



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

**PARECER N. : 0213/2020-GPGMPC**

**PROCESSO N.:** 02066/20  
**ASSUNTO:** PEDIDO DE REEXAME - EM FACE DO ACÓRDÃO APL-TC  
00185/20-PLENO, EXARADO NO PROCESSO N. 04150/17  
**RECORRENTES:** EDSON JORGE KER  
THIAGO LEITE FLORES PEREIRA  
**RELATOR:** CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelos Senhores Thiago Leite Flores Pereira, Prefeito do Município de Ariquemes, e Edson Jorge Ker, Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos de Ariquemes, em face do Acórdão APL-TC 00185/20-Pleno, proferido nos autos do Processo n. 04150/17, nos seguintes termos:



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

ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATO Nº 517/2015. OBJETO: EXECUÇÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO, DRENAGEM SUPERFICIAL E PROFUNDA, CALÇADAS E SINALIZAÇÕES NAS VIAS URBANAS DO MUNICÍPIO DE ARIQUEMES. EVIDÊNCIAS DE IRREGULARIDADES. SANEAMENTO PARCIAL EM FACE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS EXARADAS. PERMANÊNCIA DE INFRINGÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO. ALERTA.

1. Havendo a permanência de impropriedade na execução contratual, o responsabilizado deve ser sancionado, por malferir o disposto no §2º, do artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93.

2. O descumprimento de preceito legal obrigatório, enseja a aposição de sanção em face do gestor que não acatou a ordem, nos termos do art. 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96. Precedentes: APL-TC 00037/18 – APL-00351/18 – APL-00412/16.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam da análise de legalidade da execução do Contrato nº 517/2015, celebrado entre o Município de Ariquemes/RO, por meio da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos e a Empresa M.L. Construtora e Empreendedora Ltda., tendo por objeto a execução de obras de pavimentação, drenagem superficial e profunda, calçadas e sinalização em vias urbanas do município citado, no valor orçado inicialmente em R\$11.325.498,48 (onze milhões, trezentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e noventa e oito reais e quarenta e oito centavos), com prazo de execução de 180 (cento e oitenta) dias, consoante normas e especificações contidas no Processo Administrativo nº 1519/SEMOSP/2015, como tudo dos autos consta. ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, por unanimidade de votos, em:

**I. Considerar** que os atos atinentes ao Contrato nº 517/2015, firmado entre o Município de Ariquemes e a empresa **M.L. Construtora e Empreendedora LTDA** (CNPJ: 08.596.997/0001-04), tendo por objeto a execução de obras de pavimentação, drenagem superficial e profunda, calçadas e sinalização em vias urbanas do citado Município, de responsabilidade dos Senhores **Lorival Ribeiro Amorim** (CPF: 244.231.656-00), Ex-Prefeito; **Michael da Silva Titon** (CPF: 907.447.802-68), Ex-Secretário da SEMOSP; **Thiago Leite Flores Pereira** (CPF: 219.339.338-95), atual Prefeito e **Edson Jorge Ker** (CPF: 690.999.872-34), atual Secretário da SEMOSP, malferiram preceitos legais, especificamente, o §2º, do artigo 57, da Lei Federal



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

nº 8.666/93, por não apresentarem justificativa técnica quando da concessão do “Primeiro e Segundo Termo Aditivo do Contrato em exame;

**II. Multar** individualmente, os Senhores **Lorival Ribeiro Amorim** (CPF: 244.231.656-00), Ex-Prefeito; **Michael da Silva Titon** (CPF: 907.447.802-68), Ex-Secretário da SEMOSP; **Thiago Leite Flores Pereira** (CPF: 219.339.338-95), atual Prefeito e **Edson Jorge Ker** (CPF: 690.999.872-34), atual Secretário da SEMOSP, no valor de **R\$1.620,00 (mil seiscientos e vinte reais)**, nos termos do art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/96, pela inobservância ao disposto no §2º, do artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93, em razão de não apresentarem justificativa técnica para a concessão de Aditivo de prazo, referente ao Contrato nº 517/2015;

**III. Fixar o prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação deste acórdão no D.O.e-TCE/RO, para que os responsáveis listados no item I, recolham a importância consignada no item II, desta Decisão, à conta do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – FDI-TC, em conformidade com o art. 3º, III, da Lei Complementar n. 194/97;

**IV. Autorizar**, desde já, a cobrança judicial, depois de transitada em julgado o presente acórdão, sem o recolhimento da multa, nos termos do art. 27, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 36, II, do Regimento Interno do TCE-RO;

**V. Determinar** ao atual Prefeito do Município de Ariquemes, Senhor **Thiago Leite Flores Pereira** (CPF: 219.339.338-95), ou a quem lhe vier a substituir, para que junte aos autos do processo sancionatório 6498/2019, toda a documentação relativa as sanções aplicadas à contratada, com respectivos comprovantes de recolhimento de multas, ou, as medidas judiciais tomadas, se for o caso, ficando disponível a qualquer tempo, para eventual auditoria que por ventura seja realizada, não só por esta Corte de Contas, mas por outros órgãos de controle competentes;

**VI. Determinar** ao atual Prefeito do Município de Ariquemes, Senhor **Thiago Leite Flores Pereira** (CPF: 219.339.338-95), ou a quem lhe vier a substituir, para que encaminhe a esta Corte de Contas, após concluída, a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Município de Ariquemes, com o fim de apurar suposto prejuízo ao erário na execução do Contrato nº 517/2015, para prosseguimento das providências inerentes a fase externa da TCE, ressalvando, que fica dispensado a remessa do procedimento ao Tribunal de Contas, acaso, constatado na fase interna, algumas das hipótese descrita no artigo 26, da Instrução Normativa nº 068/2019/TCE-RO;

**VII. Alertar** a Administração Municipal que, qualquer dano gerado por defeitos que porventura venham a ser verificados na execução dos serviços do contrato em epígrafe, e que não forem corrigidos de



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

maneira satisfatória pela contratada, deve ser apurado na aludida tomada de contas especial instaurada;

**VIII. Intimar** do teor deste acórdão aos Senhores **Lorival Ribeiro Amorim** (CPF: 244.231.656-00), Ex-Prefeito; **Michael da Silva Titon** (CPF: 907.447.802-68), Ex-Secretário da SEMOSP; **Thiago Leite Flores Pereira** (CPF: 219.339.338-95), atual Prefeito; **Edson Jorge Ker** (CPF: 690.999.872-34), atual Secretário da SEMOSP; a empresa **M.L. Construtora e Empreendimentos LTDA** (CNPJ: 08.596.997/0001-04) e aos advogados: **Michel Eugênio Madella** – OAB/RO 3390; **Arlindo Frare Neto** – OAB/RO 3811; **Rafael Silva Coimbra** – OAB/RO 5311 e **Juliane Silveira S. A. Moreira** – OAB/RO 2268, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas – D.O.e-TCE/RO, cuja data da publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar n. 154/96, informando da disponibilidade do inteiro teor no sítio: [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br);

**IX. Após** o cumprimento das medidas consignadas no *decisum*, **arquivem-se** estes autos.

(...)

Após aventarem que a presente insurgência preenche os requisitos de admissibilidade, os recorrentes alegaram que a irregularidade referente à ausência de justificativa técnica para a concessão de aditivo de prazo não ocorreu da forma como delineada nos autos originários e, mesmo que tivesse, foi suprimida ao longo da instrução.

Isso porque, em que pese não tenha sido elaborado um documento formal intitulado como “justificativa técnica”, a documentação acostada naqueles autos era suficiente para justificar a celebração do 3º Termo Aditivo para prorrogação de prazo.

Aduziram que a inconsistência se trata de vício de forma e não de motivo e, por essa razão, “considerando que os vícios de forma podem ser convalidados, a convalidação efetivamente se materializou, consoante moderna justificativa técnica apresentada no Id. 780510.”



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

Nessa premissa, reafirmaram que existiam motivos para a formalização do 3º Termo Aditivo, razão pela qual não haveria fundamento para a aplicação da sanção pecuniária, visto que a irregularidade a eles atribuída não subsistiu.

Na sequência, fundamentando-se no art. 493 do Código de Processo Civil,<sup>1</sup> os recorrentes alegaram a existência de fato jurídico superveniente, reportando-se à ocorrência de modificação no contexto fático devido à apresentação posterior de justificativa técnica, que não foi levado em consideração quando da decisão.

Por fim, questionaram a aplicação da penalidade pecuniária, sob o argumento de que o acórdão combatido não levou em consideração os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, porque a eles foram impostas multas pelas condutas praticadas no primeiro semestre de gestão com a mesma gradação das multas aplicadas aos Srs. Lorival e Michael, pelas condutas praticadas no último ano de gestão, bem como pela ausência de dano ao erário.

Assim, pleiteiam a concessão de efeito suspensivo ao presente meio de impugnação e, no mérito, a reforma do Acórdão APL-TC 00185/20-Pleno, a fim de afastar as responsabilidades e as penalidades a eles impostas.

O Departamento do Pleno, por meio da Certidão de fl. 18 (ID 927037), certificou que a irresignação é tempestiva.

---

<sup>1</sup> Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.



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

Após, o e. Relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, ao realizar juízo de admissibilidade, mediante Decisão Monocrática DM-0143/2020-GCBAA (ID 930987), conheceu do recurso e encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

É o relatório.

**DA ADMISSIBILIDADE**

Na mesma senda do juízo de admissibilidade prévio, realizado pelo Conselheiro Benedito Antônio Alves, constato a presença dos pressupostos recursais extrínsecos e intrínsecos, pelo que o presente recurso merece ser conhecido e devidamente apreciado.

**DO MÉRITO**

Consoante relatado, os recorrentes alegam que, em que pese não tenha sido confeccionado um documento formal intitulado como “justificativa técnica”, haveria motivos para a formalização do 3º Termo Aditivo, a par do que a confecção e apresentação posterior do referido documento seria fato modificativo capaz de elidir a irregularidade constatada.

Sem delongas, constata-se que não assiste razão aos impugnantes quanto aos fundamentos narrados, haja vista que, analisando os autos originários e o acórdão guerreado, verifica-se que esses pontos foram devidamente analisados e superados, tendo sido comprovado o nexo de causalidade a ancorar a aplicação de penalidade por parte dessa Corte de Contas aos Recorrentes.

Da simples leitura do *decisum*, percebe-se que os motivos determinantes do entendimento do Relator originário, Conselheiro Valdivino Crispim



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

de Souza, para a aplicação da multa, encontram-se perfeitamente delineados, conforme se extrai dos excertos colacionados abaixo:

**Alegaram que embora tenha sido apontado ausência de justificativa de ordem técnica para a prorrogação do Contrato, por meio do 3º Termo Aditivo, existiram motivos para a ocorrência do episódio.** Para tanto, encartaram no processo o histórico (cronograma - ID 568505 - págs. 09/11) dos eventos consumados.

Ressaltaram os defendentes, que os atos administrativos possuem como elementos a competência, a finalidade, a forma, o objetivo e o objeto, sendo que eventual ausência de justificativa técnica para a prorrogação exterioriza-se, na prática, como um vício de forma e não de motivo, colacionaram doutrina nesse sentido.

**Em linhas gerais, aduziram que os fatos de ordem técnica que motivaram a necessidade do aditivo existem, conforme se depreende dos documentos citados cronologicamente, sendo que apenas não foram reduzidos a termo em um único documento todos os fatos que ensejaram na necessidade do 3º Termo Aditivo. Acrescentaram, que o elemento “motivo” para a prática do ato de prorrogação foi atendido e justificado o ato, sendo que apenas, eventualmente, houve vício de forma porque tais motivos não constam em um único documento, denominado “justificativa técnica”.**

(...)

**Ao final, requereram a concessão de prazo para apresentação de justificativa técnica, entretanto, a moderna justificativa apresentada (ID 780510), não acrescentou fato relevante ao processo.**

(...)

Percebe-se que, a infringência imputada ao atual Prefeito de Ariquemes Senhor Thiago Leite Flores Pereira e ao Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, Senhor Edson Jorge Ker, são as mesmas debatidas no tópico anterior, o que implica em adotar os mesmos fundamentos. Explico:

No caso anterior, os gestores foram responsabilizados por não encartarem nos autos justificativa técnica para embasar o 1º Termo Aditivo. No presente caso, os responsabilizados do mesmo modo, deixaram de elaborar o documento exigível na concessão do 3º Termo Aditivo, em patente desacordo com o que preceitua o §2º, do artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93.

A esse respeito, importa citar jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consoante os seguintes julgados:



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

AS ALTERAÇÕES REALIZADAS EM PROJETO DE OBRA PÚBLICA, COM AS CONSEQUENTES MODIFICAÇÕES NA PLANILHA DE QUANTITATIVOS E QUAISQUER OUTRAS NECESSÁRIAS, DEVEM SER REGISTRADAS EM TERMOS ADITIVOS, JUNTAMENTE COM AS JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS [...] (TCU. Acórdão 2053/2015-Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 19.08.2015).

AS ALTERAÇÕES DO OBJETO CONTRATADO DEVEM SER PRECEDIDAS DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NO QUAL FIQUE REGISTRADA A JUSTIFICATIVA DAS ALTERAÇÕES TIDAS POR NECESSÁRIAS, EMBASADAS EM PARECERES E ESTUDOS TÉCNICOS PERTINENTES, BEM COMO RESTAR CARACTERIZADA A NATUREZA SUPERVENIENTE, EM RELAÇÃO AO MOMENTO DA LICITAÇÃO, DOS FATOS ENSEJADORES DAS ALTERAÇÕES. ADEMAIS, A JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA O ADITAMENTO CONTRATUAL DEVE AINDA CONTEMPLAR A ANÁLISE DOS QUANTITATIVOS E DOS VALORES DOS SERVIÇOS ADITADOS, INCLUSIVE COM PESQUISAS DE MERCADO PARA JUSTIFICAR A ECONOMICIDADE DO TERMO DE ADITAMENTO CONTRATUAL. (TCU. Acórdão 3053/2016-Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 30.11.2016).

**Denota-se que diferentemente da alegação dos defendentes, de que o motivo para a prorrogação é suficiente para justificar a ausência do documento, não necessitando do instrumento formal, destoa do texto legislativo, vez que a justificativa técnica, tem o condão de demonstrar que o aditivo temporal é necessário, mediante termo lavrado por escrito.**

Observa-se o entendimento é pacífico, quanto à produção de justificativa técnica, para a concessão de termo de aditivo de prazo, uma vez que a demora injustificada na construção do empreendimento vai de encontro ao interesse público, posto que a obra não pode usufruída pela comunidade, bem como malfere o princípio da economicidade, devido aos ajustes de preços para reequilíbrio do contrato.

Dito isso e, inexistindo documento de justificativa técnica, com o escopo de embasar a prorrogação de prazo da obra, consistente no 3º Termo Aditivo, a aplicação de multa em desfavor dos gestores responsabilizados no feito é medida que se impõe. (Destaquei).

Tem-se, pois, que a ausência de justificativa técnica para a prorrogação de prazo, antes – por óbvio – da aditivação operada, inegavelmente



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

maculou a legalidade do contrato em questão, uma vez que se trata de requisito essencial previsto no § 2º do art. 57 da Lei n. 8.666, de 1993.

Com efeito, o § 2º do art. 57 da Lei de Licitações determina que toda a prorrogação de prazo **deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente.**

Trata-se de formalidade obrigatória para a prorrogação contratual, não podendo a administração pública se abster de praticá-la, quando da adituação dos contratos.

A ausência de justificativa, quando da edição de termo aditivo ao contrato, constitui grave infração à lei e afronta aos princípios constitucionais da legalidade e da transparência dos atos.

Calha ressaltar, de toda sorte, que qualquer alteração contratual deve ser objeto de motivação pautada em informações objetivas, passíveis de serem comprovadas, não podendo se limitar a argumentos meramente subjetivos, sem qualquer parâmetro de controle.

Como muito bem assentado no acórdão recorrido, a Administração somente confeccionou a justificativa técnica após o término do contrato, portanto, em inobservância ao dispositivo legal supracitado, julgando com acerto a egrégia Corte de Contas ao não admitir a escusa de que os motivos estavam presentes, porém não foram levados a termo no documento específico.

De igual modo, não procedem as alegações de atinentes à ausência de proporcionalidade/razoabilidade na aplicação da sanção quanto ao valor arbitrado em mesma gradação aos gestores anteriores e à possibilidade de



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

afastamento da multa por se tratar de inconsistência formal e que não resultou em dano ao erário.

Nesse ponto, imperioso registrar que se responsabiliza não somente quem age com dolo ou má-fé ou, ainda, apenas quem tenha dado causa a ato danoso ao erário, mas, também, aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, viole norma legal.

Outrossim, não há que se falar em desproporcionalidade da aplicação da penalidade de multa, tendo em vista que as irregularidades imputadas aos ex-getores e aos atuais são iguais, apenas tendo ocorrido em momentos diferentes, nas respectivas gestões, sendo a lei cogente qualquer que seja o estágio do mandato.

Além disso, a decisão combatida cominou multa individual ao Secretário e ao Prefeito, bem como aos gestores anteriores, na gradação mínima de R\$ 1.620,00 (mil, seiscentos e vinte reais), o que faz ruir a alegação de desproporcionalidade.

Logo, os argumentos relativos à ausência de consequência danosa e à desproporcionalidade da aplicação da penalidade de multa e do valor arbitrado não concorrem para um desfecho favorável aos recorrentes frente às irregularidades divisadas.

Dessa feita, também não merece guarida o meio de impugnação em análise quanto ao presente ponto, devendo ser mantida, na opinião deste órgão ministerial, a decisão combatida.

**DA CONCLUSÃO**



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

Diante de todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas, pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame, ante o preenchimento dos seus requisitos de admissibilidade e, no mérito, pela improcedência da pretensão recursal, mantendo-se, na íntegra, a decisão vergastada.

É como opino.

Porto Velho, 06 de outubro de 2020.

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

Em 6 de Outubro de 2020



## Assinado Eletronicamente

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

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