



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

PARECER N. : 0266/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 01040/23

ASSUNTO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO APL-TC 0036/23 REFERENTE AO PROCESSO N. 03404/22

RECORRENTE: EMANUEL NERI PIEDADE - EX-SECRETÁRIO ADJUNTO MUNICIPAL DE SERVIÇOS BÁSICOS

JURISDICIONADO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO - RO

RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Trata-se de Recurso de Reconsideração manejado por Emanuel Neri Piedade, à época Secretário Adjunto Municipal de Serviços Básicos, em face do Acórdão APL-TC 0036/23, proferido nos autos do Processo n. 03404/16/TCE-RO em sede de Tomada de Contas Especial,¹ cujo julgamento resultou no reconhecimento das eivas atribuídas ao recorrente, considerando-se irregulares as suas contas.

A decisão objurgada foi lavrada nos termos abaixo reproduzidos,
in litteris:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUDITORIA DE FRAUDE INVESTIGATIVA. OPERAÇÃO VÓRTICE. CONTRATAÇÃO DE MÁQUINAS E VEÍCULOS. EXECUÇÃO CONTRATUAL. INADEQUADO CONTROLE DE HORAS-MÁQUINA. DADOS INVEROSSÍMEIS. DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADES NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. NÃO

¹ Tomada de Contas Especial instaurada para apuração de possíveis danos ao erário apontados em Auditoria investigativa de fraude realizada por este Tribunal de Contas em conjunto com o Ministério Público do Estado de Rondônia e a Superintendência Regional da Polícia Federal a respeito de possíveis fraudes na execução de serviços de locação de equipamentos contratados pela Secretaria Municipal de Serviços Básicos (SEMUSB).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PREJUÍZO DO JULGAMENTO DAS CONTAS.

1. A prescrição punitiva e ressarcitória no âmbito da Administração direta e indireta do Estado de Rondônia, seja no exercício do poder de polícia ou na apuração de ilícitos sujeitos a sua fiscalização, foi regulamentada pela Lei Estadual 5.488, publicada na edição suplementar n. 241.1 do DOf do Estado de Rondônia, de 19 de dezembro de 2022, aplicável aos processos ainda não transitados em julgado.
2. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva e ressarcitória, contados da data do conhecimento da irregularidade em sede de fiscalização, prazo esse que somente poderá ser interrompido uma vez.
3. Consoante art. 8º. da Lei 5.488/22, a prescrição interrompida retoma a tramitação com a contagem pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.
4. O art. 8º da lei estadual 5.488/22 deve ser interpretado à luz da Súmula 383 do STF, de modo garantir que a prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fique reduzida aquém de cinco anos, caso o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo.
5. No caso em apreço, iniciada a contagem do prazo prescricional quinquenal em 29 de maio de 2014, seu curso foi interrompido, nos moldes do inciso I do art. 7º, pela citação ou audiência dos responsáveis, já no curso desta Tomada de Contas Especial, visto que o contraditório apenas foi facultado após a conversão da fiscalização em TCE, restando ocorrida a prescrição, relativamente a todos os responsáveis, em meados de 2019/2020.
6. Conquanto a pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte esteja encoberta pela prescrição, não há impedimento para o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa, conforme literalidade do artigo 13 da Lei Estadual 5.488/22.
7. O reconhecimento de prescrição é causa de extinção de punibilidade, que não impede o conhecimento dos fatos submetidos à análise, pois não afetados pelo decurso do tempo, ainda que reste completamente inviável o julgamento procedente de demandas ou a imposição de sanções.
8. Os processos de contas possuem variadas dimensões e tutelam o interesse público incidente na garantia da boa e regular gestão de recursos públicos, de modo que eventual conclusão que venha a impedir, por completo, o julgamento de contas, em razão do reconhecimento de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, termina por obstar a realização de princípio republicano e o exercício das competências constitucionalmente atribuídas, não afetados pela



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

prescrição punitiva.

9. Deve-se garantir a harmonização entre os fins buscados pelo instituto da prescrição, no sentido de assegurar estabilidade e finitude da pretensão punitiva, e os princípios republicanos assegurados mediante o exercício do controle externo.

10. O pronunciamento técnico das Cortes de Contas se presta, dentre outras finalidades, a informar ao povo, de onde emana todo o poder, a forma como os recursos públicos, a ele pertencentes e, em maior parte, oriundos de dura carga tributária, estão sendo geridos e aplicados por seus representantes e demais agentes públicos, ou privados.

11. Evolui-se no entendimento firmado do Acórdão APLTC 00077/2022-TCERO, de minha relatoria, a fim de adequá-lo ao entendimento hoje firmado pelo TJRO e STF, de modo a admitir a aplicação retroativa da tese de prescritibilidade da pretensão ressarcitória sobre feitos/decisões nas quais reconhecida, expressamente, a prescrição da pretensão punitiva, haja vista que tais decisões fornecem todos os elementos necessários à análise objetiva da prescrição.

12. Contas julgadas irregulares, relativamente a parte dos responsáveis, ante a verificação de irregular liquidação de despesa em contratos firmados no âmbito do Município de Porto Velho, entre os anos de 2010 a 2012, quando instalada verdadeira organização criminosa nas unidades do poder público municipal, segundo restou comprovador as ações judiciais oriundas da operação vórtice.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Tomada de Contas Especial instaurada para apuração de possíveis danos ao erário apontados em Auditoria realizada por este Tribunal, em cooperação com o Ministério Público do Estado de Rondônia e a Polícia Federal, a qual teve por objeto a fiscalização da execução de contratos de locação de equipamentos firmados pelo Município de Porto Velho, no âmbito da Secretaria Municipal de Obras (dividida em núcleo urbano e núcleo rural), Secretaria Municipal de Serviços Básicos e Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson De Sousa Silva, por unanimidade de votos, em: (...).

VII – Julgar irregular, nos termos do disposto no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, a presente tomada de contas especial em relação a Francisco Rodrigues Da Silva, Elivaldo Tito Vargas, Ladislau Rodrigues Ferreira, Eliezio Santos Lima, Adalberto Aparecido de Souza, Robson Ruffato de Abreu, Emanuel Neri Piedade, Roberto Eduardo Sobrinho, RR Serviços de Terceirização Ltda. e seu sócio-gerente Robson Rodrigues da Silva, M&E Construtora e Terraplanagem Ltda., Edvan Sobrinho dos Santos,



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

Fortal Construções Ltda., João Francisco da Costa Chagas Júnior, Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros e Valney Cristian Pereira de Moraes, David de Alecrim;

Irresignado com os termos do Acórdão APL-TC 0036/23, o recorrente alegou, em síntese, que a comissão de inspeção especial utilizou como referência um sistema que estava em desenvolvimento e em fase de testes e não computava os dados corretos de abastecimento, deixando de trazer para os autos as informações reais, o que resultou no reconhecimento do dano ao erário, o qual, ainda que prescrito, resultou na reprovação de suas contas.

Acrescentou que, com base em depoimentos prestados por testemunhas nos processos judiciais relativos à mesma temática e observando-se o Manual de Custos Rodoviários do DNIT-SICRO, a planilha de cálculo do dano inserida no relatório de inspeção com base na TCPO-10 superdimensionou o valor devido.

Afirmou que devem ser consideradas as dificuldades estruturais e instrumentais atinentes ao contexto no qual o recorrente estava inserido, adicionando, na mesma esteira, que sua situação é análoga ao do jurisdicionado Jair Ramires, cuja responsabilidade fora afastada pelo *decisum* impugnado, razão pela qual entendeu ser aplicável a si as mesmas considerações, em favor da isonomia, de maneira a afastar sua responsabilidade pelo dano ocorrido.

Destacou, ainda, que “a Inspeção Especial tomou como premissa para a definição daquilo que chamou de dano: primeiramente o relatório de suposto fornecimento de combustíveis à SEMUSB, o qual já se demonstrou é inverossímil pois mesmo perante os inúmeros registros de serviços realizados pela Secretaria ao longo de todo o ano de 2011, não apresenta nenhum fornecimento de combustíveis à toda a SECRETARIA inclusive aos veículos e equipamentos próprios. Em segundo plano o índice de consumo horário descrito na TCPO abatido’ 20% que não é adequado ao regime de utilização de cada equipamento considerado”.

Asseverou, por fim, que a quantificação do dano foi realizada de forma equivocada, desde o início, pois se afastou da verdade dos fatos.



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

Alfim, requereu o conhecimento do recurso e, no mérito, pugnou pelo seu provimento, de forma a afastar as imputações feitas em face do recorrente, reconhecendo, em decorrência ao princípio da vinculação aos motivos determinantes, a ausência de justa causa para a reprovação das contas.

Foi juntada certidão aos autos em epígrafe (ID 1391294), que atesta a tempestividade do recurso.

Na sequência, o Conselheiro relator, por meio da decisão DM 0168/2023/GCVCS-TCE-RO (ID 1476205), determinou a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos regimentais.

Assim foram encaminhados os autos a esta Procuradoria-Geral de Contas para manifestação quanto ao recurso de reconsideração em questão.

É o relatório.

DA ADMISSIBILIDADE

Na mesma senda do juízo provisório de admissibilidade realizado pela relatoria, por meio da decisão DM 0168/2023/GCVCS-TCE-RO (ID 1476205), o recurso em análise preenche os requisitos de admissibilidade previstos na LC n. 154/96 e no RITCERO, devendo ser conhecido.

DO MÉRITO

Trata-se de recurso contra decisão proferida em sede de Tomada de Contas que terminou reprovar as contas do impugnante sem, contudo, condená-lo em débito e multa, em decorrência da prescrição das pretensões punitiva e



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

ressarcitória,² conforme possibilita o novel regime estabelecido pela Lei Estadual n. 5.488/22, mais especificamente em seu artigo 13.³⁻⁴

Com o intuito de afastar o referido julgamento o recorrente traz extensas considerações acerca do alegado desacerto do acórdão objurgado.

Quanto ao tema, em decorrência das peculiaridades do presente caso, mormente quanto ao fato de que a impugnação somente decorre da irregularidade das contas, necessário revisitar a sistemática estabelecida pelo art. 16 da LCE 154/96, no que tange ao julgamento das contas nesse Tribunal, *verbis*:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares, com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou

² Acórdão APL-TC 00036/23 referente ao processo 03404/16 : “153.Confrontado o caso em julgamento ao que dispõe o artigo 6º da Lei 5.488/2022, verifica-se que a hipótese deflagradora da contagem do prazo prescricional que melhor se adequa é aquela prevista no inciso V, que inaugura o prazo quinquenal a partir da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo órgão competente, pelos órgãos de controle interno, onde ocorrer a irregularidade.

154.Isso porque, consoante já relatado, as irregularidades objeto desta Tomada de Contas Especial foram detectadas no curso do Proc. 1601/2014/TCERO –Fiscalização de Atos e Contratos, o qual teve por finalidade a análise de possíveis fraudes na execução de contratos de locação de equipamentos do Município de Porto Velho, no âmbito da SEMUSB.

155.O dispositivo legal não conceitua o que vem a ser compreendido como “conhecimento da irregularidade ou dano”, entretanto, conclui-se que a melhor interpretação é a que considera como “conhecimento da irregularidade ou dano” a data de elaboração de relatório técnico da comissão de auditoria, no bojo do qual foram apontadas diversas irregularidades com repercussão danosa, justificando a conversão do feito em Tomada de Contas Especial.

156.Iniciada a contagem do prazo prescricional quinquenal em 29 de maio de 2014, seu curso foi interrompido, nos moldes do inciso I do art. 7º, pela notificação, oitiva, citação ou audiência dos arrolados como responsáveis, inclusive por edital, já no curso desta Tomada de Contas Especial, visto que o contraditório apenas foi facultado após a conversão da fiscalização em TCE.

157.No caso, consoante certidão técnica de ID 811847 (pág. 297, vol. I), os arrolados como responsáveis foram citados entre outubro de 2016 e abril de 2018, o que evidencia a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, na medida em que após a interrupção o prazo recomeça a ser contado pela metade e, até a presente data, não houve o trânsito em julgado de decisão condenatória.”

³ Art. 13. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

⁴ Acórdão APL-TC 00036/23 referente ao processo 03404/16: “182. Conclui-se, assim, pela juridicidade da disposição constante no art. 13 da Lei Estadual 5.488/2022, sendo admissível o julgamento de contas, mesmo na hipótese em que reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, desde que sem a imposição de sanção ou dever de ressarcimento.”



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

qualquer outra falta de natureza forma, de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovadas quaisquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal; ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Portanto, para que as contas de determinado gestor sejam consideradas irregulares basta, nos termos das alíneas “b” e “c”, hipóteses que mais interessam ao presente caso, a prática de ato contrário à norma legal ou a ocorrência de dano decorrente de ato ilegítimo/antieconômico.

Nesse sentido, entendo que toda a importante discussão, trazida pelo recurso em análise, acerca da metodologia adotada pelo corpo técnico acerca da definição do *quantum* devido não é pertinente ao caso em apreço, tendo em vista que, conforme dispõe a regra geral estampada pelo art. 944 do CC/2002,⁵ o cômputo da indenização se relaciona com a extensão do dano, pressupondo, portanto, a sua existência.

Dessa feita, não é a extensão do dano, mas a sua existência que se consubstancia no pressuposto fático condicionante que legitima o consequente em questão, qual seja, o julgamento das contas como irregulares, motivo pelo qual este será o escopo do presente parecer.

Cabe, assim, como reforço do argumento ora defendido, trazer a lume o conceito doutrinário de dano, conforme as lições dos professores Gustavo Tepedino, Aline de Miranda V. Terra e Gisela S. da Cruz Guedes, *verbis*:

Tradicionalmente, a definição de dano encontra-se ligada à ideia de diminuição do patrimônio, mas, nesse sentido, reflete tão só a noção

⁵ Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.



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

meramente naturalista de prejuízo, fundada na chamada Teoria da Diferença, segundo a qual o dano nada mais é do que o resultado da diferença entre a situação do lesado antes do evento danoso e aquela que se verifica após a sua ocorrência. A despeito da sua importância, esta teoria é objeto de duras críticas da doutrina porque não consegue explicar todas as categorias de dano, nem mesmo se presta a indicar qual é o dano considerado indenizável pelo ordenamento jurídico.

Mais recentemente, esta ideia foi ultrapassada pela noção normativa de dano, pela qual dano é a lesão a qualquer interesse jurídico digno de tutela. O dano passa a ser, então, dimensionado segundo o legítimo interesse daquele que sofreu a repercussão no bem jurídico lesado – interesse este estabelecido nos limites da imputação.

O vocábulo dano, na generalidade dos casos, traduz-se também em duas acepções que por vezes se confundem: dano tanto pode significar a lesão, quer de ordem material, quer de ordem moral, como também a consequência jurídica desta lesão.⁶

Nessa esteira, resta superada qualquer discussão que tenha como objetivo a simples alteração do valor relativo à indenização resultante do dano em discussão, cuja exigibilidade restou fulminada pela reconhecimento da prescrição, centrando-se o presente recurso, naquilo em que o interesse processual ainda subsiste, na controvérsia acerca da ocorrência ou não de dano no caso em análise.

Assim, importa rememorar que foram objeto da tomada de contas especial, no âmbito do feito originário, conforme estampado na Decisão de Definição de Responsabilidade n. 59/2016/GCWCSC, de relatoria do eminente Conselheiro Wilber Coimbra, os seguintes contratos: n. 115/PGM/11 (processo administrativo n. 11.00775-00/11), n. 116/PGM/II (Processo Administrativo n. 11.00775-000/11), n. 117/PGM/II (Processo Administrativo n. 11.00775-000/11), n. 118/PGM/II (Processo Administrativo n. 11.00775-000/11), n. 169/PGM/II (Processo Administrativo n. 10.0956-000/2011), Contrato n. 170/PGM/II (Processo Administrativo n. 10.0956-000/2011), n. 171/PGM/II (Processo Administrativo n. 10.0956-000/2011), n. 195/PGM/II (Processo Administrativo n. 10.1163-000/2011), n. 076/PGM/12 (Processo Administrativo n. 10.0539-000/2012), n. 077/PGM/12 (Processo Administrativo n. 10.0539-000/2012), n. 078/PGM/12 (Processo

⁶ TEPEDINO, Gustavo. TERRA, Aline de Miranda Valverde. GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil. 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021, pg. 73.



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

Administrativo n. 10.0761-000/2012), todos firmados no âmbito da Secretaria Municipal de Serviços Básicos (SEMUSB).

Sobre a atuação do recorrente e a presença dos pressupostos de sua responsabilidade, quais sejam, conduta culposa, nexos causal e dano, nas execuções contratuais em referência, tenho por oportuno consignar o que dispôs o Acórdão impugnado, *in verbis*:

295. A teor do que dispõem os contratos firmados no âmbito da Semusb e com fundamento legal no art. 67 da Lei 8.666/93, competia à comissão defiscalização a aferição da adequada execução dos serviços, por meio da manutenção de diários e da elaboração de Planilha Mensal de Medição, que demonstrassem as horas produtivas e improdutivo do maquinário colocado à disposição da secretaria.

296. Essa incumbência, no entanto, foi avocada por Emanuel Neri Piedade, que subscreve as planilhas de medição, no lugar dos membros da comissão de fiscalização, que seriam os responsáveis por tal atividade.

297. Ocorre que, conforme demonstrado pela unidade técnica desta Corte, as informações constantes nas planilhas eram fictícias, seja por não demonstrarem efetivamente a quantidade de horas trabalhadas – diária e mensalmente –, seja por não especificarem as horas improdutivo, para fins de pagamento diferenciado.

298. Em verdade, simples passar de olhos sobre as planilhas subscritas pelos responsáveis aqui indicados, a exemplo daquelas de ID 923254, demonstram a adoção dos denominados horários britânicos em grande parte dos registros. Isso ao considerar que, nos termos indicados, as máquinas teriam iniciado suas atividades pontualmente às 7 da manhã e encerrado as atividades às 18 horas, o que não é minimamente razoável para o tipo de serviço executado e maquinário empregado.

299. Alguns dos documentos constantes nos autos chegam a especificar horas improdutivo, no entanto, apenas alguns minutos a cada dia de serviço executado, situação que reforça a natureza fictícia das informações ali constantes, que visavam apenas transparecer ter havido efetiva fiscalização dos serviços, quando de fato não houve.

300. A título de exemplo, observe-se a planilha abaixo, referente a uma caçamba (placa NDV 5214), o qual teria cerca de 228 horas produtivas no mês de janeiro de 2012, ou seja, cerca de 9 horas quase ininterruptas de trabalho por dia. (...).

301. A inveracidade das informações lançadas foi ainda confirmada pela unidade técnica, que confrontou as horas produtivas informadas com o quantitativo de combustível fornecido às contratadas,



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

alcançando assim os registros fictícios de horas de produção de equipamentos e máquinas relacionados aos contratos n. 115/PGM/2011, 116/PGM/2011, 117/PGM/2011, 118/PGM/2011, 169/PGM/2011, 170/PGM/2011, 171/PGM/2011, 195/PGM/2011, 76/PGM/2012, 077/PGM/2012 e 078/PGM/2012.

302.A análise foi realizada com base nos coeficientes de consumo horário previstos na Tabela de Composição de Preços-10 (TCPO-10) adotada pela Administração, constatando-se que a quantidade de combustível fornecida aos equipamentos em quase todas as análises era inferior à necessária para atividade nas horas registradas pela comissão.

303.Sendo o caso, não há dúvidas quanto à existência de falha grave na elaboração das planilhas de medição. A atuação de Emanuel Neri se deu com grave negligência e total ausência de dever de cuidado, culminando na prática de ato irregular que viola os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, que contribuiu diretamente para o dano ao erário observado nos autos, motivo pelo qual deve receber a justa condenação.

304.A irregularidade de item II.e da DDR, assim, remanesce. (...).

3.2.6 Da responsabilidade imputada a Emanuel Neri Piedade

421.Imputa-se a Emanuel Neri Piedade, na condição de Secretário-adjunto da Semusb, responsabilidade pelas irregularidades indicadas nos itens I.a a I.h da DDR, as quais possuem repercussão danosa ao erário decorrente de irregular liquidação de despesas dos contratos 115, 116, 117, 118, 169, 170, 171 e 195/2011.

422.No que concerne a Emanuel Neri Piedade, MPC e unidade técnica são convergentes, no sentido de assentar que, ao tomar para si o exercício de atribuições da comissão de fiscalização, atraiu para si a responsabilidade pelos vícios existentes nas planilhas de medição e, por consectário, pela irregular liquidação da despesa, justificando a imputação do dever de ressarcir os prejuízos daí advindos.

423.Apontam, no entanto, a necessidade de afastamento do dano ao erário relativo aos veículos e equipamentos que não apresentaram registros de abastecimento no sistema de controle, no período de julho a novembro de 2011. De igual modo, indicam que ao elaborar as planilhas de medição mensal, Emanuel Neri apenas pode ser responsabilizado pelo lançamento de horas improdutivas, e não pelo pagamento de horas improdutivas com valor de hora produtiva, haja vista não ter atuado em tal etapa da liquidação da despesa.

424.Pois bem.

425.Do que se vê nos autos, impõe-se a manutenção da responsabilidade de Emanuel Neri, haja vista ter contribuído de forma direta para a ocorrência dos danos ao erário, na medida em que elaborou planilhas de medição com informações inverídicas.

426.Ao avocar para si a incumbência que deveria ser da comissão de



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

fiscalização, pois dotada de incumbência e condições de aferir a efetiva prestação dos serviços, Emanuel Neri garantiu que o esquema fraudulento fosse bem-sucedido. Nesse sentido indicou a SGCE:

[...] Cabe ressaltar que restou evidenciada a responsabilidade do Senhor Emanuel pelo dano causado ao erário em razão de ter elaborado e subscrito planilhas de medição com informações inverídicas a respeito da produtividade dos equipamentos e veículos, acarretando pagamento de valores indevidos às contratadas, conforme p. 603 do ID 923250 até ID 923272. 124. Importante observar que essa atribuição cabia à comissão de fiscalização, conforme as diretrizes determinadas por este Tribunal. Assim, ao substituir os agentes responsáveis pela fiscalização contratual, o secretário-adjunto atraiu para si a responsabilidade pelas atribuições do encargo e conseqüentemente pela irregularidade da liquidação das despesas, assumindo os prejuízos causados ao erário decorrentes das falhas existentes nas planilhas mensais. 125. Quanto à irregularidade, o Senhor Emanuel alegou que apenas foi responsável pela organização da estrutura das planilhas, e que a elaboração, ou seja, a compilação dos dados dos controles diários foi realizada pela assessoria executiva do Gabinete, sem, no entanto, mencionar quem foram os agentes designados ou apresentar documentos que corroborassem sua afirmação. Ainda que tenha somente supervisionado esses trabalhos, sua responsabilidade seria cabível, pois foi ele quem, de fato, subscreveu os documentos atestando as informações da liquidação da despesa. 126. Considerando que os referidos documentos de liquidação denotam que o responsável elaborou as planilhas de medição, as quais foram por ele subscritas, a irregularidade deverá ser mantida. [...]

427.A conclusão ora exposta está em consonância com o exposto no capítulo deste voto que analisou a irregularidade II.e da DDR, atribuída à Emanuel Neri, a qual é pertinente a elaboração de planilhas de medição com informações inverídicas.

428.No mais, ainda que a defesa intente o afastamento das irregularidades alcançadas a partir da inexistência de registros de abastecimento de alguns veículos, essa tese não deve ser acolhida, conforme já afirmado anteriormente. Isso porque, a comissão de auditoria não limitou sua pesquisa de campo ao sistema informatizado então recém-implantado, tendo empreendido esforços também na análise de processos físicos, a fim de apurar todos os registros de combustível fornecido para funcionamento do maquinário objeto dos contratos de locação.

429.Em assim sendo, ainda que o sistema informatizado destinado ao registro do consumo de combustível estivesse em fase de implantação ou que apresentasse eventuais inconsistências, certo é que existiriam outros registros, ainda que manuais, pertinentes à requisição, fornecimento e pagamento de combustíveis.

430.Inexistindo qualquer documento físico ou digital, em processo físico ou sistema informatizado, que ateste a disponibilização dos



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

combustíveis e sendo esse elemento essencial para o funcionamento do maquinário, pode-se concluir que as máquinas não tiveram produtividade e, portanto, há dano ao erário a ser reparado sobre a totalidade das horas pagas pela Administração Pública.

431.A conclusão quanto ao dano ao erário é ainda reforçada diante da fragilidade dos controles de horas-máquina, alimentados de forma lacunosa e inverídica, a fim de garantir o êxito de grandioso esquema fraudulento instituído em diversas secretarias municipais, o qual acarretou danos milionários aos cofres públicos.

432.Competia a Emanuel Neri a adoção de providências para esclarecer e sanear as inconsistências no controle, circularizando informações para confirmação, inclusive utilizando, para tanto, os registros no sistema de controle de combustível.

433.Se tivesse sido diligente, eventuais inconsistências poderiam, se de fato regulares, ter sido justificadas e saneadas mediante apresentação de documentos comprobatórios à época. Feito isso, e se restassem dúvidas, teria tido condições de registrar ressalvas nos pontos que permanecessem obscuros, atestando o recebimento parcial dos serviços.

434.Por fim, não há inconsistência no método de cálculo adotado pela comissão de auditoria, que adotou o mesmo parâmetro adotado pela administração municipal para a estimativa dos custos dos insumos por equipamento no edital de Pregão Eletrônico 40/2010, qual seja a TCPO-10. A comissão, ademais, admitiu variação de consumo de 20%, para mais ou para menos, de modo a englobar circunstâncias peculiares e singulares das condições de trabalho, evitando injustiças.

435.Ante o exposto, impõe-se a manutenção da responsabilidade imputada à Emanuel Neri, devendo ser apenas excluída de sua responsabilidade os valores pertinentes ao pagamento de horas improdutivas com valores de horas produtiva, em razão de não terem sido indicadas condutas pertinentes a essa fase da liquidação da despesa, que pudesse justificar sua responsabilização.

Desse modo, quanto aos argumentos trazidos à baila pelo recorrente, no que tange à existência de dano ao erário e, ainda, de sua responsabilidade em relação à ocorrência destes, não vislumbro qualquer elemento capaz de superar o que fora devidamente assentado no *decisum* vergastado, nos termos acima transcritos, ainda que se considere, como é imperativo, a regra hermenêutica estampada no art. 22 da LINDB.⁷

⁷ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.



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

Sobre o retrocitado dispositivo, aliás, é oportuna a reprodução das lições dos publicistas Fabrício Motta e Irene Patrícia Nohara no sentido de que “o limite da elasticidade na consideração dos obstáculos e das dificuldades é evitar flexibilizações demasiadas que não se amparem em critérios jurídicos em nome de um pragmatismo antiformalista e subjetivamente decisionista”.⁸

Portanto, ainda que a hermenêutica contemporânea exija do intérprete a observância dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, de tal compromisso não se extrai qualquer carta de alforria aos gestores da coisa pública, sobretudo em casos onde há inequívoca demonstração do nexos causal entre a conduta do jurisdicionado e o dano perpetrado.

Como se vê, a avocação pelo impugnante da competência para aferir a prestação de serviço, dever-poder ordinariamente atribuído à comissão de fiscalização, e seu posterior exercício em desacordo com a verdade dos fatos – que deveria estar estampada nos documentos formais comprobatórios, configurando *venire contra factum proprium* a alegação de que não espelhavam a irregularidade, o que era dever da Administração e não do órgão fiscalizador – ensejou a irregularidade da liquidação das despesas, o que, por sua vez, resultou em prejuízo ao erário, tudo em decorrência das falhas nas planilhas de controle relativas aos negócios jurídicos pontuados.

Quanto ao instituto da avocação de competências, são valiosas as tradicionais lições de Hely Lopes Meirelles, *verbis*:

Avocar é chamar a si funções originariamente atribuídas a um subordinado. Nada impede tal prática, que, porém, só deve ser adotada pelo superior hierárquico quando houver motivos relevantes para tal substituição, isto porque a avocação de um ato sempre desprestigia o inferior e, não raro, desorganiza o normal funcionamento do serviço. Pela avocação substitui-se a competência do inferior pela do superior hierárquico, com todas as consequências dessa substituição, notadamente a deslocação do juízo ou da instância para ajustá-lo ao da autoridade avocante em caso de demanda. Assinale-se, também,

⁸ MOTTA, Fabrício. NOHARA, Irene Patrícia. LINDB no direito público: Lei 13.655/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, pg. 63.



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

que a avocação desonera o interior de toda responsabilidade pelo ato avocado pelo superior (TJSP, RDA 341244).⁹

Nesses termos, para o fim pretendido pelo recurso e dentro dos limites cognitivos ínsitos às premissas até aqui adotadas, a configuração do dever de indenizar já é suficiente para a manutenção da decisão de julgar as contas do recorrente como irregulares, nos termos do art. 13 da Lei Estadual n. 5.488/22.

Por fim, no que tange à alegada analogia ao caso do jurisdicionado Jair Ramires, então Secretário Municipal de Serviços Básicos, levantada pelo recorrente com intuito de ter sua conduta, referente à subscrição de planilhas de medição com quantitativos fictícios, julgada regular, tenho que sequer há condições processuais para tanto, tendo em vista que, a despeito de quaisquer considerações feitas acerca da mesma conduta em relação ao jurisdicionado apontado, este não foi devidamente citado para se manifestar a respeito da irregularidade em questão,¹⁰ o que impede o juízo exauriente da matéria ante a não realização, *in casu*, do contraditório.

Ademais, *ad argumentandum*, não fosse tal impeditivo somado, nesta quadra processual, à vedação da *reformatio in pejus*, o entendimento deste órgão ministerial, em relação ao mencionado jurisdicionado, seria o mesmo exposto pelo Procurador de Contas Miguidônio Inácio Loiola Neto, no âmbito do Parecer n. 253/2023-GPMILN, exarada no feito de origem, nos seguintes termos:

Nessa esteira, ademais, se o fato de ter assinado as planilhas viciadas

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pg. 144.

¹⁰ Relatório de Análise de Defesa (ID 1154105): “87.É afirmado à p. 3923 do ID 923290 (§ 411) que o Senhor Ramires “assinou planilhas de medição, notas de subempenho e ordens de pagamento, participando assim ativa e pessoalmente dos atos que proporcionaram a obtenção de vantagens econômicas pelas contratadas.”

88. Assim, segundo a conclusão da equipe de auditoria, a atuação do ex-secretário da Semusb teve como propósito principal a manipulação dos dados e informações que seriam inseridos nas referidas planilhas de medição.

89. Após verificar as planilhas de medição acostadas ao processo, verificou-se que o responsável assinou aquelas localizadas às p. 1323-1336 (ID 923254), p. 1438-1448 e p. 1477-1511 (ID 923256), p. 1651-1661 (ID 923259), elaboradas pelo Senhor Emanuel Neri Piedade. No entanto, entendemos que o Senhor Jair Ramires não poderá ser responsabilizado por este fato, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que esta irregularidade foi imputada tão somente ao Senhor Emanuel, conforme item II.e do DDR.”



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

serve de fundamento à imputação de débito a um dos responsáveis, como divisou o Corpo Instrutivo, a mesma ordem de valores há de ser observada em relação a outro, tendo em vista a incidência do brocardo “ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio”, ou, em vernáculo, “onde há o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito”, em tributo ao princípio da isonomia.

In casu, considerando que o então secretário municipal assinou parte das planilhas eivadas de dados inconsistentes ou fictícios, chancelando, portanto, seu conteúdo, resta caracterizado seu dever de reparação dos prejuízos, daí decorrentes, sofridos pelos cofres do Município.

Veja-se que a responsabilidade de JAIR RAMIRES pelo dano sofrido pelo Erário é cristalina, na medida em que chancelou as planilhas de medição com informações inverídicas a respeito da produtividade dos equipamentos e veículos, acarretando pagamento de valores indevidos às contratadas, conforme se observa da documentação acostada nos IDs n. 923254 (fls. 1323/1336), n. 923256 (fls. 1438/1448 e fls. 1477/1511) e n. 923259 (fls. 1651/1661).

Nesse diapasão, por onde quer que se examine a pretendida analogia afirmada pelo recorrente, com intuito de afastar sua responsabilidade pela ocorrência dos danos ocorridos no caso em apreço, não há elementos para sua adoção enquanto parâmetro de julgamento capaz de reverter toda a argumentação realizada pela decisão combatida.

Assim sendo, desnecessário maior esforço para concluir que a impugnação apresentada pelo recorrente não encontra fundamento no ordenamento jurídico, sem o que se falar em reforma do acórdão vergastado.

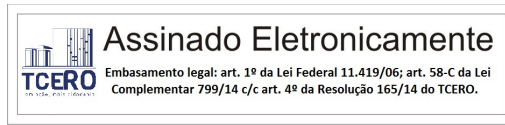
Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Recurso de Reconsideração e, no mérito, pelo seu desprovimento, nos termos deste opinativo, mantendo-se inalterados os termos do acórdão objurgado.

É como opino.

Porto Velho, 08 de dezembro de 2023.

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

Em 11 de Dezembro de 2023



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