



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

PARECER N. : 0288/2024-GPAMM

PROCESSO: 02817/2022
**ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - SUPOSTAS
IRREGULARIDADES NO CONTRATO N.
116/PGM/PMJP/2020 (PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 1-
7878/2019).**
UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ
**RESPONSÁVEIS: JULIANO JOEL RUIS NOGUEIRA - GESTOR DO CONTRATO N.
116/2020/PGM/PMJP/2020**
**EMPRESA JEAN CARDOSO DA SILVA ME (CNPJ n.
29.708.868/0001-22)**
RELATOR: CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurada no âmbito da Prefeitura Municipal de Ji-Paraná, visando apurar irregularidades danosas ao erário que teriam sido perpetradas no exercício de 2022 na execução do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, celebrado com a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., para prestação de serviços de gerenciamento, controle e administração da manutenção da frota de veículos pertencentes ao ente municipal.¹

¹ Contrato acostado aos autos sob o ID 1313198 (p. 07-16).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A fiscalização foi inicialmente autuada no âmbito desse Tribunal com base em comunicado de irregularidade formulada por cidadão do Município de Ji-Paraná, com notícia de alegado dano ao erário e pedido de suspensão do contrato em alusão (ID 1313198).

O comunicado de irregularidade sustentou, em síntese, que o Município de Ji-Paraná pagou a quantia de R\$ 6.472,34 (seis mil quatrocentos e setenta e dois reais e trinta e quatro centavos) na unidade da peça denominada “bucha do feixe de molas traseiro”, valor que seria exorbitante se comparado ao praticado no comércio local, cerca de R\$ 55,00 (cinquenta e cinco reais), aduzindo ainda que todas as peças adquiridas pelo ente municipal teriam sido superfaturadas.

Após a instrução dos autos, que contemplou a realização de inspeção *in loco*, muito embora não confirmada a alegação inicial, a unidade técnica concluiu (ID 1498629) pela subsistência de outros achados de auditoria, dentre os quais, irregularidade consistente em direcionar orçamentos para aquisição de pneus de empresas localizadas em outro estado da federação, preterindo, injustificadamente, empresas especializadas sediadas em Ji-Paraná.

Apontou-se, em relação ao ponto, violação às Cláusulas 4.24.1 e 4.25 do Termo de Referência e ao art. 66 da Lei n. 8.666/93, ocasionando dano ao erário na ordem de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil e duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos), propondo o corpo técnico, em síntese, a aplicação de multa ao responsável, a conversão dos autos em TCE e a expedição de alertas e recomendações (ID 1498629).

Após manifestação do Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer n. 197/2023-GPMILM (ID 1511595), da lavra do Procurador



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Miguidônio Inácio Loiola Neto,² o relator, Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, proferiu a Decisão Monocrática n. 0009/2024-GCPCN, de 17.01.2024 (ID 1522257), convertendo os autos em TCE e definindo a responsabilidades.

Na mesma decisão, o relator, a par de definir a responsabilidade do gestor do contrato, Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira, entendeu presentes indícios veementes da participação da pessoa jurídica supostamente beneficiada pelo direcionamento, em razão do que incluiu a empresa Jean Cardoso da Silva ME (CNPJ n. 29.708.868/0001-22) no rol de responsáveis pela irregularidade danosa, de forma solidária, enquanto possível beneficiária imerecida.³

Expedidos os atos de notificação, o Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira protocolou o Documento n. 01853/24 (ID 1554129), apresentando defesa e pleiteando o arquivamento da Tomada de Contas, alegando a regularidade dos atos administrativos, mas requerendo de pronto o parcelamento do débito a ele atribuído na Decisão Monocrática n. 0009/2024-GCPCN (ID 1522257).

² Na ocasião o MPC divergiu da unidade técnica apenas no tocante à aplicação de multa, opinando pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, definição de responsabilidade do gestor do contrato, Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira; expedição dos alertas e recomendações propostos no relatório técnico.

³ Eis o teor de excerto da parte dispositiva da DM 009/2024-GCPCN: “38. Em face do exposto, considerando que a decisão interlocutória de conversão em tomada de contas especial baseia-se em mera cognição sumária do substrato probatório, bastando a existência de indícios da materialidade e da autoria da irregularidade danosa enunciada, com arrimo nas razões supra, e invocando a íntegra do mérito dos argumentos constantes da manifestação do *Parquet* de Contas, **decido**:

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, do senhor Juliano Joel Ruis Nogueira, CPF nº ***.167.982-**, que, atuando como Gestor do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020 no exercício de 2022, direcionou, fora da hipótese prescrita no termo de referência, orçamentos para aquisição de pneus oriundos de empresas sediadas em outro estado da federação, preterindo, injustificadamente, empresas especializadas sediadas em Ji-Paraná, violando as Cláusulas 4.24.1 e 4.25 do Termo de Referência e art. 66 da Lei n. 8.666/93, ocasionou prejuízo no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos);

III – Definir a responsabilidade, nos termos do art. 12, inciso I, da LC n. 154/96, c/c o art. 19, inciso I, do RITCERO, da empresa Jean Cardoso da Silva ME, CNPJ nº 29.708.868/0001-22, que, no Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, durante o exercício de 2022, ao fornecer pneus para o Município de Ji-Paraná, com preços superiores ao de mercado em, no mínimo, 40% (quarenta por cento), contribuiu para o prejuízo causado à Municipalidade no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos); (...).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Após análise, o pleito do parcelamento do débito foi deferido por meio Decisão Monocrática n. 0078/2024-GPCN, de 03.05.2024, exarada pelo Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, para adimplemento em 120 parcelas mensais, conforme Processo 0981/2024-TCERO.⁴

A empresa Jean Cardoso da Silva ME também apresentou defesa (ID 1554198), negando a prática de qualquer conduta irregular ou recebimento de qualquer benefício ou direcionamento indevido.

Por sua vez, a Unidade Técnica, ao examinar as razões de defesa e documentação apresentadas, concluiu (ID 1643456):

4. CONCLUSÃO

76. Por todo o exposto, realizada a análise das defesas apresentadas, conclui-se pela subsistência da seguinte irregularidade:

4.1. De responsabilidade de Juliano Joel Ruis Nogueira, CPF n. ***.167.982-**, gestor do contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, no exercício de 2022, por:

a) direcionar, fora da hipótese prescrita no termo de referência, orçamentos para aquisição de pneus oriundos de empresas sediadas em outro estado da federação, preterindo, injustificadamente, empresas especializadas sediadas em Ji-Paraná, violando as Cláusulas 4.24.1 e 4.25 do Termo de Referência e art. 66 da Lei n. 8.666/93, ocasionando prejuízo no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos).

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

5.1. Julgar regulares, concedendo-lhe quitação plena, nos termos do art. 16, I e art. 17 da Lei Complementar n. 154/96, conforme exposto no item 3.2 deste relatório, as contas da responsável identificada abaixo:

⁴ ID 1566048 dos autos apartados de número 00981/2024-TCERO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

a) empresa **Jean Cardoso da Silva ME**, CNPJ nº 29.708.868/0001-22.

5.2. Julgar regulares com ressalva as contas do responsável abaixo identificado, nos termos do art. 16, II, e art. 18, ambos da Lei Complementar n. 154/96, em razão das irregularidades descritas no item 3.1 deste relatório técnico:

a) **Juliano Joel Ruis Nogueira**, CPF n. ***.167.982-**, gestor do contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, no exercício de 2022.

5.3. Imputar débito ao responsável identificado no item 5.2 “a”, com a finalidade de garantir o ressarcimento integral aos cofres do Município de Ji-Paraná - por meio do consequente título executivo extrajudicial – devendo-se descontar, após a constituição do referido título, o montante já adimplido mediante o parcelamento firmado entre o responsável e o Poder Executivo local.

5.4. Notificar o responsável identificado na conclusão deste relatório, para que comprove a esta Corte de Contas a regularidade nos recolhimentos dos débitos parcelados, em períodos não superiores a 90 dias (nos termos do item IV da Decisão n. 0009/2024-GCPCN), até a finalização da última parcela, quando então será possível dar quitação e baixa de responsabilidade, sob pena de violarem o art. 49, II, da Instrução Normativa n. 69/2020.

5.5. Autorizar a cobrança judicial, depois de transitada em julgada a decisão que for proferida nos autos, sem o recolhimento dos valores descritos no, nos termos do artigo 27, II, da lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 36, II, do Regimento Interno do TCE-RO.

5.6. Sobrestar os autos no Departamento de Acompanhamento de Decisões, para acompanhamento do parcelamento, e, verificado o adimplemento integral dos débitos remanescentes, sejam os autos devolvidos ao relator competente para análise de mérito e decisão que entender cabível.

5.7. Dar conhecimento da decisão que for proferida aos responsáveis.

5.8. Após adoção de todas as medidas administrativas e legais cabíveis, comprovado o recolhimento do débito, com a devida quitação, **arquivem-se estes autos.**

(...)

Finda a instrução processual, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação na forma regimental (ID 1644007).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

É o relatório.

Primeiramente, cumpre registrar que a TCE é um procedimento administrativo, de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, quantificar os danos, identificar os responsáveis e, quando for o caso, obter o ressarcimento devido ao erário.

A presente TCE tem como objetivo de apurar irregularidades danosas ao erário praticadas no ano de 2022 durante a execução do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, celebrado pelo Município de Ji-Paraná com a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.

Conforme Cláusula Primeira do contrato, o objeto da pactuação era a prestação dos serviços de gerenciamento, controle e manutenção da frota pertencente àquele Executivo, via credenciamento de empresas comercializadoras de bens e prestadoras de serviços (ID 1312991):

O objeto do presente instrumento é o gerenciamento, controle e administração da manutenção da frota dos veículos do Município de Ji-Paraná/RO (Administração Direta e Indireta) através do credenciamento de empresas prestadoras de serviços, comércio de peças, acessórios, lubrificantes, serviços de mecânica geral, funilaria, pintura, vidraçaria, capotaria, tapeçaria, elétrica, hidráulica, ar condicionado, trocas de óleo e filtros, alinhamento de direção, balanceamento, cambagem, aquisição e reparos de pneus, lavagem, lubrificação e aspiração em geral dos veículos, revisão geral, manutenções preventivas e corretivas (inclusive manutenções de garantia) dentre outras com fornecimento assim como assistência de socorro mecânico, guincho até local destinado a devida manutenção, serviços e peças em geral necessários a proporcionar perfeitas condições operacionais do veículo, em rede de serviços especializada, em todo o território nacional para a frota de veículos pertencentes ao Município de Ji-Paraná/RO e entidades com estes conveniados, conforme homologação e adjudicação do Senhor Prefeito (fl.1317), constante no processo administrativo supracitado, a fim de atender as necessidades das Secretarias/Órgãos- SEMAD, AGERJI, AMT, FPS, FUNDAÇÃO CULTURAL, GABINETE DO PREFEITO,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

PGM, SEMAGRI, SEMAS, SEMED, SEMEIA, SEMETUR, SEMFAZ, SEMOSP, SEMPLAN, SEMUSA e SEMG.

No caso dos autos, a conversão do feito em tomada de contas especial, com fundamento no art. 44 da Lei Complementar n. 154/96, foi motivada pela identificação de irregularidade potencialmente danosa ao erário no Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, ante a detecção de um conjunto de procedimentos irregulares na aquisição de pneus durante o exercício de 2022, conduzidos pelo gestor do contrato, Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira.

Segundo identificado pela unidade técnica, até outubro de 2022, os orçamentos para aquisição de pneus eram encaminhados pelo gestor do contrato majoritariamente para empresas da rede credenciada localizadas no município de Ji-Paraná, seguindo um padrão de cotação que envolvia 3 (três) ou mais empresas locais.

Contudo, em novembro de 2022, houve uma mudança significativa e injustificada nesse procedimento. Os orçamentos passaram a ser direcionados para apenas 4 empresas, sendo 3 delas estranhamente localizadas em Várzea Grande, no estado do Mato Grosso.

A empresa Jean Cardoso da Silva-ME, situada em Ji-Paraná, foi a escolhida, mesmo com preços significativamente superiores aos praticados anteriormente, bastando ver que para diferentes tipos de pneus, segundo apurado pelo corpo técnico, os aumentos variaram entre 40% e 99% em relação aos preços médios praticados nos meses anteriores, resultando em um prejuízo estimado de R\$ 212.235,06 para o erário municipal.

Feitas essas considerações visando clarificar o objeto dos presentes autos, é de se ver que a responsabilidade pelo prejuízo descortinado nos autos da TCE foi atribuída ao gestor do contrato, Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira, e à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

empresa Jean Cardoso da Silva ME, aos quais oportunizado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Assim, a análise individualizada das responsabilidades tomará por base os estritos termos da decisão de definição de responsabilidade em cotejo com as razões defensivas apresentadas.

I - Da responsabilidade do gestor do contrato, Sr. Juliano

Joel Ruis Nogueira

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, do senhor Juliano Joel Ruis Nogueira, CPF nº ***.167.982-**, que, atuando como Gestor do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020 no exercício de 2022, direcionou, fora da hipótese prescrita no termo de referência, orçamentos para aquisição de pneus oriundos de empresas sediadas em outro estado da federação, preterindo, injustificadamente, empresas especializadas sediadas em Ji-Paraná, violando as Cláusulas 4.24.1 e 4.25 do Termo de Referência e art. 66 da Lei n. 8.666/93, ocasionou prejuízo no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos);

Ao gestor do contrato foi atribuída a responsabilidade por direcionar, fora da hipótese prescrita no termo de referência, orçamentos para aquisição de pneus oriundos de empresas sediadas em outro estado da federação, preterindo, injustificadamente, empresas especializadas sediadas em Ji-Paraná, violando as Cláusulas 4.24.1 e 4.25 do Termo de Referência e art. 66 da Lei n. 8.666/93, ocasionando prejuízo no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos).

A guisa de justificação, em suas razões de defesa, o Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira alegou que a contratação foi realizada para atender necessidade urgente a fim de garantir o transporte de alunos de profissionais da rede pública de ensino, solicitada pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED), devido à proximidade do início do ano letivo, o que tornava essencial a manutenção dos veículos utilizados para esse transporte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Alegou que a urgência teria sido acentuada pela dificuldade enfrentada para obter respostas das empresas credenciadas no processo de cotação, o que teria tornado o processo moroso e culminado na decisão de selecionar fornecedores que pudessem atender à demanda e culminado na escolha da contratada.⁵

O gestor também argumentou que a urgência e a natureza da aquisição, para suprir demanda da área de educação, sob fiscalização do Ministério Público Estadual, teriam justificado a celeridade e a forma de condução do processo.

Asseverou que as cotações foram realizadas em conformidade com o Termo de Referência, atendendo ao número mínimo de três cotações exigido, garantindo vantajosidade ao contratante, sem qualquer intenção de direcionamento ou dolo.

Por fim, buscando reforçar a lisura de sua atuação, destacou possuir 19 anos de experiência no setor de compras, sem histórico de processos administrativos de responsabilização, seja por controle interno ou externo.

No entanto, em consonância com o Corpo Técnico, este Ministério Público de Contas entende que não há como afastar a responsabilização do gestor, reconhecida por ele mesmo, a rigor, ao pleitear o parcelamento do débito, mormente considerando a ausência de comprovação concreta de suas alegações.

Cingindo-se às alegações de defesa do responsável, a fundamentação apresentada carece de substrato probatório capaz de justificar a condução emergencial do processo e a escolha específica da contratada, visto que a ausência evidências robustas, tais como documentos e/ou registro que corroborem a

⁵ Juntada n. 01853/24, ID 1554129.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

urgência declarada e as dificuldades enfrentadas com as cotações, tornam as justificativas manifestamente insuficientes a afastar a responsabilidade.

Além disso, é necessário sublinhar que a alegação de urgência, ainda que em contextos de suprimento às demandas educacionais, não exime a administração pública do cumprimento rigoroso das normas legais e dos princípios que regem as contratações públicas, devendo a urgência estar respaldada por justificativas sólidas, que demonstrem a inevitabilidade e a adequação das medidas, respeitando sempre o princípio da economicidade e o dever de impessoalidade.

Relativamente ao argumento quanto à experiência profissional prévia de 19 anos do agente público, embora respeitável, não constitui prova cabal e incontestável de regularidade, em especial diante das evidências constantes dos autos.

Vale lembrar que administração pública tem a obrigação de assegurar a conformidade com os princípios legais e administrativos em toda a sua atuação, contexto em que a ausência de problemas anteriores não pode ser acatada como justificativa para ignorar ou minimizar falhas e irregularidades contemporâneas.

Presumir regularidade com base em experiência passada, além de negligenciar os princípios de controle e fiscalização, fragiliza a responsabilidade e a prestação de contas à sociedade, sendo, portanto, é imperativo realizar o exame rigoroso das circunstâncias em voga para continuar a cumprir os deveres inerentes à administração pública e impedir que práticas ilegais sejam perpetuadas sob a justificativa da experiência anterior.

No que concerne à justificativa de que as cotações foram realizadas de acordo com o Termo de Referência, atendendo ao número mínimo de três cotações obrigatórias, o argumento deve ser refutado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Importante destacar que, consoante se extrai da interpretação das cláusulas contidas no respectivo instrumento, a execução dos serviços objeto do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, firmado com a empresa gerenciadora Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda, previu no termo de referência os seguintes procedimentos a serem observados pelo gestor do contrato (ID 1424845, p. 39 e ss):

4-DA EXECUÇÃO

(...)

4.24 Quando houver impossibilidade de adotar a Tabela Referencial a Secretaria Municipal de Administração ou pessoa que por ele a ser designado deverá justificar as razões da não utilização e ainda realizar os procedimentos a seguir:

4.24.1 Deverá a Contratante realizar, por meio do sistema eletrônico, *online*, disponibilizado pela Contratada, no mínimo, 03 (três) cotações dentre as oficinas credenciadas, preliminarmente à execução de quaisquer serviços com o objetivo de serem analisados, devendo ser autorizado o de menor valor pelo Gestor do contrato, seja Secretário Municipal de Administração ou pessoa que por ele ser designado, inclusive para os veículos cuja garantia não esteja vencida, salvo quando houver um número inferior de concessionárias capacitadas para o serviço, devendo tal fato constar na ordem de serviço, após obter-se o valor do orçamento deverá ser aplicado o percentual de desconto estabelecido no procedimento licitatório.

4.25 Deverão ser realizadas pela Contratante cotações de preços, através do sistema eletrônico, via *web*, em praças próximas onde está o veículo, ou em todo o Estado de Rondônia, quando houver menos de 03 (três) credenciados na localidade, informando o custo de remoção, visando averiguar se o conserto em outra localidade, incluindo o transporte do bem e seu retorno ao local de origem, apresenta preço mais vantajoso.

4.25.1 As cotações serão realizadas pelo Gestor do Contrato, por meio de sistema *web*, que acessará o banco de dados da rede de credenciada disponibilizado pela Contratada, selecionando a melhor proposta.

4.26 O sistema deverá emitir alerta, vi correio eletrônico, a toda rede credenciada, informando quando houver orçamento aberto para cotação de preços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

4.27 O sistema deverá permitir que o prazo máximo de 48 (quarenta) horas qualquer unidade credenciada possa ofertar cotação de preços para o orçamento aberto no sistema.

4.28 Os serviços somente poderão ser executados após o envio on-line/real time, pela empresa conveniada, de orçamento detalhado, através dos menus eletrônicos apropriados existentes no ambiente *web* da Contratada, e respectiva autorização pelo fiscal designado pela Secretaria Municipal de Administração, que se pronunciará após imediata análise e avaliação do orçamento a ele submetido previamente.

[...]

Conforme se verifica dos documentos acostados nos autos (ID 1424859), ainda que se reconheça que o gestor do contrato tenha atendido ao número mínimo de três cotações de preços junto a empresas constantes da rede credenciada, segundo exigido pelo subitem 4.24.1, acima transcrito, está demonstrado de forma incontestada nos autos o descumprimento de outras exigências do termo de referência, o que resultou no direcionamento indevido à credenciada praticado pelo responsável.

O simples fato das cotações terem sido solicitadas às empresas sediadas em outra unidade da federação, situadas a mais de mil quilômetros de distância do Município de Ji-Paraná, sem qualquer justificativa plausível para tanto, caracteriza violação ao item 4.25 do Termo de Referência.

Ainda quanto ao ponto, visando evitar repetição de teses, colacionam-se excertos da fundamentação do Relatório de Análise de Defesa ora corroborados por este Órgãos Ministerial (ID 1643456):

[...]

11. Conforme consta dos autos, o defendente, ao alterar, de maneira injustificada, um procedimento que estava de acordo com o TR, e que vinha sendo adotado normalmente ao longo da execução do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, praticou uma conduta antieconômica, a qual causou dano ao erário à municipalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

12. A conduta antieconômica do defendente pode ser resumida da seguinte forma. Até o mês de outubro de 2022, os orçamentos para aquisição de pneus foram encaminhados, na sua quase totalidade, a empresas situadas no próprio município de Ji-Paraná.

13. Entretanto, de maneira diversa, em novembro de 2022, os orçamentos para aquisição do mesmo produto, sem qualquer justificativa, foram direcionados a apenas 4 (quatro) empresas, sendo 3 (três) delas situados no município de Várzea Grande, estado do Mato Grosso, tendo sido escolhida a empresa Jean Cardoso da Silva ME, situada em Ji-Paraná.

[...]

24. No caso dos autos, a responsabilidade do defendente, atuando como gestor do contrato n. 116/PGM/PMJP/2020 no exercício de 2022, surgiu por ter direcionado, fora da hipótese prescrita no termo de referência, orçamentos para aquisição de pneus a empresas sediadas em outro estado da federação (Mato Grosso), preterindo, injustificadamente, empresas especializadas sediadas em JiParaná/RO, violando as Cláusulas 4.24.1 e 4.25 do Termo de Referência e art. 66 da Lei n. 8.666/93, ocasionando prejuízo no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos).

25. Com isso, o ato praticado pelo defendente contribuiu diretamente para a ocorrência do dano ao erário.

26. Como bem pontuado pelo corpo técnico no relatório inicial (ID 1426412), o procedimento adotado pelo defendente na aquisição dos pneus em novembro de 2022, além de não se amoldar ao TR, destoava do procedimento adotado em outras aquisições do mesmo produto.

27. Além disso, de acordo com a cláusula 4.25 do TR, a cotação junto a fornecedores de outros municípios deveria ser realizada apenas quando não fosse possível a obtenção de 3 (três) cotações na localidade, ou seja, no município de JiParaná. Isso porque, ao se escolher prestador de serviço de outros municípios, custos logísticos estarão embutidos, o que torna o preço final do produto/serviço mais elevado.

28. Tal conduta, além de ferir a previsão contida no TR, era desnecessária, haja vista que o corpo técnico identificou, ao consultar o sistema fornecido pela empresa Prime, uma relação de 35 (trinta e cinco) empresas que atuavam no ramo de comércio de pneumáticos, somente no município de Ji-Paraná (ID 1424857).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

29. Ressalta-se que, apesar da existência dessas 35 (trinta e cinco) empresas situadas no município de Ji-Paraná e cadastradas no sistema Prime como possível fornecedoras de pneus, nenhuma delas foi selecionada pelo defendente para participar das cotações de preços, a época.

30. Dessa forma, nota-se que o resultado danoso possui ligação com a ausência de adoção das precauções necessárias por parte do servidor, não tendo bem conduzido os atos administrativos sob sua custódia (liame de culpabilidade), sem observância da legalidade e do interesse público, enquanto deveres funcionais ligados ao seu cargo (gestor do contrato e coordenador-geral de tráfego).
[...]

Pois bem.

No contexto em exame, conforme bem destacou o Corpo Técnico em seu relatório, o ato antieconômico,⁶ como sendo aquele que onera indevidamente o erário, ainda que praticado com a observância das formalidades legais (o que não é o caso), não atendendo ao interesse público ou afrontando os princípios constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade⁷, restou caracterizado pelo direcionamento das cotações de preços à empresas sediadas fora do Estado de Rondônia, à revelia das previsões do Termo de Referência.

⁶ Sobre o tema, entende o TCU: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APLICAÇÃO IRREGULAR DE PARTE DE RECEITAS ORIUNDAS DE CONVÊNIO COM ENTIDADE FEDERAL. CITAÇÃO. REVELIA. CONFIGURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO, EM DECORRÊNCIA DE ATO DE GESTÃO ILEGÍTIMO OU ANTIECONÔMICO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. A configuração de dano ao Erário, em decorrência de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, importa no julgamento pela irregularidade, na condenação em débito e na aplicação de multa (TCU 01347320049, Relator Augusto Sherman, Data de Julgamento 10.02.2009).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. INEXECUÇÃO PARCIAL DA OBRA. MEDIÇÕES E PAGAMENTOS SUPERIORES À PARTE EXECUTADA. SUPERFATURAMENTO. DETERIORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. Com base no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei n. 8.443/1992, julgam-se irregulares as contas quando constatada a prática de ato antieconômico da qual resulta dano ao erário. (TCU 01402020122, Relator Marcos Bemquerer, Data de Julgamento 16.09.2014).

⁷ De acordo com o Glossário de Termos do Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Conforme evidenciado nas ordens de serviço juntadas aos autos,⁸ a prática usual do próprio gestor do contrato, até o mês de outubro de 2022, era que os pedidos de cotações para o mesmo item (pneu) fossem encaminhados às empresas especializadas situadas no próprio Município de Ji-Paraná, ou em municípios do Estado de Rondônia próximos.⁹

No entanto, a partir de novembro desse mesmo ano, o gestor do contrato passou a realizar cotações de preços dos pneus em três empresas situadas em Várzea Grande – MT e apenas uma na localidade do ente contratante, destoando completamente do procedimento até então adotado.

Figura 1 (ID 1426412, p. 11):

- W. F. Oliveira Comércio de Peças e Maquinas Ltda. – CNPJ n. 26.875.998/0001-61;
- GTR Comércio de Peças para Tratores Ltda. – CNPJ n. 25.046.508/0001-51;
- M.D. Comércio Peças e Serviços para Tratores e Caminhões – CNPJ n. 30.855.519/0001-12.
- Jean Cardoso da Silva ME – CNPJ n. 29.708.868/0001-22;

Aliado a isto, o gestor ainda contava com 35 empresas especializadas em pneumáticos credenciadas só no Município de Ji-Paraná, preteridas em relação à empresa que efetivou a venda.

Outrossim, vale ressaltar que, de acordo com o relatado pela equipe técnica, não consta no rol de atividades da empresa Jean Cardoso da Silva ME a comercialização de pneumático - nem como atividade secundária - , fato que, embora não impeça a sua contratação, demanda uma análise criteriosa por parte da administração quanto à sua capacidade operacional para a execução do objeto contratual, aumentando os riscos de inexecução do contrato ou fornecimento

⁸ IDs 1424873, 1424870, 1424869, 1424868, 1424867 e 1424864.

⁹ 1424812.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

inadequado, como na hipótese, em preços maiores do que os praticados no bojo do mesmo contrato, em meses anteriores, o que resultou em prejuízo ao ente municipal.

Conforme muito bem evidenciado pela unidade técnica, em sede de FAC, infere-se que a diferença percentual entre os preços praticados pela empresa Jean Cardoso da Silva ME, localizada em Ji-Paraná, e as aquisições anteriores dos mesmos itens adquiridos no curso da execução do mesmo contrato, no ano de 2022, oscilou entre 40% e 99% (ID 1426412).

1 - Pneu 275/80 R22.5 - Misto

85. Conforme PT 2 (ID 1425738), entre janeiro e abril/22, foram realizadas 12 aquisições do pneu 275/80 R22.5 - misto. Nesses casos, verificamos que foram enviadas cotações para 3 ou mais empresas, sendo todas (ou a maioria) situadas no município de Ji-Paraná. O preço médio unitário dessas aquisições foi de R\$2.901,05.

86. Já em novembro/22, foram abertas 2 (duas) ordens de serviços (ns. 3356 e 3357) para o mesmo produto. Nas duas, a cotação foi encaminhada para as empresas listadas no parágrafo 64, sendo ao final escolhida a Jean Cardoso da Silva ME, que cobrou preço unitário de R\$ 4.118,04.

87. O valor praticado pela Jean Cardoso da Silva ME ficou entorno de 42% superior ao preço médio praticado nas aquisições anteriores.

2 - Pneu 275/80 R22.5

88. Entre os meses de janeiro e julho/22, foram realizadas 14 (quatorze) compras de pneu do tipo 275/80 R22.5. Nesses casos, verificamos que foram enviadas cotações para 3 (três) ou mais empresas, todas (ou a maioria) situadas no município de Ji-Paraná. O preço médio unitário dessas aquisições ficou em R\$2.888,99, conforme PT 3 (ID 1425739).

89. Já em novembro/22, foram abertas 2 (duas) ordens de serviços (ns. 3356 e 3357). Nas duas, a cotação de preços foi encaminhada para as empresas listadas no parágrafo 64, sendo ao final escolhida a empresa Jean Cardoso da Silva ME, com o preço unitário foi de R\$4.024,21.

90. O valor praticado pela empresa Jean Cardoso da Silva ME ficou entorno de 40% superior ao preço médio praticado nas compras anteriores.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

3 - Pneu 215/75 R17.5

91. Entre os meses de janeiro a outubro/22, foram abertas 6 (seis) OS's para compra de pneu do tipo 215/75 R17.5. Nesses casos, observamos que foram enviadas cotações para 3 (três) ou mais empresas, todas (ou a maioria) situadas no município de Ji-Paraná. O preço unitário médio dessas aquisições foi de R\$1.423,28, conforme PT 4 (ID 1425741).

92. Já em novembro, foram abertas 19 ordens de serviços. Em todas elas, a cotação foi encaminhada para as empresas listadas no parágrafo 64, sendo ao final escolhida a empresa Jean Cardoso da Silva ME, com o preço unitário de R\$2.387,80.

93. O valor praticado pela empresa Jean Cardoso da Silva ME ficou em torno de 67% superior ao preço médio praticado nas compras anteriores.

4 - Pneu 185/65 R15

94. Entre fevereiro e outubro/22, foram abertas 9 (nove) ordens de serviços para compra de pneu do tipo 185/65 R15. Nessas compras, a cotação foi encaminhada para 3 (três) ou mais empresas, todas (ou a maioria) situadas no município de Ji-Paraná. O preço médio unitário foi de R\$525,24, conforme PT 5 (ID 1425743).

95. Já em novembro/22, foram abertas 3 (três) ordens de serviço (3351, 3352 e 3353), cuja cotação foi encaminhada para as empresas listadas no parágrafo 64, sendo ao final escolhida a empresa Jean Cardoso da Silva ME, que cobrou o preço unitário de R\$1.048,88.

96. O valor praticado pela empresa Jean Cardoso da Silva ME ficou em torno de 99% superior ao preço médio praticado nas compras anteriores.

5 - Pneu 265/70 R16

97. Entre os meses de maio e outubro/22, foram abertas 10 (dez) ordens de serviços para aquisição de pneu do tipo 265/70 R16. Nessas aquisições, as cotações foram encaminhadas para 3 (três) ou mais empresas, todas (ou a maioria) localizadas no município de Ji-Paraná. O preço médio unitário dessas aquisições foi de R\$1.156,50, conforme PT 6 (ID 1425745).

98. Em novembro/22, foram abertas 3 (três) ordens de serviços (3344, 3345 e 3346), para o mesmo tipo de pneu em que as cotações foram encaminhadas para as empresas listadas no parágrafo 64, sendo ao final escolhida a empresa Jean Cardoso da Silva ME, que cobrou o preço unitário de R\$1.959,56.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

99. **O valor praticado pela empresa Jean Cardoso da Silva ME ficou em torno de 69% superior ao preço médio praticado nas compras anteriores.**

6 - Pneu 265/65 R17

100. Entre os meses de fevereiro e julho/22, foram abertas 7 OS's para aquisição de pneu do tipo 265/65 R17. Nessas compras, as cotações foram encaminhadas para 3 (três) ou mais empresas, todas (ou a maioria) localizadas no município de Ji-Paraná. O preço médio unitário dessas aquisições foi de R\$1.194,02, conforme PT 7 (ID 1425746).

101. Em novembro/22, foram abertas 4 (quatro) OS's (3347, 3348, 3349 e 3350), em que a cotação foi encaminhada para as empresas listadas no parágrafo 64, sendo ao final escolhida a empresa Jean Cardoso da Silva ME, que cobrou o valor de R\$1.959,96.

102. **O valor praticado pela empresa Jean Cardoso da Silva ME ficou em torno de 64% superior ao preço médio praticado nas compras anteriores.**

(...) (grifo nosso).

Isso resultou em valores expressivamente superiores aos que foram praticados em meses anteriores, frise-se, do mesmo ano, 2022, sem qualquer justificativa plausível para demonstrar a razoabilidade dessa diferença, violando princípios da economicidade e eficiência que devem nortear a administração pública.

Verifica-se, ainda, que houve violação ao art. 66 da revogada Lei n. 8.666/93, então vigente, que tratava sobre a execução dos contratos administrativos: "O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial".

A redação do aludido dispositivo foi mantida pela Lei n. 14.133/2021, em seu art. 115, demonstrando que o atual diploma legal reforça a importância da execução fiel dos contratos administrativos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

No caso, o Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira foi nomeado como gestor do contrato pelo Secretário Municipal de Administração, Sr. Jonatas de França Paiva, por meio da Portaria n. 141/SEMAD/2022, de 08 de agosto de 2022, conforme ID 1424812, p. 116-117:



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



Pag. 116
TCE-RO

PORTARIA Nº 141/SEMAD/2022

JI-PARANÁ/RO, 08 de agosto de 2022.

Nomeia Comissão Especial para gestão e fiscalização da execução dos serviços gerenciamento e controle de manutenção preventiva e corretiva da frota do Município de Ji-Paraná, disponibilizado pela Empresa **PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL** do processo Administrativo 1-7878/2020.

JÔNATA DE FRANÇA PAIVA, Secretário Municipal de Administração, no uso suas atribuições concedidas através do decreto 13768/GAB/PMJP/2021;

Considerando que o teor do contrato 0116/PGM/PMJP/2020, refere-se à contratação de empresa especializada no agenciamento para o **GERENCIAMENTO, CONTROLE E ADMINISTRAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE FROTAS** composto por todos os veículos do Município (Administração Direta e Indireta) através do credenciamento de empresas prestadoras de serviços, comércio de peças, acessórios, lubrificantes, serviços de mecânica geral, funilaria, pintura, vidraçaria, capotaria, tapeçaria, elétrica, hidráulica, ar condicionado, trocas de óleo e filtros, alinhamento de direção, balanceamento, cambagem, aquisição e reparos de pneus, lavagem, lubrificação e aspiração em geral dos veículos, revisão geral, manutenções preventivas e corretivas (inclusive manutenções de garantia) dentre outras com fornecimento assim como assistência de socorro mecânico, guincho até local destinado a devida manutenção, serviços e peças em geral necessários a proporcionar perfeitas condições operacionais do veículo, em rede de serviços especializada, em todo o território Estadual para a frota de veículos pertencentes ao Município de Ji-Paraná/RO.

RESOLVE:

Art. 1º Nomear Gestor e fiscal de contrato para fiscalização e execução dos serviços de gerenciamento, controle e administração de manutenção preventiva e corretiva, com substituição, fornecimento de peças e acessórios para a frota do Município e nas Unidades Administrativas, Secretarias, Fundação, Fundo de Pensão e Autarquias da Prefeitura de Ji-Paraná.

Art. 2º Gestor responsabilizar-se por administrar todo o contrato desde a assinatura até o encerramento com a entrega dos serviços e seu devido pagamento.

Art. 3º Fiscal responsabilizar-se por acompanhar e fiscalizar toda a execução do contrato.

Raniel de Lima Silva



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS



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



PMJ-111
TCE-RO

Art. 4º A comissão será composta pelos membros abaixo relacionados:

GESTOR
Juliano Joel Ruis Nogueira
Matricula - 95.983

FISCAL
Leticia Oliveira Veloso
Matricula - 95.721

Art. 5º As atividades serão desenvolvidas sem ônus para o Município de Ji-Paraná/RO.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na sua publicação.


JÔNATAS DE FRANÇA-PAIVA
Secretário Municipal de Administração
Decreto 13768/GAB/PM/JP/2021

Raniel de Lima Silva

Av. Brasil, 1701 - Bairro Unupá - Ji-Paraná - Rondônia - CEP 76.900-149 - CNPJ 04.092.672/0001-25

Com efeito, pertinente colacionar trecho do relatório de análise de defesas em que o corpo técnico qualifica a conduta do responsável (ID 1643456):

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

31. Com base nos elementos nos autos é possível qualificar a conduta do agente como cometida com erro grosseiro (culpa grave), em consonância com o artigo 28 do Decreto-Lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) c/c art. 12, § 1º do Decreto n. 9.830/19, pois ficou configurado que a conduta do agente público se distanciou daquela que seria esperada do administrador médio.

32. A culpabilidade do defendente resta clara, haja vista que era possível adotar conduta diversa, pois em compras anteriores o procedimento adotado seguiu o termo de referência, o que não ocorreu na situação descrita nos tópicos anteriores.

33. Como bem levantado pelo corpo instrutivo, a atuação conforme o TR em situações anteriores permite afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude do fato ao alijar empresas sediadas em Ji-Paraná do processo de escolha do fornecedor.

34. Assim, conclui esta unidade técnica que a responsabilidade do defendente deve ser mantida.

(...)

Sobre o citado “erro grosseiro”, estabelecido pelo art. 28 da LINDB como um dos requisitos para imposição da responsabilização do agente público, embora o diploma legal não ofereça uma definição exata, o TCU passou a enquadrar determinadas condutas ao termo:

A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o “erro grosseiro” a que alude o art. 28 do decreto-lei 4.657/42 (lei de introdução às normas do Direito Brasileiro), incluído pela lei 13.655/18. (Acórdão 1.628/18-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler).

Posteriormente, a LINDB foi regulamentada pelo Decreto n. 9.830/2019, prevendo em seu art. 12:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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

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

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

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

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

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

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

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

O erro grosseiro é entendido como uma conduta manifestamente inadequada, que viola regras ou princípios claros, ou revela despreparo técnico ou negligência inaceitável, que não seria praticada por um profissional médio em situação semelhante, é dizer, vai além do simples erro administrativo ou técnico, pois implica uma falha que se mostra evidente e inescusável para alguém que exerce um cargo ou função pública.

No caso vertente, o resultado prejudicial está relacionado à falta de adoção das medidas cautelares básicas e necessárias pelo gestor, que não conduziu adequadamente o processo de contratação sob sua responsabilidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

conforme detalhado, dando causa ao pagamento de valores excessivos pela administração pública municipal.

Demais disso, como relatado, tramita em autos apartados (Processo n. 00981/2024), o pedido de parcelamento do montante imputado ao gestor do contrato a título de dano ao erário, em decisão que definiu sua responsabilidade (ID 1522257), o qual foi deferido pela Decisão Monocrática n. 0078/2024-CGPCN (ID 1593883), fato que, com base na Instrução Normativa n. 69/2020/TCE-RO, implica em reconhecimento da dívida:

Art. 22. O responsável poderá requerer o parcelamento ou reparcelamento de valor imputado a título de débito e/ou multa em Decisão de Definição de Responsabilidade ou em Acórdão não transitado em julgado.

Parágrafo único. O parcelamento ou reparcelamento do crédito implicará no reconhecimento da dívida em caráter irretratável e irrevogável; em renúncia ao direito sobre o qual se funda qualquer defesa ou recurso no âmbito administrativo ou judicial referente à matéria de fato, inclusive sobre eventual prescrição ou decadência; em desistência de eventuais ações judiciais ajuizadas e recursos administrativos já interpostos, bem como em aceitação das demais condições e encargos estabelecidos pela lei ou por esta Instrução Normativa.

Assim, como ressaltado pelo corpo técnico, ao requerer o parcelamento, *“o agente renunciou ao direito de discutir e de ter a impropriedade analisada por este Tribunal, bem como ao direito de interpor qualquer tipo de defesa ou recurso, tanto na esfera administrativa ou judicial, reconhecendo a existência da dívida de forma irretratável”*.

Neste mesmo sentido o TCE-RO:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE). ATOS DE PESSOAL. CONCESSÃO DE DIÁRIAS. DANO AO ERÁRIO. PEDIDO DE PARCELAMENTO DO DANO. RECONHECIMENTO DO DÉBITO. TCE REGULAR COM RESSALVAS, COM FULCRO NO ART. 16, II, E ART. 12, § 2º, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR N. 154/96 C/C O ART. 19, § 3º e § 4º, DO REGIMENTO INTERNO. PREJUDICIALIDADE NA PROPOSIÇÃO DE MULTA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

1. O pedido de parcelamento implica o reconhecimento, em caráter irretratável e irrevogável do débito atribuído ao responsável, nos termos do art. 3º, § 3º da Resolução n. 231/2016/TCE-RO.

2. Por meio de uma interpretação extensiva e sistemática da norma, contata-se que a liquidação de um modo geral consiste na verificação de um crédito ou de um direito. Quando o dano é reconhecido pelos responsáveis, por meio dos pedidos de parcelamentos, o crédito torna-se líquido, certo e determinado, sendo este inquestionável. 3. O pedido de parcelamento efetuado antes da apreciação das contas e o seu conseqüentemente deferimento, resulta no adimplemento da obrigação na forma e condições estipuladas, considerando-o como recolhimento tempestivo do débito, conforme dispõe o art. 12, § 2º, da LC n. 154/96. (Precedente: Decisão 307/2000 – Segunda Câmara, Processo 005.377/1998-6, Relator Min. Bento Machado – TCU).

4. É possível julgar regular com ressalvas a Tomada de Contas Especial (TCE), quando os agentes públicos definidos em responsabilidade propõem o pedido de parcelamento dos valores tidos por danosos ao erário, ainda no curso da instrução da TCE, implicando o reconhecimento do débito e evidenciado a boa-fé, além de inexistir outra irregularidade, requisitos estabelecidos no art. 12, § 2º, da Lei Complementar n. 154/96, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 19, § 3º e § 4º, do Regimento Interno.

5. Diante da iniciativa do jurisdicionado em devolver, de pronto o débito nele incluído (ainda em curso de instrução da TCE) e também com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entende-se por não propor a imputação de sanção pecuniária.

6. Será concedida a quitação ao responsável nos termos do art. 19, § 4º do Regimento Interno, quando efetuado o pagamento integral do débito antes da apreciação das contas, em observância ao art. 12, § 2º, da Lei Complementar n. 154/96. (TCE-RO, TCE n. 02872/17, Relator Valdivino Crispim de Souza, Data de Julgamento: 14.08.2018).

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO PRELIMINARMENTE CONHECIDO (ARTIGOS 31, I, E 32 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 154/96, C/C OS ARTIGOS 89, I E 93, CAPUT DO RITCERO). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO DE DIÁRIAS. DANO AO ERÁRIO. RECONHECIMENTO DO DÉBITO. PEDIDO DE PARCELAMENTO. RECONHECIMENTO JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS CONCEDENDO QUITAÇÃO, COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 19, IV, §§ 3º E 4º do RITCERO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA BOA-FÉ. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E, NO MÉRITO, NEGADO PROVIMENTO. JULGAR REGULAR COM RESSALVAS NO TOCANTE AOS RESPONSÁVEIS ADIMPLENTES; QUANTO AOS DEMAIS CONCESSÃO DE PRAZO PARA QUITAÇÃO DE DÉBITOS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

1. Preenchidos os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursal, impõe-se a realização do juízo prelibatório positivo.
2. O Recurso de Reconsideração é cabível em processo de tomada ou prestação de contas, nos termos dos artigos 31, I, e 32 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c os artigos 89, I e 93, caput do RITCERO.
3. O pedido de parcelamento implica o reconhecimento, em caráter irretratável e irrevogável do débito atribuído ao responsável, nos termos do art. 3º, § 3º da Resolução n. 231/2016/TCE-RO.
4. É de se julgar regular com ressalvas a Tomada de Contas Especial quando, no caso concreto, os agentes públicos definidos em responsabilidade propõem o pedido de parcelamento dos valores tidos por danosos ao erário, ainda no curso da instrução da TCE, implicando o reconhecimento do débito e evidenciado a boa-fé, além de inexistir outra irregularidade, requisitos estabelecidos no art. 12, § 2º, da Lei Complementar n. 154/96, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 19, § 3º e § 4º, do Regimento Interno.
5. Precedente no âmbito dos Tribunais de Contas: Processo TC n. 9970111-0 (TCE/PE), reconheceu que apesar da irregularidade não se desfazer pela devolução espontânea dos valores, fazendo uma analogia com o direito penal, entendeu que a atitude do agente público, consiste em arrependimento eficaz, não merecendo uma punição maior já que o infrator ao se arrepender e devolver a quantia sanou todos os efeitos de seu ato (Processo TC n. 9970111-0 (TCE/PE). Relator: Conselheiro Roldão Joaquim. 4ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara. 20.1. 2000).
6. Recurso de Reconsideração preliminarmente conhecido e, no mérito, negado provimento. (TCE-RO, Recurso de Reconsideração n. 3262/18, Relator Paulo Curi Neto, Data de Julgamento: 25.02.2021).

Isto posto, sem embargo do pedido de parcelamento deferido e em fase de cumprimento pelo gestor do contrato, tendo em vista que subsistente a responsabilidade pelo direcionamento e pelo dano causado ao erário, a cujo ressarcimento já se deu início, divergindo da unidade técnica, deve-se julgar a presente TCE irregular quanto ao Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira, nos termos do artigo 16, III, *b* e *c*, da Lei Complementar n. 154/96, com imputação de débito ao responsável, para garantia do ressarcimento do valor parcelado ainda pendente, condicionando-se a respectiva quitação ao cumprimento integral da obrigação ressarcitória.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Quanto à possibilidade de aplicação de multa ao gestor do contrato, muito embora o corpo técnico a tenha afastado considerando a boa-fé do responsável, que estaria caracterizada pelo reconhecimento e parcelamento do débito, o Ministério Público de Contas, divergindo do referido posicionamento, entende que o parcelamento do débito não representa, por si só, óbice à aplicação de sanção pecuniária.

O parcelamento configura mero instrumento de facilitação do ressarcimento pelo responsável, diante do reconhecimento espontâneo do prejuízo causado, não eliminando a possibilidade de responsabilização do agente pela conduta irregular causadora do dano.

Diversamente da obrigação de ressarcir o erário, que não tem natureza de pena, a aplicação de multa tem caráter sancionatório, além de educativo, destinando-se a punir a conduta irregular que resultou na lesão ao patrimônio público.

A boa-fé, que deve ser aferida no momento da prática do ato irregular e não do pedido de parcelamento, pode até mitigar, mas não necessariamente excluir a aplicação de penalidades em casos de atos antieconômicos, não podendo ser presumida, nem mesmo pelo fato de haver sido deferido o parcelamento, como na hipótese, visto que nem sequer houve ainda a quitação do débito, não havendo que se cogitar da incidência do artigo 19, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno.

Como antes asserido, a boa-fé deve ser avaliada mediante análise detalhada da conduta do agente no momento da prática do ilícito que causou o dano, conforme evidenciado em voto proferido pelo Conselheiro Paulo Curi, no julgamento do Processo n. 03262/2018 (Acórdão APL-TC 00021/21):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

2) Sobre a boa-fé como requisito autônomo, o momento de sua ocorrência e o ônus de sua demonstração

Dando continuidade à análise dos fundamentos da decisão objurgada, há que se reconhecer que, da leitura do parágrafo segundo do art. 12 da Lei Orgânica desta Corte e do parágrafo 3.º do art. 19 do RITCERO, anteriormente transcritos, não se extrai que a existência do primeiro requisito (a boa-fé), de índole subjetiva, possa ser inferida direta e imediatamente da verificação do segundo (a liquidação tempestiva). Muito ao revés, a própria disposição desse elemento subjetivo na construção frasal dos preceitos em comento está a indicar sua natureza condicional, a deter uma precedência lógica ante a conferência da liquidação do débito, de maneira que, sem o reconhecimento (prévio) da boa-fé do agente, em nada aproveita a constatação do recolhimento da quantia devida, mesmo que esta ocorra antes do julgamento das contas, para os estritos fins de reconhecimento da sua regularidade e de concessão da subsequente quitação – concedida em função dessa regularidade, assim reconhecida.

Por conseguinte, a boa-fé do agente responsabilizado, para desdobrar no efeito pretendido sobre o julgamento das contas, só poderia ser aquela aferida como elemento da conduta objeto de tipificação, ou seja, como pertencente ao animus do agente no cometimento do ato ilícito sub examine, como bem arguido pelo MPC em suas razões recursais.

Nesse comenos, é bem verdade que os julgados deste Tribunal especializado têm se sucedido sem maiores arguições acerca dessa questão, havendo exemplos tanto no sentido de se aferir o elemento subjetivo por ocasião da prática do ato tido por irregular, quanto no sentido de se tomar a boa-fé como derivada da postura do responsável no curso da atuação fiscalizadora, de maneira a elidir os efeitos danosos da conduta irregular perpetrada. A esse respeito, o voto condutor do julgado supratranscrito assevera (destacou-se):

[...]

16. De fato, assistem razão ao Controle Externo e ao Ministério Público de Contas. Restou incontestado, inclusive com o reconhecimento da entidade conveniente, a existência de irregularidades graves e danosas ao erário na aplicação do Convênio nº 282/PGE-2009. **Também restou reconhecido nos autos, apesar dessas graves falhas, que não houve, por parte dos membros da Associação ASPRUR, má-fé na aplicação dos recursos repassados pelo Estado de Rondônia.**

De modo inverso, o voto condutor do Acórdão APL-TC 00152/19, de relatoria do eminente Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, proferido no bojo dos autos de n. 03892/16, reproduziu a mesma compreensão ora em xeque (negritou-se; outros destaques no original):

[...]

Assim, **considerando que a jurisdicionada por iniciativa própria devolveu, de pronto, os valores em questão, ainda no curso de instrução desta TCE, evidenciando a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito e, ainda, não havendo outras impropriedades a**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

ela apontada, entende-se que deve ser julgada regular com ressalva a presente TCE e, ainda, concedendo-lhe a devida quitação à Senhora Marcelene Naitz, nos termos do art. 12, §2º da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 19, §3º e §4º do Regimento Interno desta Cortes [sic], [...]

A discussão em tela traz à baila, ainda, outro debate, com ela diretamente relacionado, no tocante à possibilidade de se presumir a boa-fé do agente público, no desempenho de suas atribuições (ou, de modo geral, no bojo de suas relações com a Administração), em face do ônus de demonstrá-la, recaindo este quer sobre o agente, quer sobre os órgãos de controle. Para melhor elucidação, pois, convém que essas questões sejam enfrentadas em separado.

A) Sobre o momento de aferição da boa-fé vs. a aferição do momento de sua ocorrência

Acerca da noção de boa-fé, como requisito autônomo para a aplicação do disposto no art. 12, § 2.º, da Lei Orgânica desta Corte, o recorrente desenvolve, com acerto, a seguinte arguição, *in litteris*:

[...]

Veja-se, dos excertos transcritos, que o fato do débito inicialmente apurado ser quitado, antes do julgamento da Tomada de Contas Especial por esse Tribunal, não resulta, necessariamente, na regularidade das contas examinadas, ainda que com ressalvas.

Para tanto, deverão ser analisados “outros requisitos formais”, tais como o “animus do agente na prática do ato irregular”, ou seja, se a ação foi permeada de má-fé ou, ao contrário, se pode ser reconhecida como de boa-fé. O ato de quitação do débito (ou o pedido de parcelamento), portanto, não resulta automaticamente no reconhecimento de boa-fé na conduta perpetrada.

São requisitos diferentes e que necessitam de apuração específica no caso concreto analisado para que, se somados à ausência de outra irregularidade, possam resultar no julgamento das contas como regulares com ressalvas, na forma disposta no art. 12, § 2º da Lei Orgânica dessa Corte de Contas.

Como visto linhas acima, a redação do dispositivo aponta para o reconhecimento da singularidade e autonomia dos três requisitos, os quais precisam figurar no caso concreto, cumulativamente, para possibilitar o saneamento do processo. Mais do que isso, **a verificação da boa-fé há de preceder a conferência dos demais requisitos, tornando-se, por isso, condição prévia para**, no operar lógico da aplicação do dispositivo normativo em comento, **sanear o feito**.

Ora, a atuação judicante, no exercício da subsunção, parte da certificação do preenchimento da hipótese de incidência contida na norma abstrata, com a análise da conduta praticada pelo agente, para em seguida promover a imputação das consequências jurídicas previstas. Assim sendo, é da apreciação dos atos praticados em concreto que exsurtem os elementos que hão de qualificá-los juridicamente como atos ilícitos, passíveis dos efeitos jurídicos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

estipulados no ordenamento, compreendendo aspectos objetivos (atinentes às circunstâncias exteriores do comportamento e às do âmbito de sua ocorrência) e subjetivos (relativos à volição do agente e a seus caracteres pessoais), sobre os quais deve incidir a valoração quanto a sua gravidade e reprovabilidade.

Em outras palavras, parte-se de um juízo de valor sobre a conduta do agente, tipificada como ato irregular, para se imputar os efeitos jurídicos correspondentes, não se podendo atribuir – senão explicitamente – a atos supervenientes o condão de elidir tais efeitos ou obstar-lhes a ocorrência, o mais das vezes contribuindo apenas para amenizar sua severidade.¹⁰

Destarte, vê-se que o § 2.º do art. 12 da LOTCERO vincula a presença de dois dos requisitos para o saneamento do processo ao momento da conduta do agente que seja objeto de fiscalização e julgamento pela Corte de Contas, a saber: que, ao praticar o ato reputado como irregular, tenha o agente procedido com boa-fé; e que não se identifiquem outras irregularidades nas contas do responsável. Tais condições, por certo, restringem diretamente a própria responsabilização do agente, influenciando a percepção da gravidade da irregularidade cometida e a reprovação de sua conduta, de modo a determinar os efeitos sancionatórios decorrentes, ainda que não sobrevenha a liquidação espontânea do débito. São, por este motivo, independentes desta.

Com isso, apenas este último requisito – a liquidação antecipada do débito atualizado, promovida antes do julgamento das contas, mas, evidentemente, após o cometimento da irregularidade causadora do dano –, é que ostenta um caráter de reparação, cuja eficácia sobre o saneamento do feito depende tanto da sua tempestividade (enquanto pressuposto temporal) quanto da existência dos dois outros requisitos (enquanto pressuposto lógico), o que só poderá se confirmar, por óbvio, no momento da prolação da decisão definitiva. Assim é que o **momento de aferição desses requisitos, quando da decisão de mérito, não pode ser confundido com a aferição do momento de sua ocorrência, no curso dos acontecimentos**, uma vez que o pagamento antecipado da quantia devida deverá se concretizar antes do pronunciamento da Corte sobre as contas, determinando-o em alguma medida; porém, por ocasião deste

¹⁰ Veja-se, em comparação, a previsão normativa dos institutos de direito penal consistentes no “arrepentimento eficaz” (art. 15 do Código Penal) e no “arrepentimento posterior” (art. 16 do mesmo diploma), os quais, respectivamente baseados no movimento de impedir a produção do resultado lesivo e de repará-lo, acarretam, de todo modo, uma redução nas consequências atribuídas ao agente: o primeiro, pela limitação de sua responsabilidade aos atos já praticados; e o segundo, pela redução da sanção imposta. Nenhum dos institutos, todavia, acarreta a supressão completa de todas as consequências negativas normativamente derivadas da realização da hipótese fática. Confirma-se (em negrito): “Art. 15 - **O agente que, voluntariamente, desiste de prosseguir na execução ou impede que o resultado se produza, só responde pelos atos já praticados.**” e “Art. 16 - Nos crimes cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, **reparado o dano** ou restituída a coisa, **até o recebimento da denúncia ou da queixa**, por ato voluntário do agente, **a pena será reduzida de um a dois terços**”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

pronunciamento, será averiguado **se, ao tempo da prática da irregularidade danosa, agiu o responsável com boa-fé,** e se não cometeu qualquer outro ato irregular, naquela oportunidade.

A jurisprudência do TCU, como bem destacado pelo recorrente, perfilha esse entendimento, sendo oportuno ajuntar, aos precedentes citados na peça recursal, os seguintes julgados recentes (destacou-se):

RESPONSABILIDADE. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ. AVALIAÇÃO. MOMENTO. O fato de haver colaboração do responsável para a correta quantificação do débito não demonstra sua **boa-fé**, porquanto esta **deve ser aferida no momento dos fatos que ocasionaram o dano ao erário.** (TCU. Acórdão 1191/2019-Plenário. Processo n. 002.588/2009-0. Embargos de Declaração. Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman. Data da sessão: 22.05.2019. Publicação: Boletim de Jurisprudência n. 266, de 10.06.2019).

RESPONSABILIDADE. DÉBITO. QUITAÇÃO AO RESPONSÁVEL. CITAÇÃO. PAGAMENTO. JUROS DE MORA. PRINCÍPIO DA BOA -FÉ. MULTA. O pagamento tempestivo do débito na fase de citação, atualizado monetariamente, opera sua quitação, não cabendo a incidência de juros quando do julgamento do processo. Todavia, **caso não reste caracterizada a boa-fé do responsável ou na subsistência de outras irregularidades, as contas serão julgadas irregulares com aplicação da multa** prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. (TCU. Acórdão 1143/2019-Primeira Câmara. Processo n. 004.999/2014-2. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão: 05.02.2019. Publicação: Boletim de Jurisprudência n. 252, de 25.02.2019).

B) Sobre a presunção da boa-fé e o dever de prestar contas

Por outro lado, a questão da impossibilidade de presunção da boa-fé do agente público merece alguns apontamentos. O posicionamento esposado pelo MPC arrima-se em julgados do TCU orientados nesse sentido, baseados na produção intelectual do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, cujo excerto doutrinário foi reproduzido nas razões recursais:

[...]

Sobre o tema “boa-fé”, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti em artigo publicado na revista TCU Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun 2001, ao abordar “A cláusula geral da boa-fé como condição do saneamento de âmbito do Tribunal de Contas da União”, obtemperou que:

“Reconhecer a boa-fé significa extraí-la dos elementos contidos nos autos, significa que a boa-fé deve ser demonstrada, verificada, observada a partir desses elementos. Quer isso dizer que a boa-fé nesse caso, não pode ser “presumida”, mas, antes, deve ser verificada, demonstrada, observada, enfim, reconhecida.”

[...]

Não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a de presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública. Insere-se essa regra no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

valores públicos sob sua responsabilidade. A necessidade de comprovação ou de reconhecimento da boa-fé, como aqui se defende, é de todo consentânea com essa inversão de ônus.

O recorrente, a par dessa concepção, argumenta, a seu turno, que (destaques no original):

[...]

De toda sorte, para além desse raciocínio, **a Corte de Contas da União**, mister se faz destacar, **em nenhuma hipótese admitir a presunção de boa-fé**, mormente como consectário lógico e irrestrito da quitação de um débito apurado em instrução inicial pela Corte de Contas.

Diante do exposto, é o caso de se verificar, na situação concreta ora enfrentada, se existem elementos suficientes para demonstrar a boa-fé dos agentes públicos municipais.

[...]

Ora, não se pode afirmar que um agente público tenha, de boa-fé, deixado de prestar contas de recursos recebidos a título de diária. Não é o comportamento que se espera de um agente público - "homem médio" que labore com "honestidade, lealdade e probidade", na medida em que o dever de prestar contas decorre diretamente da lei e do uso de verbas públicas.

Outrossim, o Vereador que deixa de prestar contas, ainda que de forma não dolosa, atua com clara negligência no trato da coisa pública, suficiente para descaracterizar a boa-fé de sua conduta. O mesmo raciocínio pode ser empregado quanto à ausência de comprovação da finalidade pública dos deslocamentos realizados, já que demonstram menoscabo com as normas que impõem o dever de demonstrar a correção dos gastos públicos, que não podem ser empregados em atividades que não guardem correlação com o interesse público.

Em que pese o acerto da afirmação, no tocante ao dever de prestação de contas do gestor público em relação aos recursos públicos sob a sua responsabilidade - de expressão constitucional, aliás, ante o teor do art. 70, parágrafo único, da CRFB -, é preciso obtemperar que essa hipótese não resume a totalidade das situações jurídicas em que figurem agentes públicos, ao travar relações regidas pelo direito público. É dizer, situações há em que a presunção da boa-fé se faz possível, mesmo no âmbito das relações de direito material sujeitas ao direito público, e ao regime jurídico-administrativo, propriamente. Dá-se, como exemplo, a esse respeito, a consolidada jurisprudência que entende indevida a devolução de valores percebidos por servidores públicos, de caráter alimentar, por erro exclusivo da Administração, quando se presume a boa-fé no seu recebimento - ocasiões em que é a má-fé do servidor que deve ser comprovada (ou, ao menos, a ausência de boa-fé), para elidir a presunção. A questão foi submetida ao sistema de recursos repetitivos no Superior Tribunal de Justiça (Tema 531), tendo-se firmado a seguinte tese:

Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

servidor público. (STJ. 1.^a Seção. Resp. 1.244.182/PB. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Data de julgamento: 10.10.2012. Publicação: DJe 19.10.2012).¹¹

Do que se vê, pois, a verificação da boa-fé do agente público, nesse contexto, apoia-se em um padrão esperado de comportamento, tornando-se objetiva a aferição. Destarte, a boa-fé se depreende, objetivamente, em face de elementos do caso concreto – porém com base em **um modelo de conduta, que se presume ordinariamente existente na atuação do agente público**.¹² Outros julgados do TCU reforçam essa concepção, *verbi gratia*:

A boa-fé do responsável deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as conseqüências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente. (TCU. Acórdão 88/2007-Plenário. Processo n. 007.205/2000-0. Recurso de Reconsideração. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da sessão: 07.02.2007)¹³

Com efeito, no âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. O que se afere, pois, em termos objetivos, é se o caso concreto oferece os contornos que permitam a assunção de que o agente público procedeu como se espera, ou ainda, de que atuou como frequentemente atua, no desempenho de suas atribuições – em suma, de que agiu em conformidade com a boa-fé objetiva. Essa concepção se amolda, inclusive, à presunção de legitimidade dos atos administrativos e de gestão, cuja irregularidade há de ser demonstrada, de modo a afastar a presunção, acarretando um ônus probatório a cargo do órgão instrutivo, em consonância com a distribuição estática do ônus da prova, à luz do art. 373, inciso I, do Código de Processo Civil.

(...)

Naquela assentada, desafortunadamente, o eminente relator foi voto vencido, a despeito da consistente fundamentação, que ora se traz à revisitação, esperando que a Corte se posicione favoravelmente à tese.

¹¹ Cf., ademais, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: AgInt no REsp n. 1.598.380/MG; MS 19.260/DF; RMS n. 54.417/MA; REsp 1.657.330/RS; REsp 1793496/SP. A propósito, o próprio TCU dispõe de entendimento sumulado nestes termos, a saber: SÚMULA TCU 249: *É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.*

¹² A presunção, a rigor, há de atender aos ditames da razoabilidade, não se podendo presumir o que é extravagante, consoante lição do Ministro Celso de Mello (ADI-MC nº 1158, rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 1994/12/19, Pleno, DJ DATA-26-05- 95 PP-15154 EMENT VOL-01788-01 PP-00051).

¹³ Cf. igualmente: Acórdão 1895/2014-Segunda Câmara; Acórdão 3882/2014-Segunda Câmara; Acórdão 1894/2018- Segunda Câmara; Acórdão 7936/2018-Segunda Câmara.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Com fulcro nessas considerações, então, opina-se pela aplicação de multa ao gestor, com fundamento no art. 55, II e III, da Lei Complementar n. 154/96, c/c o art. 103, II e III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

II - Da responsabilidade da empresa Jean Cardoso da Silva

ME

No tocante à empresa Jean Cardoso da Silva ME, sua responsabilidade foi definida por oferecer pneus para o Município de Ji-Paraná com preços superiores aos de mercado em, no mínimo, 40% (quarenta por cento), contribuindo para o prejuízo causado à municipalidade no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos). *Verbis* (ID 1522257):

III - Definir a responsabilidade, nos termos do art. 12, inciso I, da LC n. 154/96, c/c o art. 19, inciso I, do RITCERO, da empresa Jean Cardoso da Silva ME, CNPJ nº 29.708.868/0001-22, que, no Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, durante o exercício de 2022, ao fornecer pneus para o Município de Ji-Paraná, com preços superiores ao de mercado em, no mínimo, 40% (quarenta por cento), contribuiu para o prejuízo causado à Municipalidade no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos);

Relativamente à responsabilidade da empresa credenciada, colaciona-se a seguir trecho da análise técnica que consubstancia os fundamentos da unidade técnica para afastá-la (ID1643456):

3.2 - Das razões de justificativas apresentadas pela empresa Jean Cardoso da Silva ME.

49. A defendente aduz (ID 1554198), em suma, que apenas forneceu sua proposta de cotação e que a decisão de compra coube ao gestor, não havendo nenhuma prova nos autos de que houve direcionamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

50. Da análise das razões defensivas, depreende-se que a defendente argumenta basicamente que não deu causa a nenhum dano causado ao erário, haja vista ter fornecido seu orçamento e coube à administração a decisão pela escolha do fornecedor.

51. No caso, a responsabilidade da defendente se deu por ter sido, em tese, a beneficiária de dano ao erário, na ordem de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos), ocasionado pelo direcionamento, fora da hipótese prescrita no termo de referência, orçamentos para aquisição de pneus oriundos de empresas sediadas em outro estado da federação, preterindo, injustificadamente, empresas especializadas sediadas em Ji-Paraná, violando as Cláusulas 4.24.1 e 4.25 do Termo de Referência e art. 66 da Lei n. 8.666/93.

52. Segundo a DM 0009/2024-GPCN (ID 1511595), há indícios veementes da participação da empresa Jean Cardoso da Silva ME na irregularidade que causou o prejuízo à municipalidade de Ji-Paraná, uma vez que, em novembro de 2022, quando forneceu os pneus, praticou preços, no mínimo, 40% superiores aos praticados à época.

53. Pois bem. É cediço que a pessoa jurídica, como detentora de direitos e deveres, é passível de responsabilização perante os tribunais de contas pelos atos cometidos em seu nome.

54. Nesse sentido, já entendeu o TCU:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DIVERGÊNCIAS ENCONTRADAS NO EXAME DE PROCESSOS EM QUE OS DANOS AO ERÁRIO TÊM ORIGEM NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS FEDERAIS A ENTIDADES PRIVADAS. NA HIPÓTESE EM QUE A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO E SEUS ADMINISTRADORES DEREM CAUSA A DANOS AO ERÁRIO NA EXECUÇÃO DE AVENÇA CELEBRADA COM O PODER PÚBLICO FEDERAL COM VISTAS À REALIZAÇÃO DE UMA FINALIDADE PÚBLICA. INCIDE SOBRE AMBOS A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA PELO DANOS AO ERÁRIO. ARTIGOS 70, PARÁGRAFO ÚNICO, E 71, INCISO II, DA CF/88 (...) (Incidente de Uniformização de Jurisprudência. Acórdão nº 2763/2011 - Plenário. Processo nº 006.310/2006-0. Ata nº 43/2011. DOU: 19-10-2011) (grifou-se)

55. Diante disso, deve ser responsabilizado por desfalques de valores públicos o terceiro que, como contratado, haja concorrido para a ocorrência do dano apurado.

56. Esse raciocínio encontra-se cristalizado no art. 16, §2º, "b", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que prevê:

§ 2º - Nas hipóteses do inciso III, alíneas "c" e "d", deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

solidária: [...] b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

57. No mesmo sentido, leciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁴:

Como regra [o Tribunal de Contas] somente julga particulares se gerirem recursos públicos ou causarem dano, em coautoria com jurisdicionado. Por exceção, o TCU considerou irregulares, com quitação, as contas de uma clínica que havia recebido recursos superiores aos correspondentes aos serviços prestados (TCU – Processo nº TC-550.335/95-1 – Acórdão nº 256/97 – Plenário). (grifou-se)

58. No caso dos autos, a fiscalização demonstrou que os preços praticados pela defendente ficaram, no mínimo, **40% superiores aos praticados nas contratações anteriores**. É incontestável, portanto, que a administração pagou mais caro pelo produto.

59. Entretanto, isto, por si só, não é capaz de atrair a responsabilidade da contratada, tendo em vista que é preciso que a individualização da conduta seja feita de forma precisa e fundamentada, por meio de evidências suficientes e apropriadas que demonstrem a participação de cada agente no ato lesivo.

60. Revisitando o caderno processual depreende-se que, de fato, houve uma visível mudança no padrão dos procedimentos adotados para aquisição do mesmo produto (pneu) perpetrada no mês de novembro/2022.

61. Como pontuado pelo corpo técnico (ID 1426412):

(...) até o mês de outubro/2022 os orçamentos para aquisição de pneus (OS's 3149 e 3189) foram encaminhados em quase sua totalidade a empresas situadas no município de Ji-Paraná, diversamente, no mês seguinte (novembro/2022) os orçamentos para aquisição do mesmo produto, sem qualquer justificativa, foram direcionados a apenas 4 (quatro) empresas, sendo 3 (três) delas situados no município de Várzea Grande estado do Mato Grosso.

62. No entanto, não é razoável atribuir à contratada a responsabilidade pela mudança drástica nos procedimentos para aquisição de pneus em novembro/2022.

63. Da mesma forma, não pode a contratada ser responsabilizada pelo fato de as cotações terem sido encaminhadas para 4 empresas, sendo 3 (três) delas localizadas em Várzea Grande/MT, em desacordo com a cláusula 4.25 do TR.

¹⁴ Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Pareceres/4361689.HTM>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

64. Nota-se que todas as condutas descritas acima foram praticadas pelo ente contratante, sem qualquer interferência e/ou contribuição da defendente.

65. É oportuno registrar que o próprio Sr. Juliano Joel Ruis Nogueira, fiscal do contrato, afirmou em suas razões defensivas que (ID 1554129):

Na aquisição dos pneus se deu de forma urgente, devido ao início do ano letivo e diante do cenário que várias empresas não respondem a solicitação de cotação e conseqüentemente o procedimento fica moroso, optou nesta ocasião em selecionar as empresas já mencionadas para a aquisição dos produtos.

66. Ou seja, o próprio fiscal do contrato deixa claro que todas as decisões foram tomadas por ele, em virtude de uma alegada urgência e com temor da paralisação de serviços essenciais da administração pública.

67. Ademais, o fato de que a empresa Jean Cardoso da Silva ME não possuir, à época, no seu rol de atividades comerciais, nem mesmo como atividade secundária, a comercialização de pneumáticos, não a impedia de adquirir os produtos e revendê-los à administração pública.

68. Além disso, seria desarrazoado atribuir responsabilidade à defendente por não constar na relação das 35 (trinta e cinco) empresas que atuavam no ramo de comércio de pneumáticos e cadastradas junto ao sistema prime na cidade de Ji-Paraná, já que isto, per se, não lhe proibia de contratar com a Administração Pública.

69. A par disto, o fato de a administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados na presente contratação não permite a responsabilização daquele que forneceu orçamento dos referidos pneus.

70. O Direito Administrativo Sancionador deve ser pautado pelos princípios do processo penal e pela individualização da conduta, bem como deve ser tratado com a cautela aplicada nestas situações, haja vista que se trata da expressão máxima do poder de punir da Administração Pública.

71. Logo, é preciso evidenciar que a responsabilidade administrativa detém natureza subjetiva. Deve-se apurar quem, pessoalmente, agiu de forma ilegal para que se proceda à devida responsabilização pessoal e subjetiva, na medida da reprovabilidade de sua conduta.

72. Desta forma, é inviável juridicamente que se impute individualmente a responsabilidade legal por atos de terceiros, visto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

que tal conclusão levaria ao desrespeito das premissas básicas e fundamentais do sistema punitivo estabelecido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

73. No caso dos autos, a alteração dos procedimentos de compras não se torna o liame subjetivo apto a responsabilizar a empresa contratada, ora defendente, sob pena de um verdadeiro atropelo aos princípios e regras fundamentais que balizam o sistema punitivo.

74. Com isso, não estando demonstrado de forma robusta que a defendente tenha contribuído para o ato antieconômico, não há que se falar em responsabilização da defendente.

75. Assim, conclui esta unidade técnica que a responsabilidade da defendente deve ser afastada.

Data vênia o posicionamento técnico, o Ministério Público de Contas diverge quanto ao afastamento da responsabilidade da empresa credenciada, pelas razões a seguir pontuadas.

Infere-se da Decisão Monocrática n. 009/2024-GPCPN¹⁵ que a relatoria entendeu que a irregularidade relativa ao direcionamento praticado pelo gestor do contrato beneficiou diretamente a empresa Jean Cardoso da Silva ME, a qual, por sua vez, lesou o Executivo de Ji-Paraná ao vender bens com preços substancialmente acima dos de mercado.

Esta a motivação para a inclusão da aludida empresa no rol de responsáveis, de forma solidária, com vistas à elucidação dos fatos sindicados, dada a sua condição de beneficiária imerecida.

¹⁵ Segue trecho do *decisum*: “26. Essa situação revela que o suposto direcionamento efetuado pelo senhor Juliano beneficiou diretamente a empresa Jean Cardoso da Silva ME, em prejuízo da Municipalidade de Ji-Paraná, que suportou o dano de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil, duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos).

27. Sendo assim, a inclusão da empresa Jean Cardoso da Silva ME no rol de responsáveis é medida impositiva, tendo em vista o potencial dessa medida para a elucidação dos fatos investigados, bem como a sua condição natural, nesse contexto, de suposta beneficiária imerecida.

28. Afinal, a partir de uma análise perfunctória do relato produzido pelo Corpo Técnico, verifica-se a necessidade de também chamar aos autos a contratada, a fim de examinar, no momento oportuno – quando da apreciação definitiva e exauriente do mérito –, se os atos comprovados são suficientes para configurar a sua reponsabilidade no evento em apuração.

29. Insta salientar que o particular que, de alguma maneira, contribuir para o ato ilícito também deve responder solidariamente. Logo, a citação da referida pessoa jurídica é medida que se impõe.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Em suas alegações de defesa (ID 1554198), a empresa, representada por seu administrador, sustentou que a ela não cabe aplicação de penalidade, tampouco sua responsabilização de forma solidária pelo suposto dano ao erário, visto que, fruindo da sua liberdade econômica, apenas apresentou cotação “de acordo com o chamado do sistema”, operado pelo Sr. Juliano, gestor do contrato.

Aduziu que, ao apresentar a cotação dos itens, somente apresentou seu preço de venda, não tendo obrigado o administrador a declará-la como vencedora da aquisição.

Ressaltou que as empresas participantes das cotações não possuem acesso aos valores apresentados por cada interessada, informação esta que estaria restrita ao gestor do contrato, a quem compete a seleção da melhor proposta e a decisão de compra.

Sustentou, ainda, os seguintes argumentos para fundamentar o afastamento de sua responsabilidade (ID 1554198):

[...]

Por essa linha de raciocínio, todas as vezes que se abriu cotação para aquisição de algum objeto, e verificar que a empresa não venceu cotou (*sic*) com preço acima do de mercado for declarada suspeita de prática de sobrepreço teríamos que instaura procedimentos para quase todas as compras, pois, para que haja a vencedora tem que haver outras cotações com valores maiores, o qual cada empresa cadastrada expõe seu valor de venda, sem nenhuma responsabilidade, pois, há que se julgar a melhor proposta e que é de incumbência do gestor do contrato (sr. Juliano).

É público e notório, que as vendas para a administração pública nunca são os valores relativos ao de mercado, pois, existe uma burocracia que impede de compararmos as vendas efetuadas as civis (*sic*) para com a administração pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Por fim, alegou inexistir nos autos prova de que tenha sido beneficiada ou alvo de direcionamento, aduzindo que não teve dolo de causar dano, visto que não teve participação alguma no julgamento da aquisição dos objetos, não podendo ser imputada qualquer responsabilidade a defendente.

Em linha com os argumentos mencionados, a empresa Jean Cardoso da Silva ME busca afastar a sua responsabilidade solidária por ter contribuído com o prejuízo causado ao tesouro municipal, ao fornecer os pneus com preços superiores aos praticados, alegando que agiu dentro dos limites de sua liberdade econômica e sem envolvimento direto no processo de contratação.

Nada obstante, essa argumentação não é válida, visto que a jurisprudência brasileira, particularmente a do Tribunal de Contas da União (TCU), é clara ao sustentar que agentes privados (pessoas físicas ou jurídicas) que negociam com a administração pública assumem vários deveres de probidade e diligência.

Ao oferecer cotações com valores, no mínimo, 40% superiores aos praticados no mesmo contrato por empresas do mesmo município em meses anteriores, fornecendo-os à administração nessa condição, a empresa não somente ultrapassou os limites da razoabilidade econômica, mas também revelou uma clara desatenção aos princípios da economicidade e do interesse público.

Nesse contexto, alegar desconhecimento ou simplesmente afirmar que apenas apresentou uma proposta – diga-se, aceita pelo gestor do contrato nos termos ofertados – não exime a empresa da responsabilidade que incumbe aos agentes econômicos que voluntariamente interagem com o poder público, que devem agir com total transparência e ética.

Como acima transcrito, a empresa parte do inadmissível pressuposto – ilícito e imoral – de que *“as vendas para a administração pública nunca são os valores relativos ao de mercado, pois, existe uma burocracia que impede de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

compararmos as vendas efetuadas as civis (sic) para com a administração pública”, o que apenas reforça o desiderato livre e consciente de lesar o erário.

Diversamente da lamentável e antiética premissa adotada pela empresa em seus negócios com o poder público – de que os valores de venda para a Administração nunca são os de mercado –, os licitantes que contratam com a Administração devem seguir os princípios e normas do Direito Administrativo, regime jurídico em que prevalece o interesse público sobre o privado, conforme entendimento consolidado das Cortes de Contas, a começar pelo Tribunal de Contas da União.¹⁶

Nesse cenário, a empresa não pode se furtar de sua corresponsabilidade, especialmente quando as evidências contidas nos autos mostram claramente que houve um favorecimento indevido, em decorrência do direcionamento praticado pelo gestor do contrato em seu favor, que resultou no recebimento de valores acima dos praticados no mercado, prática assumida como verdadeiro princípio pela contratada, como se vê de suas alegações de defesa.

Com efeito, a tese defensiva de que *"as vendas para a administração pública nunca são valores relativos ao mercado,"* a par de causar indignação, nada mais representa, em verdade, a admissão expressa da prática de sobrepreço, o que, por si só, já configura violação chapada aos princípios da economicidade, da legalidade e da moralidade administrativa.

Em verdade, a empresa, ao reconhecer a discrepância entre seus preços e os praticados no dito mercado civil, apenas confirma sua corresponsabilidade pelo dano causado ao erário municipal.

¹⁶ [...] “os licitantes que contratam com a Administração passam a se submeter a princípios e regras do Direito Administrativo, onde se opera a supremacia do interesse público em relação ao interesse privado. Nesse sentido, o pagamento de serviços obras ou produtos por preços superiores aos de mercado instaura a presunção de culpa contra esses agentes privados”. (Acórdão TCU n. 152/2007 – Plenário).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Além disso, a alegação de não ter acesso às informações do processo de cotação conduzido pelo gestor do contrato não a isenta de responsabilidade, mas, ao contrário, reforça sua obrigação de ser diligente, proba e cautelosa ao ofertar preços ao poder público.

Sem dúvida, configura dever primário dos agentes privados oferecer preços compatíveis com os do mercado, independentemente de qualquer erro cometido pela Administração, possuindo a empresa a obrigação legal e ética de apresentar propostas que reflitam a realidade econômica, não podendo se beneficiar de alegadas falhas burocráticas sistêmicas.¹⁷

Em recente decisão do Tribunal de Contas da União, objeto do Acórdão n. 992/2022-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, aquela Corte consolidou o entendimento de que os agentes privados têm a obrigação de ofertarem em licitações preços compatíveis com os de mercado, sob pena de ressarcirem o erário pelo sobrepreço, assim decidindo na ocasião:

(...) Apesar de o agente privado contratado pela Administração não ter a incumbência direta de gerir os recursos públicos, ele participa do ato jurídico de formação da vontade contratual, especificamente com relação à definição do preço final do ajuste. Nessa perspectiva, é legítima a inclusão das empresas Andrade Gutierrez Engenharia S.A., Construtora Norberto Odebrecht S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A. e Estacon Engenharia S.A. como responsáveis solidárias neste processo, na medida em que concorreram para a prática do dano

¹⁷ Nesse sentido, entende o TCU: “Não devem as empresas tirar proveito de orçamentos superestimados pela Administração, haja vista incidirem no regime de contratação pública regras próprias de Direito Público, mais rígidas, sujeitas à aferição de legalidade, legitimidade e economicidade pelos órgãos de controle. A responsabilização solidária pelo dano resta sempre evidenciada quando, recebedora de pagamentos por serviços superfaturados, a empresa contratada contribui de qualquer forma para o cometimento do dano, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. (Acórdão TCU nº 454/2014 - Plenário).

O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992) na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento. (Acórdão TCU nº 1304/2017 - Plenário).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

apurado, ao deixar de ofertar preços compatíveis com os de mercado.
(...)

Enunciado: As empresas que contratam com a Administração devem ofertar preços compatíveis com os de mercado, sob pena de serem responsabilizadas por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que o regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas, com a consequente obrigação de seguir os preços praticados no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados.

Em relação à arguição de que não pode ser imputada responsabilidade à empresa, uma vez que não houve dolo, igualmente, não merece guarida.

A Lei n. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, prevê, dentre outras exigências, a necessidade de caracterização de “erro grosseiro” ou “dolo” como condicionantes à responsabilização pessoal do agente público, a teor da previsão de seu art. 28.¹⁸

Todavia, da própria redação do dispositivo, é possível inferir que ele não é aplicável aos agentes privados, nos casos de responsabilização decorrente de relações contratuais, notadamente porque, por óbvio, estes não praticam atos administrativos.

Inclusive, o próprio Tribunal de Contas da União asseverou no Acórdão n. 2768/2019 – Plenário que *“o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), que trata da responsabilização pessoal do agente em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública [...]”*.

¹⁸ 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 ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Desse modo, a responsabilidade das pessoas jurídicas em casos de prejuízo ao erário não está condicionada à comprovação de dolo ou culpa, mas sim ao resultado danoso do qual tirou proveito, como no caso em exame.

O simples fato de um ato ou omissão ter resultado em prejuízo ao erário causado pelo particular é suficiente para justificar a sua responsabilização, independentemente do atuar administrativo e mesmo que a empresa não tenha tido participação direta na decisão final ou no julgamento da aquisição dos objetos, como é da natureza desse tipo de relação jurídica.

Assim sendo, a alegação de ausência de dolo ou benefício direto, por sua demonstrada insubsistência fática e jurídica, não exime a responsabilização solidária da empresa beneficiada – nos termos do artigo 16, § 2º, b, da Lei Complementar n. 154/96 – pelo prejuízo causado ao patrimônio público, sendo a variação percentual nos preços, em comparação com as aquisições recentes, por si só, suficiente para estabelecer a corresponsabilidade da empresa pelo dano ao erário no caso em apreciação.

Em suma, são claros os fundamentos que justificam a responsabilização solidária da empresa Jean Cardoso da Silva ME, haja vista que sua conduta contribuiu para o prejuízo ao município e violou princípios fundamentais da administração pública, como a economicidade, moralidade e a supremacia do interesse público, impondo-se o reconhecimento de sua responsabilidade solidária pelo dano identificado, na forma no art. 16, §2º, da Lei Complementar n. 154/96.¹⁹

¹⁹ 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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Por conseguinte, entende este Órgão Ministerial que também se deve julgar irregular a presente TCE quanto à empresa Jean Cardoso da Silva ME.

Ante o exposto, divergindo parcialmente da Unidade Técnica, manifesta-se o **Ministério Público de Contas**, no sentido de que seja(m):

I - Julgadas irregulares, nos termos do art. 16, III, “b” e “c”, da Lei Complementar n. 154/96, as **contas especiais** do Sr. **Juliano Joel Ruis Nogueira**, na qualidade de gestor do Contrato n. 116/PGM/PMJP/2020, no exercício de 2022, por violação à Cláusula 4.25 do Termo de Referência e ao art. 66 da Lei n. 8.666/93, em face do direcionamento orçamentos para aquisição de pneus oriundos de empresas sediadas em outro estado da federação, fora da hipótese prescrita no termo de referência, preterindo, injustificadamente, empresas especializadas sediadas em Ji-Paraná, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 212.235,06 (valor histórico);

II - Julgadas irregulares, nos termos do art. 16, § 2º, “b”, da Lei Complementar n. 154/96, as **contas especiais** da pessoa jurídica **Jean Cardoso da Silva ME** (CNPJ n. 29.708.868/0001-22), na qualidade de terceira beneficiária do ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico que resultou em dano ao erário no montante histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil e duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos), conforme fundamentado no item II deste parecer, por violação aos princípios fundamentais da administração pública, como a economicidade, moralidade e a supremacia do interesse público, pelo fornecimento de pneus para o Município de Ji-Paraná, com preços superiores ao de mercado, no mínimo, 40% (quarenta por cento), contribuindo para o prejuízo causado à Municipalidade no valor

§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas “c” e “d”, deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular;

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil e duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos), conforme fundamentado no item II deste parecer;

III - Imputado débito, com fulcro no art. 16, § 2º, “a” e “b”, da Lei Complementar n. 154/96, ao Sr. **Juliano Joel Ruis Nogueira**, solidariamente com a empresa **Jean Cardoso da Silva ME** (CNPJ n. 29.708.868/0001-22), no valor histórico de R\$ 212.235,06 (duzentos e doze mil e duzentos e trinta e cinco reais e seis centavos),²⁰ decorrente do dano suportado pelo ente municipal na aquisição de pneus com preços superiores aos de mercado, cujo dano foi reconhecido pelo agente público por meio do pedido de parcelamento do débito no Processo n. 0981/2024-TCERO;

IV - Aplicada multa individual ao Sr. **Juliano Joel Ruis Nogueira**, nos termos do art. 55, II e III, da Lei Complementar n. 154/TCER-96 c/c art. 103, II e III, do RITCERO, em função da irregularidade descrita no item I da parte dispositiva deste parecer;

V - Autorizada a cobrança judicial do débito imputado no item III supra e reconhecido pelo agente, nos termos do art. 27, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 36, II, do RICTERO, depois de transitado em julgado o acórdão a ser prolatado nos presentes autos, **condicionada a eventual inadimplemento do parcelamento** de que trata o Processo n. 0981/2024-TCERO;

VI - Sobrestados os autos para fins de acompanhamento do parcelamento, cujo adimplemento integral ou inadimplemento dos valores remanescentes deve ser imediatamente levado ao conhecimento do relator para deliberação.

É como opino.

²⁰ Cujo valor atualizado até 19.04.2024 era de R\$ 248.379,74 segundo DM n. 0078/2024-GCPCN que deferiu o parcelamento (Processo n. 0981/2024-TCERO).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Porto Velho, 19 de dezembro de 2024.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador do Ministério Público de Contas

Em 19 de Dezembro de 2024



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR