



Proc.: 02915/20

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

PROCESSO N. : 02915/20– TCE-RO
SUBCATEGORIA : Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO : Apuração de possíveis irregularidades na contratação de empresa Especializada para executar projeto de engenharia relacionado à pavimentação de 140 km da rodovia RO-370
JURISDICIONADO : Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER/RO
RESPONSÁVEIS : Isequiel Neiva de Carvalho – CPF n. 315.682.702-91 – Diretor Geral do DER/RO
RELATOR : Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO : 6ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma virtual, de 20 a 24 de junho de 2022

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA FICTA. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DOS ATOS DE CONTRATAÇÃO SEM DECLARAÇÃO DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE PENA DE MULTA.

1. A instrução levada a efeito demonstrou a ausência de comprovação da ocorrência de emergência real que pudesse justificar a contratação direta.
2. Caracterização de emergência ficta, haja vista que os atos de contratação, sem procedimento licitatório regular, decorreram de grave falha de administração pelo ex-gestor.
3. Dada a permanência das irregularidades, vislumbra-se cabível a aplicação da pena de multa ao responsável.
4. Deixa-se de declarar a nulidade do ato de contratação, ante a efetiva prestação dos serviços pelas empresas contratadas, bem como considerando a não ocorrência de dano ao erário.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de fiscalização de atos e contratos instaurada em função de possíveis irregularidades na contratação de empresas especializadas para execução de projetos de engenharia referentes à pavimentação de 140 km de estradas (rodovia RO-370), pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem Infraestrutura e Serviços Públicos – DER/RO, como tudo dos autos consta.

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



Proc.: 02915/20

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

I – Considerar ilegais, sem pronúncia de nulidade, os atos de contratação de empresa especializada para executar projeto de engenharia relacionado à pavimentação de 140 km da rodovia RO-370, materializados no processo SEI n. 0009.083341/2017-89 em razão das irregularidades constantes nos itens “a”, “b” e “c” da decisão monocrática DM-00141/21-GCESS (ID 1053056);

II – Aplicar pena de multa a Isekiel Neiva de Carvalho (CPF n. 315.682.702-91), Diretor do DER/RO à época dos fatos, com substrato jurídico no artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c o § 2º do artigo 22 da LINDB, no valor de R\$ 4.050,00, equivalente a 5% do valor atualizado no artigo 1º, *caput*, da Portaria n. 1.162, de 2012, ante a prática de ato com grave infração à norma legal evidenciadas ao logo do voto;

III- Fixar o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da decisão no Diário Oficial, para que o responsável proceda ao recolhimento do valor correspondente à pena de multa aos cofres do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, na Conta Corrente n. 8.358-5, Agência n. 2757- X do Banco do Brasil, com fulcro no art. 25 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, cujos valores devem ser atualizados à época dos respectivos recolhimentos, devendo a quitação ser comprovada junto a este Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei Complementar n. 154/96, combinado com o art. 30 do Regimento Interno desta Corte;

IV - Autorizar, caso não sejam recolhidos valores correspondentes ao débito e as penas de multas aplicadas, a formalização dos respectivos títulos executivos e as respectivas cobranças judiciais/extrajudiciais, em conformidade com o art. 27, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96, c/c o art. 36, inciso II, do Regimento Interno desta Corte;

V - Dar ciência desta decisão aos interessados via DOe-TCE/RO; ao MPC na forma regimental; e ao Secretário-Geral de Controle Externo, informando-lhes que o inteiro teor estará disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br;

VI – Fica autorizada a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagens para a comunicação dos atos processuais;

VII – Após, arquivem-se os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello e Edilson de Sousa Silva (Relator); o Conselheiro Presidente, Valdivino Crispim de Souza; o Procurador do Ministério Público de Contas, Miguidônio Inácio Loiola Neto.

Porto Velho, 24 de junho de 2022

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Presidente da Primeira Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

PROCESSO N. : 02915/20– TCE-RO
SUBCATEGORIA : Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO : Apuração de possíveis irregularidades na contratação de empresa especializada para executar projeto de engenharia relacionado à pavimentação de 140 km da rodovia RO-370
JURISDICIONADO : Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER/RO
RESPONSÁVEIS : Isequiel Neiva de Carvalho – CPF n. 315.682.702-91 – Diretor Geral do DER/RO
RELATOR : Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO : 6ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma virtual, de 20 a 24 de junho de 2022

RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de fiscalização de atos e contratos instaurada em função de possíveis irregularidades na contratação de empresas especializadas para execução de projetos de engenharia referentes à pavimentação de 140 km de estradas (rodovia RO-370), pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem Infraestrutura e Serviços Públicos – DER/RO.
2. Inicialmente, foi instaurada Tomada de Contas Especial pelo DER/RO, para apurar possível dano ao erário decorrente da contratação direta de empresas especializadas para executar projetos de engenharia visando a pavimentação de 140 km da rodovia RO-370, gerando um reconhecimento de dívida no valor de R\$ 1.883.593,24, em favor da empresa Projecta – Projeto e Consultoria, e R\$ 1.579.868,81 em favor da empresa Vetor Engenharia.
3. A documentação aportou nesta Corte de Contas por meio do Ofício n. 1298/2020/DER-CORRG (Documento n. 1648/20), encaminhado por Erasmo Meireles de Sá, Diretor-Geral do DER/RO.
4. Feita a análise da documentação pela Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX03, foi produzido o Relatório de Instrução Preliminar ID 978061, em que se concluiu pela ausência dos pressupostos necessários para instauração de TCE, por não haver, concretamente, indicativo de dano ao erário.
5. Assim, a unidade técnica sugeriu o arquivamento dos autos, com fulcro no Regimento Interno desta Corte.
6. Por meio do Despacho ID 979062, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, para emissão de parecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

7. O órgão ministerial proferiu o Parecer n. 0595/2020-GPEPSO (ID 979376), registrando que a existência de indícios dano ao erário é condição indispensável para a instauração de Tomada de Contas Especial, o que não se vislumbrava no caso.

8. Apesar disso, ponderou que, apesar de o DER ter adotado o procedimento equivocado para perquirição dos indícios de ilícitos inicialmente averiguados, no decorrer da instrução processual foram observados possíveis irregularidades que, dada sua gravidade, não poderiam ser ignoradas.

9. Deste modo, opinou o MPC pelo recebimento da documentação como “Fiscalização de Atos e Contratos”, dando-se prosseguimento à marcha processual com vistas a perscrutar os ilícitos apresentados pelo DER.

10. Manifestou-se, ainda, o *Parquet*, pelo encaminhamento imediato de cópia da documentação ao Ministério Público do Estado, de forma a possibilitar a apuração dos indícios de crimes contra a Administração Pública potencialmente praticados pelos responsáveis.

11. Ao acolher o opinativo ministerial, esta relatoria proferiu a Decisão Monocrática n. 0001/2021-GCESS/TCE-RO (ID 980816), determinando a retificação da autuação para “Fiscalização de Atos e Contratos”. Registrou-se, na ocasião, que se aguardaria a instrução preliminar para envio dos autos ao Ministério Público Estadual.

12. A Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX07 produziu o Relatório de Instrução Preliminar (ID 1049292), em que concluiu pela ocorrência de irregularidades imputadas a Isequiel Neiva de Carvalho, nos seguintes termos:

59. Da análise dos documentos aportados aos autos pertinentes à dispensa indevida da licitação na contratação direta com a empresa Projecta – Projetos e Consultoria Ltda, para a execução de projeto executivo da RO-370, lotes 3,4,5, com 64,38 km de extensão, no valor de R\$ 1.883.593,24 (um milhão, oitocentos e oitenta e três mil, quinhentos e noventa e três reais e vinte e quatro centavos), constatou-se as seguintes irregularidades:

3.1. De responsabilidade do Sr. Isequiel Neiva de Carvalho, diretor-geral e ordenador de despesas do DER-RO à época, CPF n. 315.682.702-91, por:

a. Dispensar licitação sem a observância das hipóteses contidas no art. 24, IV c/c art. 26, parágrafo único, inciso I da Lei n. 8666/93, vez que a contratação direta decorreu de emergência ficta, verificando assim a infração ao disposto no art. 37, XXI da CF c/c arts. 2º, 3º, 24, inciso IV, 26, parágrafo único, incisos I e II da Lei n. 8.666/93, conforme relatado no parágrafo 56 desta instrução;

b. Deixar de firmar instrumento de contrato com a empresa Projecta – Projetos e Consultoria Ltda, em inobservância ao disposto no art. 62 da Lei n. 8666/93, conforme relatado no parágrafo 57 desta instrução;

c. Realizar despesa sem prévio empenho, vez que o pagamento dos serviços à empresa Projecta – Projetos e Consultoria Ltda ocorreu mediante reconhecimento de dívida, em inobservância ao disposto no art. 60 da Lei n. 4.320/64, conforme relatado no parágrafo 58 desta instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

13. Assim, sugeriu-se, como proposta de encaminhamento, a audiência do responsável para apresentação de justificativas quanto às irregularidades imputadas, bem como o encaminhamento de cópia dos autos ao MPE-RO, conforme fora proposto pelo Ministério Público de Contas.
14. Por meio da Decisão Monocrática n. 0141/2021-GCESS/TCE-RO (ID 1053056), decidiu-se pela citação de Isequiel Neiva de Carvalho, para que apresentasse defesa acerca das impropriedades indicadas no Relatório Técnico.
15. Determinou-se, ainda, que o Departamento da 2ª Câmara encaminhasse cópia dos autos ao Ministério Público do Estado, para conhecimento e adoção de eventuais providências.
16. Constata-se que Isequiel Neiva de Carvalho apresentou manifestação, tempestivamente, por meio da Documentação protocolada sob o n. 7154/21, cujo teor foi analisado pela Unidade Técnica no Relatório ID 1119114.
17. Após apreciação das justificativas apresentadas pelo responsável, concluiu-se pela permanência das irregularidades, razão pela qual propôs o Corpo Técnico considerar ilegais, sem pronúncia de nulidade, os atos de contratação de empresa especializada para executar projeto de engenharia relacionado à pavimentação de 140km da rodovia RO-370.
18. Sugeriu, ainda, a aplicação de pena de multa ao responsável, nos termos do artigo 55, II, da Lei Orgânica do TCE/RO.
19. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, foi proferido o Parecer n. 0042/2022-GPETV (ID 1159270), em que se acolheu o entendimento técnico.
20. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

21. Conforme relatado, trata-se de fiscalização de atos e contratos, que tem como objeto a apuração de possíveis irregularidades na contratação de empresas especializadas para execução de projetos de engenharia referentes à pavimentação de 140 km de estradas (rodovia RO 370 – Transrondônia), pelo Departamento de Estradas, Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos (DER/RO).
22. Compulsados os autos, constata-se que o feito foi autuado a partir do recebimento de cópia de Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito do DER/RO, para apurar possível dano ao erário decorrente da contratação direta de empresas especializadas para executar projetos de engenharia visando a pavimentação de 140km da rodovia RO-370, gerando um reconhecimento de dívida no valor de R\$ 1.883.593,24 (um milhão, oitocentos e oitenta e três mil, quinhentos e noventa e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

três reais e vinte e quatro centavos) em favor da empresa Projecta – Projeto e Consultoria e R\$ 1.579.868,81 (um milhão, quinhentos e setenta e nove mil, oitocentos e sessenta e oito reais e oitenta e um centavos) em favor da empresa Vetor Engenharia.

23. Uma vez que a análise inaugural (Relatório de Instrução Preliminar ID 978061) não identificou indícios da ocorrência de dano ao erário, esta relatoria acompanhou a opinião ministerial, prolatada no Parecer n. 0595/2020-GPEPSO (ID 979376), no sentido de receber a documentação como “Fiscalização de Atos e Contratos”, tendo em vista a existência de indícios de irregularidades.

24. Após análise técnica da documentação (Relatório ID 1049292), foram identificadas as seguintes irregularidades, imputadas a Isekiel Neiva de Carvalho, Diretor-Geral e ordenador de despesas do DER-RO à época dos fatos:

- a. Dispensar licitação sem a observância das hipóteses contidas no art. 24, IV c/c art. 26, parágrafo único, inciso I da Lei n. 8666/93, vez que a contratação direta decorreu de emergência ficta, verificando assim a infração ao disposto no art. 37, XXI da CF c/c arts. 2º, 3º, 24, inciso IV, 26, parágrafo único, incisos I e II da Lei n. 8.666/93, conforme relatado no parágrafo 56 desta instrução;
- b. Deixar de firmar instrumento de contrato com a empresa Projecta – Projetos e Consultoria Ltda, em inobservância ao disposto no art. 62 da Lei n. 8666/93, conforme relatado no parágrafo 57 desta instrução;
- c. Realizar despesa sem prévio empenho, vez que o pagamento dos serviços à empresa Projecta – Projetos e Consultoria Ltda ocorreu mediante reconhecimento de dívida, em inobservância ao disposto no art. 60 da Lei n. 4.320/64, conforme relatado no parágrafo 58 desta instrução.

25. Segundo a Unidade Técnica, verificou-se a ocorrência de contratação direta sem licitação e sem a observância das formalidades legais obrigatórias, pois fundamentada em emergência ficta, sob alegação de possível frustração na obtenção de créditos derivados de Fonte Federal 3215, disponibilizados através do contrato do PIDISE/BNDES, gerenciado pela SEPOG/RO, junto ao DER/RO, por meio de termo de cooperação técnica para execução da obra.

26. Registrou o Corpo Técnico que não se vislumbra culpa ou má-fé da contratada, mas falta de planejamento da Administração na condução do processo de contratação.

27. Salientou, ainda, quanto à seleção dos fornecedores, que o memorando inaugural do Processo SEI n. 0009.083341/2017-89, de autoria de Isekiel Neiva de Carvalho, demonstrou ter sido realizada reunião com as empresas, ocasião em que ficou acertada a contratação, sem qualquer referência aos critérios adotados para escolha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

28. De outro passo, restou consignado que não foi possível apurar a responsabilidade da comissão de recebimento ou de qualquer órgão técnico, na medida em que os preços praticados eram compatíveis com os das tabelas referenciais e com os praticados no mercado local, tendo sido utilizado como parâmetro valores de três contratos recentes do DER/RO, cujos valores passaram por via licitatória.

29. Desta feita, identificou-se infração ao artigo 37, XXI, da CF c/c o artigo 2º da Lei n. 8.666/93, por dispensa de licitação sem a observância das hipóteses contidas no art. 24, IV da Lei n. 8.666/93, bem como a inobservância ao art. 3º c/c art. 26, parágrafo único, incisos I e II da Lei n. 8.666/93 por atentar contra os *princípios da legalidade e impessoalidade*, pelo não atendimento aos preceitos legais em favor da contratação direta.

30. Além disso, verificou-se que não foi firmado contrato com a empresa Projecta – Projetos e Consultoria Ltda, tendo em vista que os serviços estavam sendo executados mediante reconhecimento de dívida, em inobservância ao artigo 62, da Lei n. 8.666/93.

31. Por fim, pontuou a Unidade Técnica que o pagamento à empresa, no valor de R\$ 1.883.593,24, se deu sem prévio empenho, o que atesta a inobservância ao disposto no artigo 60 da Lei n. 4.320/64.

I – Da defesa apresentada por Isequiel Neiva de Carvalho

32. Em suas razões de justificativa (ID 1082892), Isequiel Neiva de Carvalho alegou que sua atuação foi necessária para que o Estado de Rondônia não perdesse os recursos do PIDISE, cujo montante era de aproximadamente R\$ 240.000.000,00, tendo em vista que, se não fosse apresentado projeto para sua utilização, deveriam ser devolvidos à União, com imensuráveis e irreparáveis prejuízos ao Estado.

33. Afirmou, ainda, que foi firmado Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão/SEPOG, cujo Secretário acumulava o cargo de Coordenador do PIDISE, em 14.12.2017, com o objetivo de elaborar projeto a ser apresentado para que os recursos não fossem devolvidos.

34. Segundo Isequiel, assinado o Termo de Cooperação, o prazo de vigência do contrato de financiamento expiraria em um prazo exíguo, de forma que se a contratação não fosse realizada, não seria possível salvar os recursos.

35. Neste sentido, argumentou a ocorrência de excludente de culpabilidade, consistente na inexigibilidade de conduta diversa, visto que se adotou o procedimento sem as formalidades legais, em caráter excepcionalíssimo, para que os recursos do PIDISE não fossem devolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

II – Da análise das razões de justificativa pela Unidade Técnica

36. A Unidade Técnica apreciou os argumentos de defesa (Relatório ID 1119114), indicando que não foram passíveis de elidir as irregularidades apontadas, vez que o próprio defendente reconhece ter realizado o procedimento de contratação sem observância dos preceitos legais aplicáveis ao caso.

37. Em relação à aplicação do instituto da inexigibilidade de conduta diversa, pontuou o Corpo Técnico que não merece acolhida, uma vez que a emergência de contratação não foi comprovada, conforme se verifica pelos expedientes emitidos pelo corpo técnico do DER/RO, que consignou a falta de planejamento por parte da Administração.

38. Registrou, ainda, que conforme o Relatório Preliminar da Comissão de TCE do órgão, o prazo decorrido entre a abertura do processo SEI e a data da reunião com os procuradores das empresas Vetor Engenharia e Projecta – Projeto e Consultoria Ltda – 97 dias -, se apresentaria como prazo razoável para realização do certame licitatório para contratação do objeto pretendido, com a observância dos ditames legais.

39. Quanto à aludida “emergência ficta”, o Corpo Técnico salienta que a instrução inicial (ID 1049292) consignou que decorreu de desídia administrativa, em função da falta de planejamento nos processos de contratação.

40. Ademais, restou consignada a ausência de demonstração dos critérios para escolha das contratadas, bem como o fato de não ter sido firmado contrato com as empresas, tendo sido o pagamento realizado mediante procedimento de reconhecimento de dívida. De tal circunstância também decorreu, consoante aponta a Unidade Técnica, a falta de empenho prévio à realização da despesa.

41. Diante do exposto, concluiu a Secretaria Geral de Controle Externo pela permanência das impropriedades, sugerindo-se sejam os atos de contratação considerados ilegais, sem pronúncia de nulidade, com a aplicação de pena de multa ao responsável.

III – Da opinião ministerial

42. O Ministério Público de Contas (Parecer n. 0041/2022-GPETV) aponta que as provas dos autos dão conta que o gestor teve tempo hábil para adotar conduta diversa, ou seja, analisar os documentos acostados e a viabilidade das contratações a fim de adotar o regular procedimento licitatório, nos termos da legislação de regência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

43. Registrou, nesse sentido, a flagrante ofensa ao disposto no artigo 37, XXI da CF c/c artigo 2º, da Lei n. 8.666/93, bem como a inobservância ao art. 3º c/c art. 26, parágrafo único, incisos I e II da Lei n. 8666/93 por atentar contra os *princípios da legalidade e impessoalidade*, pelo não atendimento aos preceitos legais em favor da contratação direta..

44. Consignou, ainda, o MPC, que em casos análogos, diante da ocorrência da chamada “emergência ficta”, esta Corte de Contas tem se posicionado no sentido de punir o responsável com pena de multa, conforme Acórdão AC2-TC 0650/20, proferido nos autos do Processo n. 2574/2019.

45. Desta feita, opinou o órgão ministerial pela permanência das irregularidades apuradas, bem como pela aplicação de pena de multa, nos termos do artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/96, ao responsável à época, ante a prática de ato com grave infração à norma legal.

IV – Da análise do mérito

46. Pois bem. Após detida análise da documentação que instrui o feito, merece ser acolhidos os opinativos técnico e ministerial, ante a demonstração de que a atuação do ex-Diretor do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos, Isequiel Neiva de Carvalho, apesar de não ter ocasionado dano ao erário, infringiu diversas normas legais e caracterizou grave irregularidade, que não pode ser desconsiderada por esta Corte.

47. Em primeiro lugar, importa consignar que o responsável reconheceu ter deixado de observar as formalidades prescritas pela legislação, não tendo apresentado argumentos passíveis de afastar a irregularidade consistente na contratação direta de empresas especializadas para execução de projetos de engenharia referentes à pavimentação de 140 km de estradas na Rodovia RO-370.

48. A documentação proveniente do DER/RO é inaugurada pelo Memorando n. 37/2017/DER-GAB, datado de 05.01.2018, por meio do qual Isequiel Neiva de Carvalho postula a análise técnica das propostas de preços apresentadas pelas empresas Vetor e Projecta, com as quais foi realizada reunião, em 20.09.2017, para tratar de sua contratação.

49. Referido memorando, registre-se, limita-se a indicar que “*o objetivo principal para a contratação direta se deu em caráter extraordinário e excepcional em razão de imprescindibilidade na utilização do recurso federal disponibilizado através do contrato do PIDISE/BNDES gerenciado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG/RO para a execução da obra*”.

50. Deste modo, ainda que se sustente a urgência necessária à contratação, tendo em vista a suposta possibilidade de perda do recurso federal obtido via contrato do PIDISE/BNDES, não foram apresentados elementos que possam confirmar tal afirmação. Neste sentido, sequer foi apontada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

a data limite para apresentação dos projetos básicos necessários à percepção dos valores provenientes do BNDES.

51. Importa consignar que o Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia (SEPOG), é datado de 14.12.2017, ou seja, foi assinado em data posterior à reunião realizada com as empresas Vetor e Projecta, e apenas cerca de um mês antes do envio do Memorando n. 37/2017/DER-GAB.

52. Citado Acordo de Cooperação teve como objeto a colaboração mútua entre os órgãos para *“realização do processo licitatório, contratação e posteriormente o gerenciamento, a supervisão e a fiscalização das obras de pavimentação da rodovia estadual RO-370”*.

53. Considerando as razões descritas no Memorando n. 37/2017/DER-GAB, no sentido de que havia urgência, em janeiro de 2018, na contratação das empresas, é possível indagar a razão pela qual os gestores do DER e da SEPOG firmaram Acordo de Cooperação para realização de procedimento licitatório apenas em dezembro de 2017.

54. Além disso, permite-se questionar se os motivos de urgência não já existiam quando da reunião realizada com as empresas contratadas, em setembro de 2017.

55. Tais elementos autorizam identificar, nos termos indicados no Parecer n. 061/2018/CONT/PROJUR/DER-RO, proferido pela Procuradoria Autárquica do DER, a ocorrência de grave falha de planejamento e de gestão, não sendo justificável a contratação, fora das hipóteses legais para dispensa ou inexigibilidade de licitação.

56. Ademais, nota-se que não apenas a contratação direta pode ser apontada como irregular, mas também restou demonstrada a ausência de contrato firmado com as empresas Vetor e Projecta, bem como a realização de pagamento sem prévio empenho.

57. Por meio do Parecer n. 061/2018/CONT/PROJUR/DER-RO, a Procuradoria do DER opinou pelo pagamento dos créditos devidos à fornecedora, ante a comprovação da prestação dos serviços, a fim de que não se configurasse enriquecimento sem causa da Administração Pública. Concluiu, porém, pela necessidade de adoção das medidas persecutórias disciplinares, a fim de apurar a responsabilidade do servidor que deu causa à prestação de serviço ou fornecimento de produto, sem a devida cobertura orçamentária.

58. Constata-se a Comissão Processante do PAD, apesar de ter determinado o arquivamento do procedimento, em vista da ausência de comprovação de dano ao erário, registrou a demonstração do descumprimento de diversos princípios, conforme segue:

4. CONCLUSÃO

4.1 Em face de todo o exposto e considerando as informações da Coordenadoria de Planejamento, Projetos e Orçamentos de Obras-CPPOO, ID (8132154) que "há servibilidade, viabilidade técnica e interesse público no Projeto Básico de Engenharia da Rodovia RO- 370, Acórdão AC1-TC 00314/22 referente ao processo 02915/20



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

tendo em vista o desenvolvimento econômico crescente da Região do Cone Sul, por onde já passa grande parte da safra de soja do Estado de Rondônia. Cabe salientar também, que o objeto desse Projeto de Engenharia já foi diversas vezes solicitado pela Assembleia Legislativa do Estado, visto a sua grande importância para o desenvolvimento da Região". Assim, não há em que se falar em DANO AO ERÁRIO, visto que os Projetos da Rodovia RO- 370, serão utilizados .

4.2 Com efeito, é notório que houve descumprimento de vários princípios como: da impessoalidade; da moralidade; da igualdade; da publicidade e da probidade administrativa, dentre outros, por parte da Direção Geral/DER-RO, à época.

Assim, entende esta Comissão de Tomada de Contas Especial, que não existiram argumentos sólidos para a dispensa de licitação, no caso vertente, eis que houve tempo bastante e suficiente para ser levar a termo um certame regular para a contratação de empresa na elaboração desses projetos da RO-370, visto que toda execução de despesa pela Administração Pública deve ser precedida de uma série de trâmites, (previstos em lei), que visam proteger o interesse público. Não é faculdade dada aos gestores, atuar de forma menos diligente, exceto em poucos e bem definidos casos, e este não se enquadrou em tais hipóteses como, urgência e emergência.

4.3 Considerando restarem atos praticados por servidores que merecem serem esclarecidos nos autos, como da dispensa de licitação da obra, submetemos a Superior decisão desse Corregedor do DER-RO, quanto ao prosseguimento das apurações dos atos irregulares em outra Comissão processante desta corregedoria.

4.4 Por fim, com base na documentação constante nos autos, conclui esta

Comissão de Tomada de Contas Especial pelo Arquivamento deste procedimento, salvo maior juízo, uma vez que o PROJETO EXECUTIVO DA RO - 370, é de interesse do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos - DER.

4.5 É o relatório, o qual se remete para deliberação superior e demais providências.

59. Segundo consta do Documento PCE n. 04201/21, o Processo SEI 0009.083341/2017-89 (Tomada de Contas Especial) foi arquivado, por não ter havido caracterização de dano ao erário, o que foi corroborado pelas manifestações da Controladoria Geral do Estado na emissão do Relatório CGE-GPC (0012549001) e Certificado CGEGPC (0012591984), sendo a TCE julgada em grau regular com ressalvas.

60. Vê-se, portanto, que a própria comissão processante reconheceu a inexistência de argumentos sólidos para dispensa de licitação, salientando que a execução de despesas pela Administração Pública deve ser precedida de uma série de trâmites, os quais não caracterizam faculdade dada aos gestores.

61. Segundo ensina José dos Santos Carvalho Filho¹, o *princípio da legalidade* é a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração, o que significa dizer que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Tem-se, por conseguinte, que ao administrador público cabe, tão somente, atuar de acordo com o estritamente autorizado pela lei.

62. Quanto à obrigatoriedade de realização de certame licitatório, o *princípio da legalidade*, na lição do mencionado doutrinador:

¹ Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

Acórdão AC1-TC 00314/22 referente ao processo 02915/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

No campo das licitações, o princípio da legalidade impõe, principalmente, que o administrador observe as regras que a lei traçou para o procedimento. É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe de realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique, com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados, seguindo os passos dos mandamentos legais.

63. No caso em apreço, restou demonstrada a infringência ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, bem como a diversos dispositivos da Lei n. 8.666/93 (artigos 2º, 3º, 24, inciso IV, 26 parágrafo único, incisos I e II, artigo 62), além da inobservância do artigo 60 da Lei n. 4.320/64.

64. Convém repisar que a atuação do ex-Diretor do DER/RO não estava respaldada por circunstância excepcional ou urgente que justificasse a contratação das empresas, sem a realização de procedimento licitatório, tendo a conduta de Isequiel Neiva de Carvalho decorrido de grave falha no planejamento administrativo.

65. Ademais, não foram apresentados elementos que permitam averiguar as razões que levaram à contratação das empresas Vetor e Projecta, o que poderia caracterizar ofensa ao *princípio da impessoalidade*.

66. Em se tratando de dispensa de licitação com fundamento no inciso IV do artigo 24 da Lei n. 8666/93, faz-se necessária uma real situação de emergência que autorize a contratação direta, não se subsumindo à hipótese denominada emergência ficta, decorrente da omissão do gestor em adotar as medidas pertinentes à contratação, em tempo hábil, mediante a realização de procedimento licitatório.

67. Assim, além da caracterização de uma das hipóteses de dispensa de licitação previstas no referido artigo, deve também haver a observância do disposto no parágrafo único do artigo 26, da Lei n. 8.666/93, segundo o qual o processo de dispensa será instruído com demonstração da caracterização da situação emergencial que a justifique, bem como com as razões da escolha do fornecedor ou executante.

68. Conforme salientando pelo Ministério Público de Contas, esta Corte já apreciou caso em que restou caracterizada emergência ficta que levou a Administração à contratação direta emergencial. Por meio do Acórdão AC2-TC 00650/20 (Proc. 02574/19, de relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva), decidiu-se pela aplicação de pena de multa ao gestor. Vejamos a ementa do referido julgado:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ATENDIDOS. CONHECIMENTO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. EMERGÊNCIA FICTA. FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES PARA UNIDADES DE SAÚDE. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. AFASTAMENTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

DAS DEMAIS FALHAS ALEGADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. IMPUTAÇÃO DE MULTA.

1. A urgência originária de ineficiência administrativa ocasiona emergência ficta levando a Administração a contratação direta emergencial que deve ser coibida com cominação de multa.
2. A autorização de realização de despesa sem rito adequado e sem prévia emissão da nota de empenho e contrato merece reprimenda com imputação de pena pecuniária de multa.

69. Também foi aplicada a pena de multa, em razão da dispensa irregular de licitação, configurada hipótese de emergência ficta, nos autos do Processo n. 02408/16, de relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, conforme ementa do Acórdão AC2-TC 00980/17:

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES AUTORIZATIVAS. EMERGÊNCIA FICTA. FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADE CONSTATADA. SANÇÃO PECUNIÁRIA.

1. A dispensa de licitação verifica-se em situações nas quais, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público, como nas hipóteses de emergência ou de calamidade pública, a teor do art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666, de 1993.

2. A situação emergencial ou calamitosa que legitima o acionamento do permissivo contido no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666, de 1993, é aquela cuja ocorrência refuja às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração. Ou, dito de outro modo, é a que não possa ser imputada à desídia administrativa, à falta de planejamento, à má gestão dos recursos disponíveis etc., e que não possam, de alguma forma, ser atribuídas a culpa ou dolo ao gestor público, que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação, como v. g. deflagrar, tempestivamente, pertinente e hígido processo licitatório.

3. *In casu*, a instrução processual revelou que a desídia administrativa da SEMED e a omissão em cumprir com suas obrigações ordinárias, deu azo à caracterização de uma emergência ficta, não se amoldando, destarte, à hipótese prevista no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666, de 1993, e atentando contra os princípios da isonomia e da competitividade delineados no art. 3º da lei de licitações, bem como os cânones administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no caput do art. 37 da CF/88, razão pela qual tal contratação restou irregular.

70. Em igual sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já decidiu no sentido do cabimento de aplicação de sanções aos responsáveis pela dispensa de licitação realizada em situação em que não havia real situação de emergência, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

APELAÇÃO. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. 1. Dispensa de licitação adotada aos 21.12.1999, na forma do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, para a contratação direta de compra de medicamentos e materiais hospitalares destinados a Unidades Municipais de Saúde e ao Hospital Maternidade Codrato de Vilhena, no Município de Angra dos Reis. 2. Atribuição do Ministério Público para instaurar inquérito civil público, bem como para promover ação civil pública na defesa judicial de qualquer interesse coletivo ou difuso, ou com o objetivo de apurar enriquecimento ilícito de administradores públicos (CF/88, art. 129, III; Lei nº 8.429/82, art. 17; Lei nº 8.625/93, art. 25, IV). 3. Contratação alegadamente fundada em "emergência": indispensável é a análise da urgência da compra ou se esta decorreu da ausência de organização e planejamento, ou de gestão pública eficiente. **No caso, a "emergência" resultou de desorganização, falta de planejamento e desídia dos administradores réus, que deixaram de promover as providências necessárias e em tempo hábil à realização e término da licitação, na modalidade tomada de preços de nº 017/99 e 019/99. Emergência ficta, a atrair a imposição de sanções aos responsáveis** (Lei nº 8.429/92 e LC estadual nº 63/90). 4. A missão constitucional do Tribunal de Contas: órgão técnico e autônomo, incumbido de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo, consistente na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos; natureza não vinculante do controle jurisdicional. 5. A fixação das penalidades de índole administrativa perpassa pela verificação da extensão do dano causado, assim como pelo proveito patrimonial obtido pelo agente, com observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Sanções de ressarcimento ao erário, multa administrativa e proibição de contratar com o Poder Público, ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos, que se impõem em face da conduta culposa dos réus. Recurso parcialmente provido. (TJ-RJ - APL: 00169319420058190003 RIO DE JANEIRO ANGRA DOS REIS 1 VARA CIVEL, Relator: JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, Data de Julgamento: 09/08/2017, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/08/2017)

71. Conclui-se, portanto, que subsistem as irregularidades atribuídas ao ex-gestor, razão pela qual os atos de contratação direta das empresas devem ser considerados ilegais.

72. Relativamente à ocorrência de dano erário, verifica-se que as propostas apresentadas pelas empresas Vetor e Projecta foram submetidas à análise técnica do DER-SUPPROJ (págs. 33/38 – ID 959177) que atestou serem os preços ofertados inferiores, respectivamente, 0,89% e 3,02% ao preço máximo ou valor limite que a Administração estaria disposta a pagar pelo objeto.

73. Assim, considerando não ter se demonstrado prejuízos ao erário, bem como o fato de que os serviços foram efetivamente prestados pelas empresas contratadas, deixa-se de pronunciar a nulidade dos atos de contratação.

V – Da aplicação da pena de multa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

74. Por fim, dada a extensão das irregularidades perpetradas, justifica-se a aplicação da pena de multa prevista no artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/96, haja vista a prática de ato com grave infração à norma legal.
75. Conforme artigo 103 do Regimento Interno do TCE/RO, a sanção pecuniária prevista no artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 1º da Resolução n. 1.162, de 2012, tem o seu *quantum* variando entre R\$ 1.620,00 (mil, seiscentos e vinte reais) e R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais).
76. O artigo 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabelece as balizas para dosimetria das sanções a serem aplicadas no âmbito do processo de controle externo. Senão vejamos.
- Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)
- § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
- § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
- § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
77. No caso dos autos, evidenciou-se a infração aos *princípios da legalidade e impessoalidade*, ante a contratação, por dispensa de licitação, fora das hipóteses legais, haja vista a caracterização de emergência ficta, a qual não é apta a justificar o desrespeito à obrigatoriedade do procedimento licitatório em contratações pelo Poder Público.
78. Verificou-se, ainda, que não foi firmado contrato pelo DER/RO, sendo o valor devido às empresas pago mediante reconhecimento de dívida, sem prévio empenho. Por fim, não foram apresentadas as razões que levaram à escolha das empresas Vetor e Projecta.
79. No que concerne aos antecedentes, em consulta ao SPJe, não foram localizadas imputações anteriores de débito ou de multa em desfavor do responsável.
80. Dessarte, demonstrada a gravidade da infração, e em atenção aos *princípios da proporcionalidade e da razoabilidade*, há que se aplicar a sanção pecuniária no valor de R\$ 4.050,00, equivalente a 5% do valor atualizado no artigo 1º, *caput*, da Portaria n. 1.162, de 2012 (R\$ 81.000,00 – oitenta e um mil reais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

PARTE DISPOSITIVA

81. Em face de todo o exposto, acolho a manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo, e a do Ministério Público de Contas, para submeter a esta Colenda Câmara o seguinte voto:

I – Considerar ilegais, sem pronúncia de nulidade, os atos de contratação de empresa especializada para executar projeto de engenharia relacionado à pavimentação de 140 km da rodovia RO-370, materializados no processo SEI n. 0009.083341/2017-89 em razão das irregularidades constantes nos itens “a”, “b” e “c” da decisão monocrática DM-00141/21-GCESS (ID 1053056);

II – Aplicar pena de multa a Isekiel Neiva de Carvalho (CPF n. 315.682.702-91), Diretor do DER/RO à época dos fatos, com substrato jurídico no artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c o § 2º do artigo 22 da LINDB, no valor de R\$ 4.050,00, equivalente a 5% do valor atualizado no artigo 1º, *caput*, da Portaria n. 1.162, de 2012, ante a prática de ato com grave infração à norma legal evidenciadas ao logo do voto;

III- Fixar o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da decisão no Diário Oficial, para que o responsável proceda ao recolhimento do valor correspondente à pena de multa aos cofres do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, na Conta Corrente n. 8.358-5, Agência n. 2757- X do Banco do Brasil, com fulcro no art. 25 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, cujos valores devem ser atualizados à época dos respectivos recolhimentos, devendo a quitação ser comprovada junto a este Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei Complementar n. 154/96, combinado com o art. 30 do Regimento Interno desta Corte;

IV - Autorizar, caso não sejam recolhidos valores correspondentes ao débito e as penas de multas aplicadas, a formalização dos respectivos títulos executivos e as respectivas cobranças judiciais/extrajudiciais, em conformidade com o art. 27, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96, c/c o art. 36, inciso II, do Regimento Interno desta Corte;

V - Dar ciência desta decisão aos interessados via DOe-TCE/RO; ao MPC na forma regimental; e ao Secretário-Geral de Controle Externo, informando-lhes que o inteiro teor estará disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br;

VI – Fica autorizada a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagens para a comunicação dos atos processuais;

VII – Após, arquivem-se os autos.

É como voto.

Em 20 de Junho de 2022



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
PRESIDENTE



EDILSON DE SOUSA SILVA
RELATOR