novaes Alexandre e Janete Reis da Silva**, com fulcro no art. 16, inciso I, da Lei Complementar 154/1996, diante do afastamento das irregularidades e responsabilidades apontadas na letra "d" do item II da DM-00037/2024-GCPCN.

Porto Velho, 21 de agosto de 2025.

WILLIAN AFONSO PESSOA

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 21 de Agosto de 2025



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.

WILLIAN AFONSO PESSOA
PROCURADOR