

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

PROCESSO-e: 1575/2022 – TCERO^e
ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos – Contrato n. 051/2022/PGE/DER-RO, que versa sobre a contratação de empresa de engenharia para a elaboração do projeto básico, do projeto executivo e da execução das obras de implantação em vias urbanas dos municípios de Rondônia
UNIDADE: Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO
RESPONSÁVEIS: Elias Rezende de Oliveira - CPF n. ***.642.922-**- Diretor-Geral do DER-RO - período 22/06/2020 a 31/03/2022, Éder André Fernandes Dias - CPF n.***.198.249-**- Diretor-Geral do DER/RO a partir de 01/04/2022
SUSPEIÇÃO: Conselheiro Jailson Viana de Almeida
RELATOR: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra
SESSÃO: 19ª Sessão Ordinária, realizada de forma Telepresencial, de 13 de dezembro de 2023

EMENTA: PROCESSO DE CONTAS. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. INDÍCIOS DE IMPROPRIEDADES FORMAIS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA PARA ADOÇÃO DE REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO - RDC. AUSÊNCIA DE TERMO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 9º E §2º, I, ALÍNEA “D”, DA LEI N. 12.462, DE 2011 C/C O ART.8º, I DA RESOLUÇÃO N. 237/97 DO CONAMA. ILEGALIDADE DA CONDUTA. MULTA.

1. A melhor interpretação do inciso I do art. 9º da Lei n. 12.462, de 2011, no que alude à inovação técnica ou tecnológica, é no sentido de que, para a adoção de contratação integrada, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações - RDC, as licitações de obras e serviços de engenharia devem, necessariamente, possibilitar a execução com diferentes metodologias ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado, desde que sejam técnica e economicamente justificadas.
2. O art. 9º, § 2º, inciso II da Lei n. 12.462, de 2011, conhecida como a Lei das Licitações e Contratos Administrativos, trata de uma disposição específica relacionada com as contratações integrantes do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, pelo que, de acordo com o retroreferido dispositivo legal, estabelece que, nas contratações realizadas pelo RDC, a Administração Pública poderá adotar como critério de julgamento a maior oferta de desconto sobre o preço inicialmente orçado para a contratação.
3. A utilização da contratação integrada, no caso em apreço, fundada na “possibilidade de inovação tecnológica/técnica” (sic), sem que tenha sido avaliada pela Administração Pública qual seja a inovação tecnológica e técnica no processo de escolha da empresa contratada, viola o disposto na cabeça do art. 9º da Lei n. 12.462, de 2011.
4. A Administração Pública é responsável pela elaboração do projeto básico executivo, que deve conter informações técnicas e

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

ambientais necessárias para a execução do contrato e devem levar em consideração as exigências ambientais aplicáveis ao projeto e garantir que as informações ambientais sejam adequadas e estejam contempladas no projeto básico executivo, o que, *in casu*, inclui a previsão do licenciamento ambiental como parte integrante do projeto.

5. A Licença Prévia não se confunde com outras licenças ambientais, uma vez que a sua característica principal é a concessão na fase preliminar do planejamento do empreendimento, ou seja, em momento anterior ao da elaboração do Projeto Básico, na forma do que dispõe o art. 6º, da Lei n. 8.666, de 1993.

6. O art. 115, da Lei n. 14.133, de 2021, em seu § 4º, com efeito, estabelece que “nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital” (sic), em que é dever da administração a obtenção da licença prévia, mesmo nos casos de contratação integrada, como é o caso *sub examine*, pelo que a aludida licença deve, necessariamente, preceder à divulgação do edital.

7. Aplicação de multa ao gestor público responsável.

8. Arquivamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Fiscalização de Atos e Contratos objetivando averiguar a legalidade da execução do Contrato n. 051/2022/PGE/DER/RO, da Empresa Construtora Fr EIRELLI - Processo Administrativo SEI n. 0009.610106/2021-79, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, por unanimidade de votos, em:

I – CONSIDERAR CUMPRIDO o escopo da presente Fiscalização de Atos e Contratos, deflagrada com o objetivo de averiguar a legalidade dos atos relacionados com a execução do Contrato n. 051/2022/PGE/DER/RO (ID n. 1245676), celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER/RO e a **Empresa CONSTRUTORA FR EIRELLI**, CNPJ n. 07.636.035/0001-60, no valor de **R\$ 5.800.000,00** (cinco milhões e oitocentos mil reais), cujo objeto consistiu na elaboração do projeto básico, do projeto executivo, bem como na execução das obras de pavimentação em vias urbanas dos Municípios de Corumbiara, Pimenteiras do Oeste e Chupinguaia (Lote 06), para atender ao Programa “Tchau Poeira”, conforme documentos constantes no Processo Administrativo SEI n. 0009.610106/2021-79, cuja responsabilidade pela prática dos atos sindicados, nestes autos processuais, recaiu sobre as condutas do **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, no período de 22/06/2020 a 31/03/2022, conforme instrução processual aquilatada e de acordo com a legislação aplicável à espécie versada;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

II – DECLARAR ILEGAIS as condutas praticadas pelo **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO (período 22/06/2020 a 31/03/2022), **consubstanciada na ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em violação ao programa normativo inserto no art. 9º, caput, da Lei n.12.462, de 2011, bem como, na falta do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em ofensa à normatividade disposta na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução do CONAMA n. 237, de 1997**, uma vez que era afeto ao múnus oriundo do cargo por ele ocupado (o maior no âmbito do DER/RO) a observância das normas legais aplicáveis à espécie versada, de modo que o malferimento das normas vilipendiaram, assim, normas comezinhas de direito financeiro e administrativo aplicáveis à Administração Pública, e se revelaram incompatíveis com a exigência do bom gestor, de maneira que a conduta perpetrada, no mundo fenomenológico, foi levada a efeito mediante a inobservância das cautelas necessárias, de maneira a evitar a prática da conduta antijurídica, conforme estampado na normatividade do art. 20, *caput*, da LINDB c/ art. 12, *caput* e § 1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019, **na medida em que a conduta do referido cidadão foi presidida, ao menos, pelo elemento volitivo erro grosseiro (culpa grave), em patente discrepância com o comportamento esperado de um administrador médio, por quebra do dever de cuidado objetivo na condução dos negócios públicos afetos ao DER/RO**, conforme as razões aquilatadas na fundamentação *ut supra*;

III – SANCIONAR, pecuniariamente, o **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, no período de 22/06/2020 a 31/03/2022), nos termos do programa normativo inserto no art. 55, inciso II da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 103, inciso II, do RITCE-RO e no art. 22, § 2º da LINDB, **no montante de R\$ 20.250,00 (vinte mil, duzentos e cinquenta reais)**, equivalente ao percentual de **25%** (vinte e cinco por cento) do valor de **R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais)**, pelo ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, **uma vez que**, durante a sua gestão, no interstício de 22/06/2020 a 31/03/2022, **praticou o ilícito administrativo consubstanciado na ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em violação ao programa normativo inserto no art. 9º, caput, da Lei n.12.462, de 2011, bem como, na falta do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em ofensa à normatividade disposta na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução do CONAMA n. 237, de 1997, o que**, aliada à ausência de excludentes de ilicitude e responsabilização e presentes os elementos da culpabilidade (imputabilidade, potencial consciência da ilicitude e exigibilidade de conduta diversa), **atrai a sua responsabilização pessoal**, na forma prevista no art. 28, *caput*, da LINDB, incluído pela Lei n. 13.655, de 2018, c/c o art. 12, *caput* e § 1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019, **na medida em que a conduta do referido cidadão fiscalizado foi presidida, ao menos, pelo elemento volitivo erro grosseiro (culpa grave), em patente incompatibilidade com o comportamento esperado de um administrador médio, por quebra do dever de cuidado objetivo na condução dos negócios públicos afetos ao DER/RO, o que evidencia grave imprudência administrativa**, porquanto o acervo fático-probatório revelou, por isso mesmo, de forma clarividente, a ausência de ação coordenada, planejada e sistematizada no que diz respeito ao Programa “Tchau Poeira”, e, **desse modo, reclama, em juízo de culpabilidade, o sancionamento na forma acima descrita, diante da majoração da multa sancionatória, além do mínimo legal, o qual representa o**

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

percentual de 2% (dois por cento), de acordo com o art. 103, inciso II do RITCE-RO, e em razão das vetoriais (requisitos) reconhecidas como desfavoráveis ao Agente Público fiscalizado, cuja fixação acrescento o percentual de **2%** (dois por cento) para a circunstância relacionada com os **danos extrapatrimoniais** suportados pela Administração Pública, **10%** (dez por cento) para a **gravidade da infração** cometida, **4%** (quatro por cento) pelas **circunstâncias agravantes**, e **7%** (sete por cento) para os **antecedentes** qualificados como negativos, em prestígio aos requisitos descritos no art. 22, § 2º da LINDB, **o que torno definitivo**, visto que, para o caso concreto, foi reputada justa, proporcional e razoável, diante da gravidade dos ilícitos apurados, somada à valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, bem como a materialidade dos recursos financeiros envolvidos, a isonomia de tratamento com os casos análogos já sindicados, especificidade da conduta individual do cidadão responsabilizado e o grau de culpabilidade, conforme fundamentação alinhavada na dosimetria retrorreferenciada, porquanto é o necessário e o suficiente para restabelecer a autoridade das normas violadas e, por consectário lógico, servir de desestímulo à prática de ilícitos administrativos, tais quais os que foram identificados neste processo de controle externo, salientando-se, por dever de império, que o presente exame se limitou, exclusivamente, a sindicatados atos praticados, mediante erro grosseiro, conforme outrora visto, os quais são correlacionados ao controle financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública estadual, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, que são afetos às competências constitucionalmente outorgadas a este Tribunal de Contas, conforme preceptivo normativo inserto no art. 70 e seguintes da Constituição Republicana, tendo em vista que a responsabilização no processo de controle externo é subjetiva, ou seja, é necessário, como condição indispensável para o sancionamento, a demonstração no mundo fenomênico do erro grosseiro praticado, consoante legislação que rege a presente matéria, em especial observância aos direitos e garantias fundamentais de 1ª dimensão, como epicentro gravitacional do devido processo legal substancial, que são salvaguardados aos cidadãos auditados pelo manto protetor da festejada cláusula pétreia, disposta no art. 60, § 4º, inciso IV da Carta Cidadã;

IV – FIXAR, com fulcro no art. 31, inciso III, alínea “a”, do RI-TCE/RO, **o prazo de até 30 (trinta) dias**, a contar da publicação no DOe-TCE-RO, para o recolhimento da multa cominada nos **item III** deste dispositivo ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, na Conta Corrente n. 8358-5, Agência n. 2757-X, Instituição Financeira Banco do Brasil S/A, com fulcro no art. 25 da Lei Complementar n. 154, de 1996, 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, de 1996, combinado com o art. 30 do Regimento Interno deste Tribunal, sendo que, decorrido o mencionado prazo assinalado, sem o devido recolhimento, o valor correspondente à multa será atualizado monetariamente, nos termos do art. 56 da LC n. 156, de 1996;

V – AUTORIZAR, acaso não seja recolhida a multa mencionada no **item III** desta Decisão, a formalização dos respectivos títulos executivos e as respectivas cobranças judiciais/extrajudicial, enviando ao órgão competente (Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia) todos os documentos necessários à sua cobrança, em conformidade com a norma disposta no art. 27, inciso II da LC n. 154, de 1996, c/c o art. 36, inciso II do Regimento Interno deste Tribunal;

VI – DETERMINAR ao **DER/RO**, na pessoa do **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES DIAS**, CPF n. *****.198.249-****, Diretor do DER/RO desde 01/04/2022, ou a quem vier a substituí-lo na forma da lei, que faça constar, no Processo-SEI n. 0009.081182/2022-45, a Anotação

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável técnico pelos orçamentos, em atenção ao disposto na Lei n. 6.496, de 7 de dezembro de 1977 e à Súmula n. 260 do TCU;

VII – ALERTAR ao **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES**, CPF n. ***.198.249-**, Diretor-Geral do DER/RO desde 01/04/2022, ou a quem vier a substituí-lo, na forma da lei, acerca da necessidade de confecção dos projetos básicos e executivos, devidamente acompanhados de seus respectivos orçamentos, fundamentados em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, com valores de serviços limitados pelas referências oficiais da Administração Pública, os quais devem ser previamente aprovados pelo Corpo Técnico do DER/RO, antes do início das obras, conforme determina a normatividade inserta no § 7º, do art. 7º, da Lei n. 12.462, de 2011;

VIII – RECOMENDAR ao **Senhor MARCO ANTÔNIO RIBEIRO DE MENEZES LAGOS**, gestor da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, ou a seu substituto legal, que promova o aperfeiçoamento da relação de documentos disponíveis em seu sítio eletrônico, relacionados ao requerimento da licença prévia para construção civil e infraestrutura, a fim de orientar quanto à possibilidade de iniciar o processo administrativo da concessão da Licença Prévia com a apresentação do anteprojeto do objeto que se queira construir, desde que contenha os elementos mínimos necessários para apreciação, conforme previsto na orientação técnica do IBRAOP OT – IBR 006/2016;

IX – ORDENAR ao **Departamento de Gestão Documental (DGD)** que autue processo específico para acompanhamento da execução do Contrato n. 051/2022/PGE/DER/RO (ID n. 1245676), e das determinações e alertas insertos nesta decisão, na forma abaixo especificada, devendo, para tanto, reproduzir no caderno processual a ser inaugurado cópia deste *decisum* e da Certidão de Trânsito em Julgado, e, após perpassado o prazo fixado, tramite-se o feito à SGCE para a devida instrução processual:

PROCESSO N. :
UNIDADE : Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO.
RESPONSÁVEIS : Éder André Fernandes Dias, CPF n. ***.198.249-**, Diretor-Geral do DER/RO, desde 01/04/2022;
Marco Antônio Ribeiro de Menezes Lagos, CPF n. , Secretário de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM.
RELATOR : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.

X – INTIMEM-SE acerca do inteiro teor desta Decisão, as Partes a seguir relacionadas, informando-lhes que o presente Voto, o Parecer Ministerial e o Acórdão estão disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no endereço <https://tcero.tc.br/>:

a) Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO (período 22/06/2020 a 31/03/2022), **via DOeTCE-RO**;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

b) **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES DIAS**, CPF n. ***.198.249-**, atual Diretor-Geral do DER/RO, desde 01/04/2022, **via Ofício**;

c) **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC)**, na forma do art. 30, § 10, do RITCERO.

XI – DÊ-SE CIÊNCIA do inteiro teor deste *decisum* à **SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**, consoante normas regimentais incidentes na espécie;

XII – AUTORIZAR, desde logo, que as notificações, intimações e demais ciências determinadas, por parte deste Tribunal de Contas, sejam realizadas por meio eletrônico na moldura da Resolução n. 303/2019/TCE-RO e, em caso de insucesso da comunicação do ato processual, pela via digital, sejam procedidas às notificações e intimações, na forma pessoal, consoante regra consignada no art. 44 da Resolução n. 303/2019/TCE-RO já mencionada, podendo ser levada a efeito mediante Correios;

XIII - JUNTE-SE;

XIV - PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

XV – ARQUIVEM-SE os autos, após adoção das providências de estilo e certificação do trânsito em julgado deste acórdão;

XVI - CUMPRA-SE.

Ao Departamento da 2ª Câmara para adoção de todas as providências cabíveis.

Participaram do julgamento o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra (Relator), o Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva, o Presidente da 2ª Câmara em exercício Francisco Carvalho da Silva, e o Procurador do Ministério Público de Contas, Willian Afonso Pessoa. O Conselheiro Jailson Viana de Almeida, nos termos do art. 146 do Regimento Interno, declarou suspeição.

Porto Velho, 13 de dezembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

Conselheiro **WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**
Relator

(assinado eletronicamente)

Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**
Presidente da Segunda Câmara em exercício

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

PROCESSO-e: 1575/2022 – TCERO^e
ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos – Contrato n. 051/2022/PGE/DER-RO, que versa sobre a contratação de empresa de engenharia para a elaboração do projeto básico, do projeto executivo e da execução das obras de implantação em vias urbanas dos municípios de Rondônia
UNIDADE: Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO
RESPONSÁVEIS: Elias Rezende de Oliveira - CPF n. ***.642.922-**- Diretor-Geral do DER-RO - período 22/06/2020 a 31/03/2022, Éder André Fernandes Dias - CPF n.***.198.249-**- Diretor-Geral do DER/RO a partir de 01/04/2022
SUSPEIÇÃO: Conselheiro Jailson Viana de Almeida
RELATOR: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra
SESSÃO: 19ª Sessão Ordinária, realizada de forma Telepresencial, de 13 de dezembro de 2023

I – RELATÓRIO

1. Cuida-se de Fiscalização de Atos e Contratos deflagrada com o objetivo de averiguar a legalidade dos atos relacionados com a execução do Contrato n. 051/2022/PGE/DER/RO (ID n. 1245676), celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER/RO e a **Empresa CONSTRUTORA FR EIRELLI**, CNPJ n. 07.636.035/0001-60, no valor de **R\$ 5.800.000,00** (cinco milhões e oitocentos mil reais), cujo objeto consistiu na elaboração do projeto básico, do projeto executivo, bem como na execução das obras de implantação em vias urbanas de municípios de Rondônia, para atender ao Programa “Tchau Poeira”, conforme documentos constantes no Processo Administrativo SEI n. 0009.610106/2021-79.

2. Após as diligências preliminares, a Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE se manifestou, mediante Relatório Técnico inicial (ID n. 1251516) e concluiu pela necessidade de notificação do então gestor do DER/RO, período de 22/06/2020 a 31/03/2022, **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, em prestígio aos princípios do contraditório e da ampla defesa, para manifestação acerca das irregularidades encontradas nos autos quanto ao Contrato n. 051/2022/PGE/DER/RO.

3. O Ministério Público de Contas - MPC, via Cota n. 0027/2022 GPMILN (ID n. 1294477), da chancela do Procurador de Contas, **MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**, corroborou, integralmente, a manifestação exarada pela Unidade Técnica e, ainda, opinou pela continuidade do feito com a expedição do Mandado de Audiência ao **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, com a pertinente admoestação para que identifique, em suas justificativas, os responsáveis pelas peças técnicas relacionadas com as impropriedades evidenciadas no Processo Administrativo SEI n. 0009.610106/2021-79, apontadas pelo Corpo Técnico no relatório de ID n. 1251516, parágrafo 91, sob pena de responder, exclusivamente, pelas irregularidades.

4. Pugnou, ainda, o *Parquet* de Contas pela notificação do **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES DIAS**, Diretor-Geral do DER/RO, a partir de 01/04/2022, para que encaminhasse a este Tribunal Especializado o orçamento detalhado (inclusive com a composição dos preços unitários),

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

que se apresenta na forma sintética no processo administrativo, de maneira a permitir que seja avaliado se a contratação em voga está de acordo com os preços praticados no mercado, conforme a conclusão técnica constante do relatório de ID n. 1251516.

5. O Relator do caderno processual, em deliberação, exarou a Decisão Monocrática n. 00208/22-GCWCS (ID n. 1297759), por meio da qual facultou ao cidadão auditado, **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, o exercício do contraditório e da ampla defesa, em face das supostas impropriedades formais apontadas pela SGCE (ID n. 1251516) e anuiu com a notificação a ser encaminhada ao **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES DIAS**.

6. O **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA** apresentou, tempestivamente, suas razões de justificativas, consoante atesta a Certidão de ID n. 1312663 e o **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES DIAS** encaminhou, por meio do Documento n. 07378/22 (ID n. 1304997), Planilha Orçamentaria, em razão da determinação contida no item III da Decisão Monocrática n. 0208/2022-GCWCS (ID n. 1297759).

7. De posse das justificativas apresentadas, a SGCE elaborou a Peça Técnica de ID n. 1353171, em que sugeriu a responsabilidade do **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA** por: (a) não justificar, técnica e economicamente, a adoção do Regime Diferenciado de Contratação - RDC para o objeto licitado, em desobediência à normatividade contida no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011; (b) não juntar aos autos do processo o Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, contrariando o programa normativo disposto na alínea “d”, inciso I, § 2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e no art. 8º, I da Resolução do Conama 237, de 1997; e (c) por não apresentar, nos orçamentos do anteprojeto, informações que permitam aferir se os valores praticados na contratação estão de acordo com os de mercado, em desatenção à normatividade inserta no inciso II, § 2º do art. 9º da Lei n. 12.462, de 2011, uma vez que, embora tenha apresentado as composições unitárias de preço, não juntou a ART do responsável técnico pelo orçamento, descumprindo o que dispõe o teor da Súmula n. 260 do TCU.

8. Propôs, ainda, a Unidade Técnica, fosse considerada ilegal a conduta do **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, com a aplicação da penalidade prevista no art. 55, II da Lei Complementar n. 154, de 1996, pelas impropriedades acima descritas, bem como fosse determinado ao Diretor-Geral do DER-RO, ou a seu substituto legal, que providenciasse e remetesse a este Órgão de Controle Externo a Licença Ambiental Prévia da obra em tela e, ato contínuo, encaminhasse à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, cópia deste processo, para ciência e apresentação de manifestação técnica referente à possibilidade de aceitar, na relação de documentos necessários para Licença Prévia (LP), a apresentação do anteprojeto, desde que a peça técnica contenha os elementos mínimos delineados na Orientação Técnica OT – IBR 006/2016 do IBRAOP.

9. O *Parquet* de Contas, por intermédio da Cota n. 0009/2023-GPMILN (ID n. 1387922), opinou que os autos processuais fossem remetidos à Unidade Instrutiva para que complementasse o relatório técnico de ID 1353171, a fim de que houvesse nos autos o exame comparativo entre as novas planilhas de orçamento analítico apresentadas pelo gestor e os valores contratados para os serviços, a fim de que se pudesse, visualmente, aferir se os mesmos estariam de acordo com as tabelas oficiais de preços.

10. O Presidente dos autos processuais procedeu, via Despacho de ID n. 1388597, à condução destes à SGCE, razão pela qual exsurgiu o Relatório de ID n. 1411723, em que, após o exame dos

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

orçamentos analíticos (Documento n. 07573/23 – ID n. 1312390), a Unidade Técnica ultimou que os valores apresentados nas composições analíticas estimadas pela Administração do DER/RO estariam de acordo com aqueles contidos nas tabelas oficiais das principais autarquias governamentais. Recomendou, ainda, fosse considerada ilegal a conduta do **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor Geral do DER/RO, bem como, aplicada a sanção pecuniária prevista no art. 55, II da Lei Complementar n. 154, de 1996, por não justificar, técnica e economicamente, a adoção do Regime Diferenciado de Contratação – RDC para o objeto licitado, em contrariedade ao disposto no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e, também, por não juntar aos autos o Termo de Licenciamento Ambiental prévio, em desobediência ao disposto na alínea “d”, inciso I, § 2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e no art. 8º, I da Resolução do Conama 237, de 1997.

11. A SGCE reforçou, ademais, a necessidade de se expedir ao gestor público responsável pelo DER-RO, ou a seu substituto ou sucessor legal, as determinações contidas na Peça Técnica de ID n. 1353171.

12. Alfim, o Ministério Público Especial exteriorizou sua opinião, mediante Parecer n. 0109/2023-GPMILN (ID n. 1444855), em que ponderou: **a)** fosse considerado cumprido o escopo da presente Fiscalização de Atos e Contratos acerca da execução do Contrato n. 051/PGE/DERRO, realizado entre o DER/RO e a **EMPRESA CONSTRUTORA FR EIRELI**, no valor de **R\$ 5.800.000,00** (cinco milhões e oitocentos mil reais), tendo por objeto a elaboração do projeto básico, projeto executivo e a execução das obras de pavimentação, em vias urbanas, dos Municípios de Corumbiara, Pimenteiras do Oeste e Chupinguaia (Lote 06), para atender ao Programa “Tchau Poeira”; **b)** fosse considerada cumprida a determinação constante no item II¹ da Decisão Monocrática n. 208/2022-GCWCSC (ID n. 1297759); **c)** fosse considerada parcialmente cumprida a determinação constante no item I² da Decisão Monocrática n. 0208/2022-GCWCSC (ID n. 1297759), ante a ausência de justificativa, técnica e econômica, pela adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em desatenção ao art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e a falta de juntada, aos autos processuais, do termo de Licenciamento Ambiental Prévio, contrariando o disposto na alínea “d”, inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e no art. 8º, inciso I da Resolução do Conama 237, de 1997, com a aplicação da multa especificada no art. 55, inciso II da Lei Complementar n. 154, de 1996.

13. Sugeriu, ainda, o MPC, a expedição de alerta e determinação ao **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES**, atual Diretor-Geral do DER/RO, bem como de recomendação ao gestor da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, **Senhor MARCO ANTÔNIO RIBEIRO DE MENEZES LAGOS**, CPF n. ***.448.432-**.

¹ “**II – ADMOESTAR ao Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, Diretor-Geral do DER-RO, à época dos fatos, para que identifique, em suas justificativas, os responsáveis pelas peças técnicas relacionadas às impropriedades evidenciadas no processo administrativo SEI n. 0009.610106/2021-79, apontadas pela SGCE no relatório de ID n. 1251516, parágrafo 91, sob pena de responder exclusivamente pelas irregularidades apontadas;”.

² “**I – DETERMINAR a oitiva, via MANDADO DE AUDIÊNCIA, do Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, Diretor-Geral do DER-RO, à época dos fatos, para que, querendo, **OFEREÇA razões de justificativas, por escrito, no prazo de até 15 (quinze) dias corridos**, na forma do art. 40 da lei complementar n. 154, de 1996, em face das supostas impropriedades formais apontadas pela SGCE (ID n. 1251516), ratificadas pelo MPC (ID n. 1294477), ocasião em que a defesa poderá ser instruída com documentos e nela ser alegado tudo o que entender de direito, nos termos da legislação processual vigente;”.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

14. Os autos do processo estão conclusos no Gabinete.

15. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

II – FUNDAMENTAÇÃO

16. *Ab initio*, impende destacar que, acolho, integralmente, os fundamentos lançados na peça técnica formulada pela Secretaria-Geral de Controle Externo (ID n. 1411723) e no opinativo do Ministério Público de Contas (ID n. 1444855), pelas razões de fato e de direito, conforme fundamentação a seguir delineada.

17. Consigno, por ser de relevo, que o devido processo legal substantivo foi rigorosamente observado, tendo-se facultado aos responsáveis o exercício do direito à defesa (art. 5º, inciso LV da CF/88), bem como se colheu o opinativo da Secretaria-Geral de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, ambos materializados no Relatórios Técnicos (ID's n. 1251516, n. 1353171 e n. 1411723) e no Parecer acostado aos autos do processo (ID n. 1444855).

18. Por oportuno, saliento que o exame meritório dos autos do processo dar-se-á por meio da análise pontual de cada uma das irregularidades aventadas nas retrorreferidas manifestações técnicas e no opinativo do *Parquet* de Contas.

II.1 – DA SUPOSTA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA PARA A ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO - RDC PARA O OBJETO LICITADO – VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NA CABEÇA DO ART. 9º DA LEI N.12.462, DE 2011

19. A Secretaria-Geral de Controle Externo, no Relatório Técnico Inicial (ID n. 1251516), mencionou, quanto à temática em debate, que a despeito de o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER/RO ter argumentado que a motivação para utilizar o Regime Diferenciado de Contratação – RDC foi ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes, bem como promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público, incentivar a inovação tecnológica e assegurar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que se viu foi a ausência de justificativas plausíveis, nos documentos encaminhados (Anteprojeto, Anexo I, acostado por meio do ID n. 1247169, à fl. n. 1.155), que demonstrasse, técnica e economicamente, que a adoção do citado regime fosse a mais adequada para o caso *sub examine*, de maneira que estaria em desconformidade com a legislação de regência aplicável à espécie versada e com a jurisprudência posta.

20. Ao apresentar suas razões de justificativas, por meio do Documento n. 07573/22 (ID's n. 1312390 e n. 1312402), o **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, no que tange à possível

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

inobservância à normatividade contida no art. 9º da Lei n. 12.462, de 2011, mencionou o que se segue, *in litteris*:

3.1. Da Suposta alegação de não justificar, técnica e economicamente, a adoção do Regime Diferenciado de Contratação para o objeto licitado.

A opção é pelo RDCI nos termos do art. 13 da Lei nº. 12.462/2011 e art. 8º, II c/c art. 13, do Decreto nº. 7.581/2011 que informam que as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica. A adoção pelo RDCI visa ampliar a eficiência nesta contratação, a competitividade entre os licitantes, assegurar o tratamento isonômico, buscar maior simplificação, celeridade, transparência e eficiência nos procedimentos para dispêndio de recursos públicos e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

O objeto da presente licitação é a contratação de serviços técnicos especializados de engenharia para a Elaboração do Projeto Básico e Executivo e Execução das Obras de implantação em vias urbanas de diversos municípios do Estado de Rondônia., com fundamento na Lei nº. 12.462, de 04 de agosto de 2011 e Decreto nº. 7.581, de 11 de outubro de 2011, de acordo com as normas pertinentes do Departamento Estadual de estradas de rodagem e Transportes – DER-RO e da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, exigências e demais condições e especificações expressas no Termo de Referência/Anteprojeto e seus anexos. Portanto o DER-RO entende que o Regime Diferenciado de Contratação, modalidade Contratação Integrada é o mais adequado para esta licitação. O Decreto que regulamenta o RDC estabelece um elenco a ser seguido pela Administração Pública, a fim de que esta possa definir, de modo preciso e satisfatório, as condições da disputa e do contrato a ser executado. Alguns itens foram significativos para escolha da modalidade:

- Busca por maior simplificação, celeridade, transparência e eficiência nos procedimentos para dispêndio de recursos públicos; em especial aos custos com logística de transportes de insumos;
- Aproximar as contratações públicas das sistemáticas utilizadas no Setor Privado, com foco na efetividade e rapidez de execução;
- Compartilhar com o Contratado os riscos inerentes a este empreendimento, que em contratações do tipo Concorrência Pública recaem apenas para o Contratante; já que os projetos básico e executivo de engenharia, assim como os dispositivos ambientais são por conta da contratada.

A contratação diferenciada se dará na modalidade integrada. Segundo o conceito expressado pelo artigo 9º, §1º da Lei 12462/2011, a contratação integrada permite que a licitação seja deflagrada apenas com o anteprojeto da obra desejada, pois ela compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

A adoção das soluções técnicas e econômicas teve como premissa ganhos de eficiência visto que serão realizadas obras de engenharia em 52 (cinquenta e dois) municípios/distritos, em todas as regiões do estado de Rondônia. Foram projetadas obras de pavimentação urbana em 121,068 km de ruas e avenidas e redução de custos à Administração, visto que com uma menor mobilização de diferentes tipos de equipamentos rodoviários, considerando somente uma administração local e canteiro de obras por lote, reduzindo assim demasiados custos de logística. Os tipos de intervenções adotadas nos investimentos privilegiam, antes de tudo, a solução mais apropriada para cada caso, levando em conta a facilidade de obtenção de materiais em jazidas próximas, o tipo predominante dos pavimentos na região e o emprego de mão de obra local.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

A maior parte dos municípios contemplados não apresentam condições técnicas de fiscalização, de controle quantitativo e qualitativo das obras, premissa à aplicação adequada de recursos públicos. Desta forma, o DER-RO optou por centralizar a contratação do Projeto Básico, do Projeto Executivo e das obras de engenharia por Administração Indireta, onde todas as peças técnicas serão analisadas e aceitas por meio de pareceres técnicos, por comissão de gestão e fiscalização designadas pelo Diretor Geral do DER, fato este ocorrido no Lote 06 em questão conforme processo nº 0009.610106/2021-79.

21. Além do mais, verifica-se na documentação encaminhada pelo **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA** (Documento n. 07573/22 - ID's n. 1312390 e n. 1312402), em que consta o Contrato n. 051/2022/PGE/DER-RO (ID n. 1312395, às fls. 181/204), os motivos para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, *in verbis*:

CLÁUSULA SEGUNDA - ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO – RDC

PARÁGRAFO PRIMEIRO: O DER/RO contratará empresas de engenharia para a elaboração do Projeto Básico, do Projeto Executivo e para a execução das obras de implantação em vias urbanas de diversos municípios do estado de Rondônia.

PARÁGRAFO SEGUNDO: O Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes do Estado de Rondônia, DER/RO realizará licitação, na modalidade Regime Diferenciado de Contratação – RDC INTEGRADA, na forma eletrônica, do tipo menor preço, por lote, nos termos da Lei n. 12.462 de 04 de agosto de 2011.

PARÁGRAFO TERCEIRO: A pavimentação urbana e os serviços de melhoramento da trafegabilidade em algumas sedes municipais e distritos do estado de Rondônia é parte integrante do Programa TCHAU POEIRA.

PARÁGRAFO QUARTO: A adoção pelo RDC visa ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; incentivar a inovação tecnológica; assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes e a proposta mais vantajosa para a administração pública; buscar maior simplificação, celeridade, transparência e eficiência nos procedimentos para aplicação de recursos públicos e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

PARÁGRAFO QUINTO: Conforme apresentado anteriormente, a adoção das soluções técnicas elencadas no Termo de Referência (novas pavimentações) teve como premissa ganhos de eficiência e redução de custos à Administração, visto uma menor mobilização de diferentes tipos de equipamentos rodoviários.

PARÁGRAFO SEXTO: Os tipos de intervenções adotadas nos investimentos privilegiam, antes de tudo, a solução mais apropriada para cada município, levando em conta a facilidade de obtenção de materiais em jazidas próximas, o tipo predominante dos pavimentos na região e o emprego de mão de obra local.

PARÁGRAFO SÉTIMO: Por meio da CONTRATAÇÃO INTEGRADA, o DER/RO espera obter, para um empreendimento deste vulto econômico e tecnológico, soluções técnicas inovadoras que reduzam o prazo de execução das obras e os custos diretos do empreendimento. Ademais, espera-se obter por parte dos concorrentes a máxima otimização de todos os recursos, barateando mais ainda a contratação em pauta, com vistas a atender ao interesse público através da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

PARÁGRAFO OITAVO: A escolha pela Contratação do tipo Integrada, obrigatoriamente deverá envolver pelo menos uma das condições a seguir, conforme disposto na Lei nº 12.980 de 28 de maio de 2014. I. Inovação tecnológica ou técnica; II. Possibilidade de execução com

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

diferentes metodologias; ou III. Possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

PARÁGRAFO NONO: Para o objeto do empreendimento a opção escolhida foi pela inovação tecnológica, que é a possibilidade de adoção de novos métodos de produção ou aperfeiçoamento desses. Tais métodos podem envolver mudanças nos equipamentos utilizados ou na organização da produção, ou uma combinação dessas mudanças o que pode derivar do uso de novo conhecimento. (Sublinhou-se).

PARÁGRAFO DÉCIMO: Pode haver a possibilidade de produção e/ou entrega de produtos tecnologicamente novos ou aprimorados, que não possam ser produzidos ou entregues com os métodos convencionais de produção, ou ainda, com aumento efetivo da produtividade.

22. A Unidade Técnica, ao realizar a análise das justificativas apresentadas (ID's n. 1353171 e n. 1411723), entendeu que as razões técnico-econômicas para realização da contratação integrada no RDC estariam ausentes e que os serviços a serem executados não se amoldariam às opções definidas pela normatividade inserta no artigo 9º da Lei Federal n. 12.462, de 2011, oportunidade em que concluiu pela permanência da irregularidade.

23. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 109/2023-GPMILN (ID n. 1444855), em relação ao ponto de se trata, opinou na mesma linha de raciocínio defendida pela SGCE.

24. Observo, de plano, no que toca à suposta irregularidade consubstanciada na ausência de justificativa técnica e econômica para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação - RDC para o objeto licitado³, que assiste razão à Unidade Técnica e ao *Parquet* de Contas na sua manutenção – **violação do disposto na cabeça do art. 9º da lei n.12.462, de 2011**

25. É que os responsáveis destacaram, resumidamente, no anteprojeto (Anexo I, ID n. 1247169, à fl. n. 1.155), como justificativa para a realização da licitação, notadamente no seu item 1, que a necessidade da implantação do Projeto “Tchau Poeira” se dá por seus benefícios à população envolvida, a saber: conforto, limpeza, melhora níveis de segurança, velocidade e econômica no transporte de pessoas e mercadorias por meio da pavimentação das vias públicas.

26. De mais a mais, infere-se do item 3 do Anexo I do Anteprojeto (ID n. 1247169, às fls. ns. 1154/1157) que a escolha pelo RDC se deu com o objetivo de “ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; incentivar a inovação tecnológica; assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes e a propostas mais vantajosa para a administração pública”.

27. Por oportuno, necessário trazer à baila a literalidade do programa normativo contido no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, senão vejamos, *in litteris*:

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I - inovação tecnológica ou técnica;

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou

³ Elaboração do projeto básico, do projeto executivo, bem como na execução das obras de implantação em vias urbanas de municípios do Estado de Rondônia, para atender ao Programa “Tchau Poeira”.

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

§ 2º No caso de contratação integrada:

I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:

- a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;
- b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;
- c) a estética do projeto arquitetônico; e
- d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;

28. Cediço é que, nos termos mencionados pela SGCE e roborado pelo MPC, os serviços a serem efetivados pela Administração estadual não estariam delimitados com as balizas estabelecidas pelo normativo supracitado, uma vez que as disposições ali contidas são explícitas e, portanto, deveriam ser respeitadas quando da deflagração de certames envolvendo obras e serviços de engenharia, notadamente ao se escolher o Regime Diferenciado de Contratação – RDC.

29. Reputo, por prevalente, que a melhor interpretação do inciso I do art. 9º da Lei n. 12.462, de 2011, no que atine à inovação técnica ou tecnológica, é no sentido de que, para a adoção de contratação integrada, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações, as licitações de obras e serviços de engenharia devem, necessariamente, possibilitar a execução com diferentes metodologias ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado, desde que sejam técnica e economicamente justificadas.

30. A inovação tecnológica, nos dizeres normativos do art. 2º, inciso IV da Lei n. 10.973, de 2004, que, por sua vez, dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com efeito, induz a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho. *Veja-se, in litteratim:*

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

IV - inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho; (Redação pela Lei n. 13.243, de 2016).

31. Nesse contexto, ao se perseguir a inovação tecnológica como justificativa para a adoção de contratação integrada por intermédio do RDC, de forma insofismável, há que se configurar como o ponto central de todo o procedimento licitatório.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

32. Por consectário lógico, se as especificidades caracterizadoras da inovação tecnológica esperada pela Administração não são de antemão previstas em edital, significa que serão frutos das diferentes propostas feitas pelos licitantes, as quais, certamente, envolverão, também, diferentes metodologias de execução da obra ou serviço pretendido.

33. O art. 9º, §3º, da Lei n. 12.462, de 2011, por sua vez, exige que o instrumento convocatório estabeleça critérios objetivos para avaliação comparativa e julgamento das propostas, e, por tal razão, o art. 20 da retrocitada lei, estabelece a adoção combinada dos critérios de técnica e preço, tanto quando envolver inovação tecnológica ou técnica quanto metodologias de execução diferenciadas, *ipsis litteris*:

Art. 20. No julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e de preço apresentadas pelos licitantes, mediante a utilização de parâmetros objetivos obrigatoriamente inseridos no instrumento convocatório.

§ 1º O critério de julgamento a que se refere o *caput* deste artigo será utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório forem relevantes aos fins pretendidos pela administração pública, e destinar-se-á exclusivamente a objetos:

I - de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica ou técnica; ou

II - que possam ser executados com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado, pontuando-se as vantagens e qualidades que eventualmente forem oferecidas para cada produto ou solução.

§ 2º É permitida a atribuição de fatores de ponderação distintos para valorar as propostas técnicas e de preço, sendo o percentual de ponderação mais relevante limitado a 70% (setenta por cento).

34. Ademais, somente se vislumbra a possibilidade de se fazer uma licitação, à luz do critério Menor Preço, a toda evidência, se a Administração tivesse apontado qual, exatamente, seria a inovação pretendida, com todos os seus elementos caracterizadores, bem como a sua importância para o atendimento do interesse público subjacente, de forma prévia.

35. Consigne-se que, se fosse esse o caso, pressupõe-se que a inovação específica pretendida seja relevante na elaboração do respectivo projeto de engenharia e que já esteja de alguma forma disponível e/ou acessível às empresas que exploram esse ramo de atividade, para viabilizar a competição.

36. Lado outro, sendo a inovação tecnológica elemento central da contratação e se essa já estiver com detalhamento suficiente para que sejam consideradas as soluções de engenharia previamente definidas, com efeito, estariam afastadas as condições previstas ao art. 9º da Lei n. 12.462, de 2011, o que inadmitiria a adoção do critério menor preço para RDC.

37. Concluo, assim, que a utilização da contratação integrada, no caso em apreço, fundada na “possibilidade de inovação tecnológica/técnica” (Sic), sem que tenha sido avaliada pela Administração Pública qual seja a inovação tecnológica e técnica no processo de escolha da empresa contratada, viola o disposto na cabeça do art. 9º, da Lei n. 12.462, 2011.

38. Verifico, diante do exposto, a responsabilidade do Senhor **ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, enquanto Diretor-Geral do Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes, no que se refere à ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

Contratação para o objeto licitado, em violação ao disposto na cabeça do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011.

II.2 – DA HIPOTÉTICA AUSÊNCIA DO TERMO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO – DESCUMPRIMENTO AO ART. 9º, § 2º, INCISO I, ALÍNEA “D”, DA LEI N. 12.462, DE 2011 C/C O ART. 8º, INCISO I DA RESOLUÇÃO N. 237, DE 1997 DO CONAMA

39. A Unidade Técnica, quanto ao ilícito administrativo em debate, ponderou que não foi juntado, por parte do DER/RO, o termo de licenciamento ambiental prévio, necessário quando da escolha pelo Regime Diferenciado de Contratação – RDC, em contrariedade à normatividade inserida na alínea “d”, inciso I, § 2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011 e no art. 8º, I da Resolução do Conama 237, de 1997.

40. O **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, quando da apresentação de seus arzoados (ID n. 1312390), no ponto de que se trata, ponderou que a elaboração dos projetos básico e executivo e a licença ambiental, nos casos de contratação integrada, seriam de responsabilidade da empresa a ser contratada e que haveria impossibilidade material de se obter a licença antes do projeto básico.

41. A SGCE, mediante a Peça Técnica de ID n. 1353171, após a análise dos argumentos, concluiu pela subsistência da infração administrativa, oportunidade em que foi acompanhada pelo MPC.

42. Acolho as proposituras levadas a efeito tanto pela Secretaria-Geral de Controle Externo quanto pelo *Parquet* de Contas, no que diz respeito a ilegalidade posta.

43. É que a despeito de, efetivamente, os projetos básico e executivo estarem ao encargo do contratado, a responsabilidade de se obter a licença prévia antes da inauguração da fase externa do competitivo é do DER/RO, sendo a fase preliminar do planejamento a adequada para a obtenção da licença ambiental, consoante mencionado pela SGCE e pelo MPC.

44. Com efeito, a Administração Pública é responsável por esse encargo, nos termos dispostos na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei 12.462, de 2011 c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução n. 237, de 1997 do CONAMA, ao optar pela modalidade de contratação integrada.

45. Saliento, por prevalente, que no contexto das contratações públicas, o licenciamento ambiental é um processo necessário para avaliar e autorizar a viabilidade ambiental de um projeto ou atividade, justamente, por ser comum que a Administração Pública, ao realizar contratações de obras, serviços ou fornecimentos que possam ter impacto ambiental, exija dos licitantes a apresentação do licenciamento ambiental ou a obrigação de obtê-lo, posteriormente.

46. Nada obstante, em relação às contratações integradas, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), como é cediço, a Administração Pública é responsável pela elaboração do projeto básico executivo, que deve conter informações técnicas e ambientais necessárias para a execução do contrato.

47. Dessa forma, a Administração Pública deve levar em consideração as exigências ambientais aplicáveis ao projeto e garantir que as informações ambientais sejam adequadas e estejam

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

contempladas no projeto básico executivo, o que, *in casu*, inclui a previsão do licenciamento ambiental como parte integrante do projeto.

48. Ademais, conforme pontuado pelo *Parquet* de Contas, o próprio responsável, o Senhor **ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, enquanto Diretor-Geral do Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes, admitiu que “surgiu-se a dúvida quanto à necessidade de licenciamento ambiental para o lançamento da obra, ou seja, a sua postergação para o momento da elaboração dos Projetos e antes do início da execução das obras” (*Sic*).

49. Essa postergação, dessarte, para, além da confecção do anteprojeto e antes do início da execução das obras, haja vista a claudicância da materialização do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio no momento da elaboração do Projeto Básico, em que, então, seria reavaliada a efetiva necessidade do licenciamento ambiental e de todos os possíveis impactos no meio ambiente urbano, não é conduta adequada.

50. Ressalto que os parâmetros de adequação aos impactos ambientais são obtidos previamente, bem como deve ser comprovado que o órgão ambiental aprovou a localização e concepção da obra, de fato, atestou sua viabilidade ambiental e estabeleceu os requisitos básicos e condicionantes que deviam ter sido atendidos nas fases subsequentes de implementação do empreendimento, pelo que não poderia ser dispensado antes de se iniciar o certame licitatório de obra de engenharia, a fim e minimizar o risco de contratação de empreendimento inviável do ponto de vista ambiental.

51. Ademais, a Licença Prévia não se confunde com outras licenças ambientais, uma vez que a sua característica principal é a concessão na fase preliminar do planejamento do empreendimento, ou seja, em momento anterior ao da elaboração do Projeto Básico, na forma do que dispõe o art. 6º, da Lei n. 8.666, de 1993, *in litteris*:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos.

52. Resta evidenciada a determinação legal para que se assegure o adequado tratamento do impacto ambiental, notadamente, em função de suas características, pelo que não é adequado que o Projeto Básico de uma obra seja realizado sem os elementos fornecidos pela Licença Prévia, conforme o disposto no Inciso IX, do art. 6º da Lei n. 8.666, de 1993, para o fim de assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento a ser licitado e executado.

53. O art. 115, da Lei n. 14.133, de 2021, em seu § 4º, com efeito, estabelece que “nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital” (*Sic*), em que é dever da administração a obtenção da licença prévia, mesmo nos casos de contratação integrada, como é o caso *sub examine*, pelo que a aludida

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

licença deve, necessariamente, preceder à divulgação do edital, razão pela qual a irregularidade apontada pela SGCE e MPC resta configurada.

54. Restou evidenciado que o retrorreferido responsável, efetivamente, autorizou a abertura de procedimento licitatório, na modalidade RDC, sem licenciamento ambiental prévio, conforme se verifica no Processo Administrativo n.0009.610106/2021-79 que, por sua vez, resultou na deflagração do certame, sem a demonstração das condições legais exigidas, relativamente à inovação tecnológica, diferentes metodologias e tecnologia de domínio restrito, o que, alfim, resultou na formulação de propostas que não geraram nenhuma inovação (tecnológica/técnica), tampouco melhorias na relação custo-benefício, conforme pretendida no anteprojeto.

55. Por tais razões, é que o ilícito administrativo deve ser mantido.

56. Outrossim, é salutar recomendar ao gestor da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM que leve a efeito o aprimoramento da lista de documentos disponíveis em seu endereço eletrônico, atinentes ao requerimento da licença prévia para construção civil e infraestrutura, com o objetivo de orientar quanto à possibilidade de iniciar o processo administrativo de concessão da licença prévia, com a apresentação do anteprojeto do objeto que se queira construir, desde que contenha os elementos mínimos necessários para apreciação, conforme previsto na orientação técnica do IBRAOP OT – IBR 006/2016, nos termos sugeridos pela SGCE e pelo MPC.

II.3 – DA APARENTE AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ACERCA DO COMPARATIVO DE VALORES PRATICADOS E DE MERCADO NOS ORÇAMENTOS DO ANTEPROJETO – VIOLAÇÃO DO INCISO II, DO §º 2º, DO ART. 9º, DA LEI N. 12.462, DE 2011

57. Objetivamente, a SGCE identificou, em seu Relatório Técnico inicial (ID n. 1251516), uma suposta ausência de informações nos orçamentos do anteprojeto que, por sua vez, permitiriam a aferição quanto aos valores praticados em contraposição aos valores de mercado.

58. Tal fato, em tese, caracterizaria a contrariedade ao disposto no art. 9º, §2º, II, da Lei n. 12.462, de 2011, contudo o responsável indicou em sua defesa (ID n. 1312390) a existência do Processo Administrativo n. 0009.081182/2022-45 e que todas as informações necessárias estariam constantes no Processo n. 0009.610106/2021-79, a saber, peças técnicas e informações, essenciais para a verificação dos valores praticados em relação aos preços de mercado, foram disponibilizadas para a Gerência de Projetos em que constam a Planilha Orçamentária, o Cronograma Físico-Financeiro e o Termo de Referência.

59. O MPC, por meio da Cota n. 0009/2023-GPMILN (ID n. 1387922), opinou pelo aprimoramento da instrução, com o intuito de que houvesse o comparativo entre as novas planilhas de orçamento analítico apresentadas pelo gestor e os valores contratados para os serviços, pedido que foi atendido por este Magistrado de Contas (Despacho de ID n. 1388597).

60. Em nova análise (ID n. ID 1411723), a SGCE entendeu que “os valores utilizados como estimativa pela administração estão de acordo com os contidos nas tabelas oficiais suprimindo, desta forma, os indícios de irregularidades capitulados no item 5.1.3 do relatório técnico inicial”, no que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas (ID n. 1444855).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

61. Nessa perspectiva, evidencio que, efetivamente, foi possível comparar os valores praticados com os valores de mercado, bem como restou materializada a possibilidade de se identificar eventuais discrepâncias e, também, analisar as possíveis razões para a existência de diferenças nos preços.

62. Importa ressaltar que o comparativo de valores praticados e de mercado é uma etapa inicial do processo de orçamentação e que, inclusive, os preços podem mudar ao longo do tempo, razão pela qual, na medida que o projeto avança e os detalhes se tornam mais claros, mister se faz promover a atualização do orçamento para refletir com mais precisão os custos reais do projeto.

63. Em resumo, o art. 9º, § 2º, Inciso II, da Lei n. 12.462, de 2011, conhecida como a Lei das Licitações e Contratos Administrativos, trata de uma disposição específica relacionada com as contratações integrantes do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), pelo que, de acordo com o retroreferido dispositivo legal, estabelece que, nas contratações realizadas pelo RDC, a Administração Pública poderá adotar como critério de julgamento a "maior oferta de desconto sobre o preço inicialmente orçado para a contratação" (sic).

64. Consigno que, no âmbito do RDC, durante a fase de julgamento das propostas apresentadas, a Administração Pública tem a possibilidade de considerar como critério de escolha aquela oferta que oferecer o maior desconto em relação ao preço inicialmente orçado para a contratação, o que, no ponto, estimula a concorrência entre os licitantes e incentiva a apresentação de propostas com valores mais vantajosos.

65. Destaco que o RDC é um regime de contratação específico, criado para agilizar e simplificar os processos de licitação e contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, o que restou materializado, haja vista a existência do Processo Administrativo n. 0009.081182/2022-45, bem como pela ausência de indícios de dano ao erário, razão pela qual a irregularidade deve ser afastada, uma vez que, como visto, os valores utilizados pela Administração Pública estadual estão de acordo com aqueles contidos nas tabelas oficiais.

66. Nada obstante, em alinhamento com as proposituras Técnica e Ministerial, deve-se admoestar o Diretor-Geral do DER acerca da necessidade de confecção dos projetos básicos e executivos, devidamente acompanhados de seus respectivos orçamentos, fundamentados em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, com valores de serviços limitados pelas referências oficiais da Administração Pública, os quais devem ser previamente aprovados pelo corpo técnico do DER-RO antes do início das obras, nos termos do conteúdo programático inserto no § 7º do art. 7º da Lei n. 12.462, de 2011.

**II.4 – DA EVENTUAL AUSÊNCIA DE ASSINATURA ELETRÔNICA E IDENTIFICAÇÃO
DOS RESPONSÁVEIS PELOS DOCUMENTOS JUNTADOS AO PROCESSO-SEI N.
0009.610106/2021-79**

67. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, mediante a Decisão Monocrática n. 208/2022-GCWCS (ID n. 1297759), admoestou o **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, então Diretor-Geral do DER-RO, para que identificasse, em suas justificativas, os responsáveis pelas peças técnicas relacionadas às impropriedades evidenciadas no Processo Administrativo SEI n.

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

0009.610106/2021-79, apontadas pela SGCE no Relatório Inicial de ID n. 1251516, parágrafo 91, sob pena de responder exclusivamente pelas irregularidades apontadas.

68. O gestor auditado, por meio do Documento n. 7.573/22 (ID n. 1312390), prestou as seguintes informações, *in litteris*:

Concernente as peças técnicas sobreditas, as mesmas foram elaboradas pela empresa RTA ENGENHEIROS CONSULTORES LTDA, na pessoa de seu Coordenador Engenheiro Luís Flavio de Sousa Prado, devidamente apreciadas pela Gestores e Fiscais do contrato, através das Portarias nº 1299 de 16 de maio de 2022 (0028828714) e nº 1301 de 16 de maio de 2022 (0028830527) respectivamente.

É mister salutar que todo o procedimento seguiu o rito legal, sendo apreciado pela Procuradoria Jurídica da Autarquia através do Parecer nº 57/2022/DER-PROJUR (0023675971) da lavra do Dr. Henrique Flavio Barbosa, devidamente ratificado pelo Dr. Lauro Lúcio Lacerda (0023679099) e o Dr. Tiago Cordeiro Nogueira, Procurador-Geral do Estado em exercício na época dos fatos (0023707187), bem como o Parecer nº 1038/2022/DER-CI emitido pelo Controle Interno (27366830), opinando pela homologação do certame, restando clarividente que este peticionante Ex Diretor-Geral, seguiu todos os padrões técnicos e jurídicos para continuidade do certame licitatório.

69. A SGCE, mediante o Relatório de ID n. 1353171, citou que, a despeito de o Jurisdicionado ter identificado o autor das peças orçamentárias, nas justificativas apresentadas (ID n. 1312390), e ter juntado novos documentos⁴ ao Processo-SEI n. 0009.081182/2022-45, não foi possível identificar a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável técnico pelo orçamento, em desalinho ao que preceitua a Súmula 260⁵ do TCU, razão pela qual manteve a responsabilidade do então gestor do DER/RO.

70. Ocorre que, na Peça Técnica de ID n. 1411723, após nova análise, a SGCE, quanto ao ponto *sub examine*, manifestou-se nos moldes a seguir, *in verbis*:

Por fim, necessário registrar que os autos foram objeto de análise técnica anterior (ID 1353171), na qual o corpo técnico mantinha na conclusão (item 4.1.3) irregularidade relacionada com ausência de informações para aferição dos valores praticados de acordo com os de mercado. Assim, com fulcro na presente análise, necessário a supressão do texto, tendo em vista o reconhecimento da adequação dos orçamentos às tabelas oficiais governamentais permanecendo, tão somente, a observação acerca da ausência da anotação de responsabilidade técnica do orçamento.

Todavia, como este apontamento não fez parte do relatório inicial (ID 1251516) e, por este motivo, os responsáveis não foram intimados a prestar esclarecimentos sugere-se, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa que os responsáveis sejam, tão somente, notificados a apresentar justificativa ou o documento, sem a aplicação de sanções pecuniárias neste momento.

71. O MPC, de posse do caderno processual, entendeu pelo atendimento, por parte do cidadão fiscalizado, do item II da Decisão Monocrática n. 208/2022-GCWCS (ID n. 1297759), e propôs a expedição de determinação ao atual gestor do DER/RO para que faça constar, no Processo-SEI n.

⁴ Como, por exemplo, as composições de preços unitários.

⁵ Súmula n. 260: “É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas”.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

0009.081182/2022-45, a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART do responsável técnico pelos orçamentos, em atendimento ao que preconizado pela Lei n. 6.496, de 1977 e pela Súmula n. 260 do TCU.

72. Acolho as derradeiras manifestações oriundas do Relatório Técnico de ID n. 1411723 e do Parecer Ministerial de ID n. 1444855, devendo-se, portanto, expedir determinação ao atual Diretor-Geral do DER/RO, nos exatos termos sugeridos.

II.5 – DA JUNTADA DA DOCUMENTAÇÃO N. 07378/22, POR PARTE DO SENHOR ÉDER ANDRE FERNANDES DIAS

73. Foi determinado ao **Senhor ÉDER ANDRE FERNANDES DIAS**, atual Diretor-Geral do DER/RO, via item III da Decisão Monocrática n. 208/2022-GCWSC (ID n. 1297759), que enviasse o orçamento detalhado, inclusive com a composição dos preços unitários, o qual foi apresentado, sinteticamente, no Processo Administrativo n. 0009.610106/2021-79, de forma a permitir que fosse avaliado se a contratação de que se trata está em consonância com os preços praticados no mercado, conforme a conclusão técnica constante do relatório de ID n. 1251516.

74. O MPC, ao proceder à análise do Documento n. 07378/22 (ID n. 1304997), verificou informações pertinentes ao Lote 5, nada obstante o Contrato n. 051/2022/PGE/DER/RO (ID n. 1245676), objeto dos presentes autos, referir-se ao Lote 6, o qual compreende os Municípios de Corumbiara, Chupinguaia e Pimenteiras do Oeste, razão pela qual haveria o desatendimento à determinação deste Tribunal de Contas, inserta no item III do precitado *decisum*.

75. Ocorre que o **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA** protocolizou o Documento n. 07573/22 (ID n. 1312390) por meio do qual se pode inferir os dados relacionados ao orçamento analítico do Lote 06 (ID n. 1312391).

76. Assim sendo, na mesma linha intelectual proposta pelo MPC, entendo pelo cumprimento do item III da Decisão Monocrática n. 208/2022-GCWSC (ID n. 1297759), ante a juntada da documentação solicitada.

II.6 – DA MATERIALIZAÇÃO DE ERRO GROSSEIRO EFETIVADO PELOS RESPONSABILIZADOS – ART. 28, CAPUT, DA LINDB, COM REDAÇÃO INCLUÍDA PELA LEI N. 13.655, DE 2018, C/C O ART. 12, CAPUT E § 1º DO DECRETO N. 9.830, DE 2019

77. A moldura normativa inserta no art. 28, *caput*, da LINDB, com redação incluída pela Lei n. 13.655, de 2018, c/c o art. 12, *caput* e § 1º, do Decreto n. 9.830, de 2019, estabelece que **o agente público somente será responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas nas hipóteses em que for constatado o dolo, direto ou eventual, ou o erro grosseiro.**

78. Traz-se a lume, por oportuno, os precitados preceptivos legais, *in litteris*:

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Art. 12, §1º do Decreto n. 9.830, de 2019: 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.

§ 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. (Grifou-se)

79. No ponto, é importante registrar que se entende por **dolo direto**, quando o agente age de forma livre e consciente com a intenção de praticar ato ilegal, ilegítimo e antieconômico contra a Administração Pública.

80. Por outro lado, compreende-se como **dolo eventual**, o elemento subjetivo da infração em que o agente, antevendo como possível o resultado lesivo, como efeito de sua conduta, mesmo não o querendo de forma direta, não se importa com a sua consumação, assumindo, com isso, o risco de produzir ato ilegal, ilegítimo e antieconômico contra a Administração Pública.

81. Para, além disso, **configura-se erro grosseiro**, o agente que pratica ato administrativo culposo de natureza grave, decorrente de elevada imprudência, negligência e imperícia, em razão de inobservância do dever de cuidado objetivo quanto às normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de direito tributário e econômico, critérios científicos e técnicos, além da violação aos princípios constitucionais e infraconstitucionais no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, *caput*, da LINDB c/c art. 12, *caput* e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

82. Faceado com a temática *sub examine*, é importante assinalar que, em recentíssimo julgamento da medida cautelar de 7 (sete) ações diretas de inconstitucionalidade⁶, ocorrido nos dias 20 e 21 de maio de 2020, o Pretório Excelso enfrentou o **conceito de erro grosseiro**, por meio de Voto apresentado pelo Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**, acompanhado pela maioria, em que concedeu o provimento parcial da medida cautelar. Veja-se, *in verbis*:

Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção."

A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos. (Destacou-se)

83. O Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdão n. 1.628/2018-Plenário, adotou o critério do **administrador médio** para a aferir a presença, ou não, de erro grosseiro, que é o que

⁶ Erro grosseiro, no sentido de culpa grave, foi invocado em sede de responsabilização dos agentes públicos a partir de decisões do STF sobre sanções aplicadas a pareceristas públicos e situações similares (v.g., MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/2008; MS 27867 AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 18.9.2012; MS 30928 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe-171, 15-08-2016). Depois da Lei 13.655/18, com maior aprofundamento, mas sem maior debate, o tema voltou ao STF no julgamento do MS 35196 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 12/11/2019, DJe-022 04-02-2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

decorre de uma **grave inobservância de um dever de cuidado**, isto é, que foi praticado com **culpa grave**. Menciona-se fragmento, *in verbis*:

Entendo, pois, que a conduta desse responsável **foge do referencial do "administrador médio"** utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação. Tratou-se, a meu ver, de erro grosseiro, que permite que os agentes respondam pessoalmente por seus atos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (com redação dada pela Lei 13.655/2018). (Grifou-se).

84. Colacionam-se, por oportuno, alguns precedentes relativos ao tema em debate, *verbo ad verbum*:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.

(Acórdão 2.599/2021-Plenário. Data da sessão: 27/10/2021. Relator: BRUNO DANTAS).

Para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público.

(Acórdão 1.691/2020-Plenário. Data da sessão: 01/07/2020. Relator AUGUSTO NARDES).

O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

(Acórdão 2.012/2022-Segunda Câmara. Data da sessão: 03/05/2022. Relator: ANTONIO ANASTASIA).

85. Da conceituação alhures consignada, com efeito, há que se esperar de todo aquele que exerce múnus público o chamado **dever de cuidado objetivo**, cujo objeto é a observância estrita das normas jurídicas, das normas técnicas que, por sua vez, assegurem a eficiência e a segurança na atuação administrativa. Em outras palavras, **a séria inobservância do dever de cuidado objetivo enseja o reconhecimento da culpa grave** – o gestor assume um risco que, ao adotar o cuidado objetivo, em regra, não assumiria.

86. Deve-se considerar, ainda, que a **culpa *stricto sensu*** é manifestada pelas modalidades da negligência, imprudência e imperícia, de maneira que ao se afirmar a ocorrência de erro grosseiro com culpa grave se está a dizer que o erro grosseiro se concretiza quando o gestor pratica o ato com **negligência grave, imprudência grave ou imperícia grave**, respectivamente.

87. Por consequência, pertinente é a avaliação da culpa, nada obstante a sua gravidade, para o fim de considerar o parâmetro de comportamento do **homem comum**, o que permite uma justa aferição da culpabilidade.

88. Vale aduzir que **o erro grosseiro (culpa grave), de que trata o caput do art. 28 da LINDB**, como forma limitativa do direito de punir do Estado e, ainda, como reconhecimento da falibilidade humana e estímulo às boas práticas inovadoras na esfera administrativa, **é aquele que não seria perpetrado pelo homem ordinário**, acaso estivesse nas mesmas circunstâncias fático-jurídicas do agente público – erro inescusável ou erro indesculpável, em antagonismo ao direito ao erro leve, por seu turno, imanente à condição humana.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

89. Dito de outra forma, **não se está a exigir um Administrador Hércules**, nem mesmo um **controle esquizofrênico que germine o famigerado “apagão de canetas”**, é dizer, **um quadro de paralisia decisória**, nos dizeres do Ministro Bruno Dantas⁷, sendo, pois, punível, tão somente, o **ilícito revestido de dolo e/ou erro grosseiro (culpa grave, mediante negligência grave, imprudência grave, imperícia grave)**.

90. Pois bem.

91. Anoto, por ser de relevo, que, nesta quadra processual, não se está a aquilatar, nem de longe, os elementos volitivos para fins penais e nem no que concerne à improbidade administrativa ou qualquer infração à normal legal de competência de outro Órgão ou Poder, a exemplo do Ministério Público comum. **O que se está a syndicar são os elementos subjetivos da infração à norma legal, somente isso, como condição necessária e indispensável de imputação de responsabilidade no âmbito deste Tribunal de Contas.**

92. Em outras palavras, **o presente exame se limita, exclusivamente, na fiscalização de atos que foram praticados mediante condutas infracionais, os quais estão albergados dentro do espectro fiscalizatório legal e constitucionalmente outorgado a este Tribunal de Contas, especialmente os pertinentes ao controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, para os fins exclusivos de apuração e responsabilização dos agentes sindicados, conforme expressamente preconiza o comando normativo inserto no art. 28, caput, da LINDB, incluído pela Lei n. 13.655, de 2018 c/c art. 12, caput e § 1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019, até porque não se admite, no âmbito de processo de controle externo, a incidência de responsabilidade objetiva, sendo imprescindível, por isso mesmo, a percuciente demonstração dos elementos anímicos **dolo** ou **culpa grave (erro grosseiro)**, ou seja, é necessária a comprovação da **responsabilidade subjetiva**, sob pena de não o fazendo serem solapados caros direitos e garantias fundamentais de 1ª dimensão, como epicentro gravitacional do devido processo legal substancial, que, além de se qualificar como cláusula pétrea, foram constitucionalmente conferidos aos cidadãos auditados.**

93. Em atenção à normatividade dimanada do art. 28, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei n. 13.655, de 2018, c/c o art. 12, *caput* e §1º, do art. 12 do Decreto Federal n. 9.830, de 2019, **verifico que as condutas do cidadão auditado, o Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA, não são condizentes com a que se espera do administrador médio** de uma importante autarquia estadual.

94. No presente caso, tenho que a conduta perpetrada pelo Senhor **ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, enquanto Diretor-Geral do DER/RO, **consistente na autorização para a abertura de procedimento licitatório, na modalidade RDC, sem licenciamento ambiental prévio, conforme se verifica no Processo-SEI n. 0009.081182/2022-45, que, por sua vez, resultou na deflagração do certame, sem a demonstração das condições legais exigidas, relativamente à inovação tecnológica, diferentes metodologias e tecnologia de domínio restrito, o que, alfim, resultou na formulação de propostas que não geraram nenhuma inovação (tecnológica/técnica) nem melhorias na relação custo-benefício, conforme pretendida no anteprojeto, deve ser considerada,**

⁷ DANTAS, Bruno. **O apagão de canetas dos agentes públicos**. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/o-apagao-de-canetas-dos-agentes-publicos.ghtml>. Acessado em 20.03.2023.

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

no mínimo, como **culpa grave**, o que caracteriza, dessa forma, **erro grosseiro** praticado pelo agente público, de maneira que **ignorou falha perceptível a qualquer homem de conhecimento mediano, pela não observância de um dever de cuidado objetivo**, o que, por isso mesmo, atrai a sua responsabilização, nos termos do programa normativo inserto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei n. 13.655, de 2018, c/c art. 12, *caput* e § 1º, do Decreto n. 9.830, de 2018.

95. O **plexo de atribuições alusivas ao cargo ocupado pelo Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, **exigia que ele adotasse as medidas bastantes para a efetiva observância aos dispositivos legais**, consignados em linhas precedentes, pelo que causa estranheza a conduta do gestor, uma vez que – à luz do homem médio – qualquer outro no seu lugar, minimamente responsável, ao considerar a complexidade, relevância e o impacto dos fatos abarcados neste processo, certamente se acautelaria com todos os estudos e opiniões técnico-econômicos necessários para a tomada da melhor decisão em prol do interesse público e, com efeito, do erário, de modo que a contratação de que se cuida, desprovida de tais peças preventivas, revela a quebra de um cuidado objetivo do referido gestor, com, no mínimo, culpa grave, na forma do direito posto.

96. **Quanto ao erro grosseiro constatado na conduta do gestor em apreço, claramente não se abriga na cláusula geral do erro administrativo**, a qual reconhece a falibilidade humana e, por isso mesmo, tornar-se-ia o erro praticado desculpável, destarte, oferecendo ao administrador dos negócios públicos segurança jurídica e encorajamento às necessárias ponderações inovadoras nas vicissitudes administrativas.

97. **A esse respeito, ao contrário disso, militou, como dito, o administrador público responsabilizado em patente desobediência com o comportamento esperado pelo homem médio ao romper um dever de cuidado objetivo verificado na modalidade de culpa grave ao não adotarem atos administrativos conducentes ao correto gerenciamento dos negócios públicos afetados ao DER/RO, consoante revelou a instrução processual.**

98. Por oportuno, para melhor compreensão do que se está a dizer, é necessário colacionar, o que o faço por meio da tabela abaixo, as condutas empreendidas pelo gestor, as quais culminaram no mencionado erro grosseiro. Vejamos:

CIDADÃO AUDITADO

ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, no período 22/06/2020 a 31/03/2022.

CONDUTA

1: Não justificar, técnica e economicamente, a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, contrariando, assim, a normatividade inserta no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011;

2: Não juntar aos autos o Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em desatenção ao programa normativo contido na alínea “d”, inciso I, § 2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e no art. 8º, I da Resolução do Conama 237, de 1997.

99. Consoante se pode verificar dos ilícitos administrativos emoldurados na tabela *supra*, o referido cidadão, ora responsabilizado, incorreu, ao menos, em erro grosseiro, em flagrante

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

desobediência com o comportamento esperado pelo administrador médio, por quebra do dever de cuidado objetivo na condução dos negócios públicos afetos ao DER/RO, mediada pela grave imprudência, materializada pela ausência de justificativas, técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, contrariando, assim, a normatividade inserta no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, bem como pela falta de juntada, ao caderno processual, do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em desatenção ao programa normativo contido na alínea “d”, inciso I, § 2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e no art. 8º, I da Resolução do Conama 237, de 1997, contexto factual que revela, repise-se, grave infringência à norma legal, e demais comezinhos princípios jusnormativos aplicáveis à gestão responsável da coisa pública, a qual foi procedida pelas condutas infracionais do cidadão, ora responsabilizado, o que evidencia, na pior das hipóteses, grave imprudência administrativa porquanto o acervo fático-probatório revelou, por isso mesmo, de forma clarividente, a ausência de ação coordenada, planejada e sistematizada do cidadão auditado, o que atrai a sua responsabilização pessoal, na forma prevista no art. 28, *caput*, da LINDB, incluído pela Lei n. 13.655, de 2018, *c/c* o art. 12, *caput* e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

100. Face outra, inexistem nos autos processuais **excludentes de ilicitude que militem a favor do citado Jurisdicionado**, *verbi gratia*, estado de necessidade, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito, dentre outras específicas, ou ainda os institutos do caso fortuito/força maior.

101. Para, além disso, observo que o Agente Público sindicado, **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, é plenamente capaz, e pode, destarte, ser responsabilizado administrativamente pelos fatos praticados (**imputabilidade**), e possuía, ao tempo dos fatos, consciência de que as infrações, por ele perpetradas, isto é, a ausência de justificativas, técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, contrariando, assim, a normatividade inserta no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, bem como, a falta de juntada, aos autos, do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em desatenção ao programa normativo contido na alínea “d”, inciso I, § 2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e no art. 8º, I da Resolução do Conama 237, de 1997 – impropriedades que são relevantemente censuráveis e, por isso mesmo, são contrárias ao Direito (**potencial consciência da ilicitude**).

102. Ainda no exame dos elementos atinentes à culpabilidade, tenho que, no vertente caso, o cidadão em referência poderia ter se comportado de forma diversa, uma vez que deveria, por dever de ofício, ter observado as imposições legais aplicáveis à espécie versada, haja vista que, como é de conhecimento de todos (fato notório), para ocupar o cargo Diretor-Geral do DER/RO devem ter, no mínimo, formação em nível superior, o que pressupõe formação qualificada, inclusive nos saberes que se entretém a Administração Pública e o arcabouço jurídico-administrativo que lhes afetam e, por toda essa conjuntura factual, impõe-se reconhecer que ele possuía vasta experiência na condução da máquina administrativa e no trato da coisa pública, razão por que, no caso dos autos, deveria ter se comportado de forma completamente diversa daquela que o fez incorrer nas práticas das infrações, ora examinadas (**exigibilidade de conduta diversa**).

103. Diante desse contexto, **a medida que se impõe**, em juízo de culpabilidade, **é o sancionamento do Agentes Jurisdicionado em apreço**, dada a reprovabilidade da sua conduta.

104. Com efeito, demonstrada a necessidade de aplicação da multa, passo à dosimetria da sanção pecuniária, no tópico subsequente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

II.7 – DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO PECUNIÁRIA

105. Em se tratando do Direito Administrativo Sancionador, enfrenta-se, no ponto, para fins de efetividade da justiça de contas, questionamentos quanto à dosimetria do *quantum* sancionatório, no âmbito do Tribunal de Contas e, assim o sendo, não se concebe um modelo justo de processo de contas, em especial de natureza punitiva ou sancionatória, que não enfrente os parâmetros normativos cintilados pela LINDB e pela legislação correlata, mediada pelo aspecto interpretativo do sistema autopoietico e teleológico da dogmática penal, nas Esferas Controladoras.

106. É sobre esse cenário epistemológico sancionador que passo a me debruçar, forte em percorrer os marcos legais sobre a matéria e, por isso mesmo, ensejar resoluta segurança jurídica nas expectativas individuais dos cidadãos auditados e, não menos, importante da sociedade que, em todas as perspectivas, é a destinatária primordial e substancial da prestação do serviço público.

107. A par desse contexto, registro que **o preceito normativo**, entabulado no art. 71, inciso VIII, c/c o art. 75, *caput*, ambos da Constituição Republicana, **possibilitou aos Tribunais de Contas a aplicação de sanções administrativas aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas**, de acordo com o estabelecido no direito legislado.

108. Em densificação à norma constitucional, **a Lei Complementar n. 154, de 1996**, em seus arts. 54⁸ e 55⁹, **disciplinou a incidência das sanções pecuniárias** que, potencialmente, poderiam ser aplicadas aos Jurisdicionados que praticassem ilícitos administrativos na gestão da coisa pública.

109. Com o desiderato de dar maior segurança jurídica e isonomia na dosimetria da sanção pecuniária, relativamente ao preceito secundário previsto na norma homogênea heterovitelina do art. 55 da mencionada Lei Complementar (infrações que não tenham ocasionado dano ao erário) e no que atine à heterogeneidade da norma sancionadora em branco, à luz **do art. 103¹⁰ do Regimento Interno**

⁸ Art. 54. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao Erário.

⁹ Art. 55. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19, desta Lei Complementar; II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário; IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal; V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; VI - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal. VIII - entrega de quaisquer documentos indicados em ato normativo do Tribunal de Contas do Estado, quando apresentado fora do prazo fixado ou dos padrões exigidos. (Incluído pela Lei Complementar n.º 799/14) § 1º Ficará sujeito à multa prevista no “caput” deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

¹⁰ Art. 103. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do “caput” do art. 55 da Lei Complementar n.º 154, de 26 de julho de 1996, atualizada na forma prescrita no §2º deste artigo, ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como nacional, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação: (Redação dada pela Resolução n.º 100/TCE-RO/2012) I - contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do art. 25 deste Regimento, **no valor compreendido entre cinco e cem por cento** do montante definido no “caput” deste artigo; (Redação dada pela Resolução n.º 100/TCE-RO/2012) II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RITCE-RO), com redação dada pela Resolução n. 100/TCE-RO/2012, promoveu a gradação das sanções pecuniárias, ao fixar os patamares mínimos e máximos, conforme a gravidade dos fatos, entretantes sem trazer parâmetros objetivos para a sua quantificação.

110. Acrescendo-se outros fundamentos, **deixo consignado que**, por ter o Direito Administrativo Sancionador fincado suas raízes na dogmática das ciências penais, nas quais é assegurada ao cidadão fiscalizado a escoreita, proporcional e racional dosimetria da sanção, com a individualização da pena pecuniária e fixação de fases delimitadas, utilizando-se de critérios objetivos bem definidos, **impõe-se**, igualmente, **aos Tribunais de Contas o dever de utilizar parâmetros objetivos para aplicação do quantum sancionatório, valendo-se**, na hipótese, para fins de tratamento isonômico nos casos análogos, além dos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da pena, **das vetoriais (requisitos) colmatadas no art. 22, §2º da LINDB**, a saber: **(i)** a natureza do ilícito; **(ii)** a gravidade da infração cometida; **(iii)** os danos patrimoniais e extrapatrimoniais (v.g., repercussão da conduta considerada ilegal e os efeitos do ilícito administrativo para a sociedade) que da conduta infracional provierem para a Administração Pública; **(iv)** as circunstâncias agravantes; **(v)** as circunstâncias atenuantes (a exemplo da confissão espontânea, da boa-fé do gestor auditado e da adoção de medidas administrativas tendentes a eliminar ou até mesmo para mitigar os efeitos jurídicos decorrentes do ilícito); **(vi)** os antecedentes do agente, a fim de corretamente dosar a sanção pecuniária e, assim, promover a justiça de contas, com equidade.

111. Além disso, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e nos cânones imanescentes à justiça material de contas, na hipótese de aplicação de multa pecuniária, há que se levar em consideração o contexto no qual o gestor atuou, com suas dificuldades e circunstâncias práticas que, concretamente, podem ter imposto, limitado ou condicionado suas ações, na forma como disposto no §1º do art. 22 da LINDB, bem ainda deve ser levado em análise as demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato, conforme dicção normativa emoldurada no §3º do art. 22 da LINDB.

II.8 - DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA SANÇÃO DO AGENTE RESPONSÁVEL

patrimonial, **no valor compreendido entre dois e cem por cento** do montante referido no “caput” deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012) III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário, **no valor compreendido entre cinco e cem por cento** do montante referido no caput deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012) IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência determinada pelo Relator ou a decisão preliminar do Tribunal, **no valor compreendido entre dois e cem por cento** do montante referido no “caput” deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012) V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas, **no valor compreendido entre vinte e setenta por cento** do montante referido no “caput” deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012) VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeção ou auditoria, **no valor compreendido entre vinte e cinquenta por cento** do montante referido no caput deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012) VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal, **no valor compreendido entre vinte e cem por cento** do montante referido no “caput” deste artigo. (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012) VIII – recurso manifestamente protelatório, **no valor compreendido entre 2% e 50%** do montante referido no caput deste artigo. (Incluído pela Resolução nº. 198/TCE-RO/2016) § 1º **Ficará sujeito à multa de até cem por cento** do valor previsto no “caput” deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado. (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012). (Grifou-se).

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

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
D2ªC-SPJ

112. Estabelecidas as premissas jurídicas alhures delineadas, **passo a realizar concretamente a dosimetria da sanção pecuniária, de forma individualizada**, nos moldes da legislação de regência.

113. É dizer que, no caso em apreço, devem os Agentes em sede de apuração de responsabilização serem sancionados com multa pecuniária proporcional à gravidade dos atos (conduta infracional), consubstanciada na ausência de justificativas, técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em desatenção, assim, à normatividade inserta no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, bem como, na falta de juntada, ao feito, do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em desobediência ao programa normativo contido na alínea “d”, inciso I, § 2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e no art. 8º, I da Resolução do Conama 237, de 1997, em conformidade com a norma constante no art. 55, inciso II da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o art. 103, inciso II do RITCE-RO, cujo *quantum* sancionatório varia entre os percentuais de 2% a 100% da base de cálculo de R\$81.000,00, fixada pela Portaria n. 1.162, de 2012, considerando-se, para tanto, as circunstâncias colmatadas no § 2º do art. 22 da LINDB.

114. Com efeito, no caso do cidadão auditado, o **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. *****.642.922-****, ex-Diretor Geral do DER/RO (período de 22/06/2020 a 31/03/2022), **procedo, de forma individualizada, à gradação da sanção pecuniária relativa ao ilícito administrativo concretizado na ausência de justificativas, técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em desatenção, assim, à normatividade inserta no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, bem como, na falta de juntada, ao feito, do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em desobediência ao programa normativo contido na alínea “d”, inciso I, § 2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, e no art. 8º, I da Resolução do Conama 237, de 1997, nos seguintes moldes:**

(i) Em relação à **natureza da infração cometida**, muito embora se qualifique como ilícito administrativo de natureza grave, observo que a violação às normas administrativas praticadas pelo Agente responsável é ínsita ao próprio ilícito perpetrado, razão por que, pontualmente, resta-se esse quesito (vetorial) valorado como **neutro**;

(ii) Sobre a **circunstância relacionada com os danos patrimoniais e extrapatrimoniais que provierem para a Administração Pública**, observo que não há elementos nos autos processuais a evidenciar que a infração em testilha tenha ocasionado dano patrimonial ao ente estadual.

Lado outro, verifico que **os danos extrapatrimoniais ao ente público fiscalizado restam presentes na causa examinada**. Explico.

A transparência no trato da coisa pública é de fundamental e insuperável importância para fins de plena efetividade do **princípio do accountability** horizontal e vertical, por se constituir num contributo para o alcance do **controle social**, cujo princípio eleva os níveis de governança, qualificado como direito fundamental de 2ª dimensão, previsto implicitamente na Constituição Republicana, na medida em que se amplifica a **confiança mútua entre Estado e a sociedade**.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Nesse sentido, tenho que em virtude das condutas levadas a termo pelo Responsável ter vilipendiado normas comezinhas de direito financeiro e administrativo aplicáveis à Administração Pública, de modo a revelar-se incompatíveis com a exigência do bom gestor, notadamente, quanto ao que é capitulado no art. 9º, *caput*, e § 2º, Inciso I, alínea “d”, da Lei n. 12.462, de 2011 c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução n. 237, de 1997, do CONAMA, com tal comportamento, **há que se reconhecer o desluzir da credibilidade, honorabilidade e confiança** que se deve ter na Administração Pública, de modo que a conduta do gestor é, a toda evidência, de reprovabilidade em **grau elevado**.

Já em relação à **repercussão da conduta considerada irregular** (repercussão do ilícito administrativo para a Administração Pública), discriminada em linhas precedentes, atento à confiabilidade por parte da sociedade, mormente quanto à credibilidade e à honorabilidade que se espera da Administração Pública, **evidencio que o abalo à fidúcia e à legitimidade quanto aos atos administrativos perpetrados, in casu**, importam em **elevado grau de reprovabilidade**, porquanto, à época dos fatos ocupava – o gestor - o vértice piramidal da estrutura do DER, na condição de Diretor-Geral, de quem se espera agir conforme o Direito, inclusive para dar exemplo aos seus subordinados.

Com relação aos **efeito da conduta perpetrada** (efeitos do ilícito administrativo para a sociedade), atinente ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação para o objeto licitado, em violação ao disposto no art. 9º da Lei n.12.462, de 2011; bem como por deixar de juntar aos autos processuais o termo de licenciamento ambiental prévio, em ofensa ao disposto na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução do CONAMA n. 237, de 1997, saliento que as consequências do ilícito administrativo de competência e apurado por este Tribunal lhes são, igualmente, **desfavoráveis**, pois a sua conduta resta por se refletir no depauperamento de benefícios à coletividade, dado que resultou em desvantagem para a Administração Pública e, por arrastamento, a toda sociedade rondoniense, em ofensa ao direito da coletividade, vítima do ilícito administrativo.

Resta comprovado que as infrações administrativas perpetradas, indubitavelmente, constituíram-se em fatores determinantes de **dano extrapatrimonial (dano ético)**, que golpeia de morte a **credibilidade** da Administração Pública perante a sociedade e o mercado com o qual se relaciona para justificar a sua existência no mundo da vida, na condição de pessoa jurídica de direito público vocacionada a instrumentalizar e imprimir concretude material aos bens da vida disponíveis à sociedade em geral.

Em outras palavras, tal fato alcança direitos imateriais de natureza transindividuais, de índole indivisível, cuja titularidade alcança pessoas

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

indeterminadas a revelar o caráter extrapatrimonial originário das infrações, ora examinadas.

Nesse contexto, a medida que se impõe é o **recrudescimento do percentual sancionatório em 2%** (dois por cento), incidente no presente quesito (vetorial) qualificado como **desfavorável** ao cidadão fiscalizado.

(iii) No que se refere à **gravidade das infrações cometidas**, tenho que a infração em testilha, perpetrada pelo Jurisdicionado fiscalizado, **revela-se como de alta gravidade**, na medida em que a ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação para o objeto licitado, em violação ao disposto no art. 9º, *caput*, da Lei n.12.462, de 2011, bem como, a falta do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em ofensa ao disposto na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, *c/c* o art. 8º, Inciso I, da Resolução do CONAMA n. 237, de 1997, **inviabilizou outras formas de contratações, as quais poderiam ser, potencialmente, mais vantajosas à Administração Pública.**

Para a presente vetorial, no ponto, pelos fundamentos acima delineados **valoro os ilícitos administrativos como desfavoráveis ao cidadão auditado.**

Nesse contexto, o caso *sub examine* reclama o **recrudescimento do percentual sancionatório em 10%** (dez por cento), por essa vetorial (requisito) qualificada como desfavorável ao cidadão fiscalizado, dada a peculiaridade e gravidade da infração perpetrada pelo Agente Público auditado, nos exatos termos acima alinhavados.

(iv) **Acerca das circunstâncias agravantes**, em que pese a inexistência de dano mensurável economicamente, valoro-as como **desfavoráveis**, visto que, conforme relevaram os autos do processo, o Responsável incorreu em conduta reprovável, a saber, em relação à ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação para o objeto licitado, ou seja, sem a motivação necessária, inexistindo, ainda, o Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, revelando, dessa maneira, claudicância no dever de bem gerir os negócios públicos, por malferimento voluntário ao bem jurídico tutelado pela ordem jurídica pátria.

Assim, sob a ótica de uma gestão fiscal responsável, os ilícitos administrativo-financeiros em questão ressoam como fato juridicamente reprováveis e, além disso, em juízo de censurabilidade, o que reclama o **recrudescimento da sanção aplicável ao cidadão auditado, por ser deveras grave, sob o signo da gestão orçamentária-fiscal.**

Com efeito, **majoro o percentual sancionatório em 4%** (quatro por cento), pelas circunstâncias, ora examinadas, nos termos demonstrados em linhas precedentes, considerando-se, para tanto, **2%** (dois por cento) para cada ilícito cometido, de maneira que, sendo 2 infrações as remanescentes nestes autos processuais, alcança-se a porcentagem de 4% (quatro por cento).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

(v) **Não há**, nos autos do processo, **elementos que evidenciem qualquer circunstância atenuante**, que milite em favor do Agente responsável, razão pela qual é qualificada como **neutra**;

(vi) No que diz respeito aos **antecedentes**, verifico que foi colacionado aos presentes autos processuais, pela SGCE, relatório de imputações em nome do **Senhor Elias REZENDE DE OLIVEIRA**, (ID n. 1353115), em que constam **7 (sete) registros de antecedentes negativos em face do cidadão auditado em evidência**, a saber, **Acórdãos AC1-TC 00105/21**, proferido no Processo n. 4.291/2015/TCE-RO, **AC2-TC 00316/22**, exarado no Processo n. 1.302/2011/TCE-RO, **AC2-TC 00157/22**, prolatado no Processo n. 1.951/2021/TCE-RO, **AC1-TC 00105/21**, registrado no Processo n. 4.291//2015/TCE-RO, **AC2-TC 00406/22**, proferido no Processo n. 1.140/2021/TCE-RO, **AC2-TC 00396/22**, exarado no Processo n. 774/2011/TCE-RO, e **AC1-TC 00105/21**, registrado no Processo n. 4.291//2015/TCE-RO, todos com trânsito em julgado formado no intervalo de 5 (cinco) anos anteriores à realização deste julgamento. Esses **registros históricos negativos de antecedentes** evidenciam que o Jurisdicionado em testilha é agente público contumaz na prática de ilícitos administrativos sujeitos à fiscalização deste Tribunal de Contas, contexto no qual revela a sua **multirreincidência** no malferimento à norma legal e, por isso mesmo, a medida adequada a ser dada ao presente caso é o **reconhecimento da presente vetorial** (requisito) **como desfavorável**, tendo como consequência a **majoração do patamar da reprimenda sancionatória estatal em 7% (sete por cento)**, **por essa circunstância negativa**, sendo 1% (um por cento) para cada condenação transitada em julgado, haja vista que, repise-se, os autos processuais revelaram a **reincidência** do cidadão fiscalizado, o que exige maior reprovação e rigor sancionatório do que o dispensado a quem não é reincidente, conforme **interpretação teleológica (finalística)** proveniente do que foi deliberado no AgRg no HC n. 646.259/SC, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 6/12/2022, DJe de 15/12/2022¹¹, e no AgRg no HC n. 620.640/SC, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado

¹¹ AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. WRIT SUBSTITUTIVO DE RECURSO ESPECIAL. IMPETRAÇÃO DA INICIAL QUANDO O PRAZO PARA A INTERPOSIÇÃO DA VIA RECURSAL CABÍVEL AINDA NÃO HAVIA FLUÍDO. INADEQUAÇÃO DO PRESENTE REMÉDIO. IMPOSSIBILIDADE DE ESTA CORTE EXAMINAR A CONTROVÉRSIA NA VIA ELEITA, ANTE TEMPUS. SUPERVENIENTE TRÂNSITO EM JULGADO DA CONDENAÇÃO QUE AGREGA ÓBICE À COGNICÃO DO PEDIDO. ART. 105, INCISO I, ALÍNEA E, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRETENSÃO ORA FORMULADA QUE NÃO SE REFERE À TUTELA DIRETA E IMEDIATA DA LIBERDADE AMBULATORIAL. HIPÓTESE NA QUAL, ADEMAIS, NÃO É CABÍVEL A CONCESSÃO DE ORDEM DE OFÍCIO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. [...] 8. A **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite a majoração da pena, na segunda etapa da dosimetria, em ao menos 1/6 (um sexto) para cada condenação que pode ser considerada para agravar reprimenda a título de reincidência. Isso porque, no caso de dupla ou tripla reincidência, ou de multirreincidência (como no caso do Agravante), exige-se maior reprovação do que a dispensada a quem é reincidente em razão de um único evento delituoso, em respeito aos princípios da individualização das penas e da proporcionalidade.** Precedentes. 9. Agravo regimental desprovido. (AgRg no HC n. 646.259/SC, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 6/12/2022, DJe de 15/12/2022.)

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

em 2/2/2021, DJe de 8/2/2021¹², constituindo-se, nessa perspectiva, fundamento válido, legítimo e apto para promover o recrudescimento do valor sancionatório, na forma acima alinhavada, em virtude da maior reprovabilidade da conduta do infrator das normas administrativo-financeiras, por repetidas infringências a programas normativos de incidência, conforme interpretação finalística (matéria correlata teleologicamente) decorrente do AgRg no HC n. 446.749/SP, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 18/9/2018, DJe de 25/9/2018¹³, consoante cânones constitucionais decorrentes dos princípios da isonomia, individualização da pena e proporcionalidade, aplicável ao Direito Administrativo Sancionador, de acordo com as normas e princípios incidentes na espécie versada e, destacadamente, em prestígio aos auspícios ideados pela normatividade preconizada no art. 22, § 2º da LINDB.

115. Nesse compasso, considerando-se as vetoriais (requisitos) qualificadas como desfavoráveis ao Agente Público responsabilizado, **tenho por certo majorar o patamar da multa para, além do mínimo legal (2%) (dois por cento)**, que é aplicável, tão somente, aos casos em que todas as circunstâncias forem favoráveis ou neutras ao cidadão sindicado, o que não é a hipótese vertida nos aludidos autos do processo, **em razão da fixação do percentual de (a) 2% (dois por cento) para os danos extrapatrimoniais experimentados pela Administração Pública, (b) 10% (dez por cento) para a gravidade da infração praticada, (c) 4% (quatro por cento) para as circunstâncias agravantes, (d) 7% (sete por cento) para os antecedentes do cidadão em evidência**, razão por que o **percentual sancionatório total deve ser de 25% (vinte e cinco por cento)** sobre o valor máximo de **R\$81.000,00** (oitenta e um mil reais), o qual, para o caso concreto, reputo justo, proporcional e razoável, diante da gravidade dos ilícitos apurados, somada a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, bem como a materialidade dos recursos financeiros envolvidos, a isonomia de tratamento com os casos análogos já sindicados, especificidade da conduta individual do cidadão responsabilizado e o grau de culpabilidade, consoante anteriormente analisado.

116. Assim o fazendo, **fixo**, para o **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor Geral do DER/RO (período de 22/06/2020 a 31/03/2022) **o valor sancionatório no importe de R\$ 20.250,00** (vinte mil, duzentos e cinquenta reais), nos termos dos programas normativos insertos no art. 55, inciso II da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 103, inciso II, do RITCE-RO e no art. 22, § 2º da LINDB, levando-se em consideração, para tanto, **as**

¹² AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. MULTIREINCIDÊNCIA. ATENUANTE DA CONFISSÃO. COMPENSAÇÃO INTEGRAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A **multireincidência revela maior necessidade de repressão e rigor penal**, a prevalecer sobre a atenuante da confissão, sendo vedada a compensação integral. Precedentes do STJ. 2. Agravo regimental desprovido. (AgRg no HC n. 620.640/SC, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 2/2/2021, DJe de 8/2/2021.)

¹³ PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL HABEAS CORPUS. FURTO QUALIFICADO. REGIME PRISIONAL. FECHADO. MULTIREINCIDÊNCIA. FUNDAMENTO. VÁLIDO. IDÔNEO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. A jurisprudência deste Tribunal Especializado é no sentido de que **a multireincidência constitui fundamento apto a promover o recrudescimento do regime prisional, em virtude da maior reprovabilidade da conduta criminosa**.

2. Devidamente fundamentado a fixação de regime prisional fechado, inexistindo ilegalidade a ser sanada.

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no HC n. 446.749/SP, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 18/9/2018, DJe de 25/9/2018.)

Acórdão AC2-TC 00463/23 referente ao processo 01575/22

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

infrações administrativas consistentes na ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em violação ao programa normativo inserto no art. 9º, *caput*, da Lei n.12.462, de 2011, bem como, na falta do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em ofensa ao disposto na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução do CONAMA n. 237, de 1997, o que o torna definitivo, equivalente, portanto, ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do valor máximo de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), tendo por compreensão que o referido *quantum* é o necessário e suficiente para restabelecer a autoridade normativa e servir de desestímulo ao cidadão sindicado quanto à reincidência da perpetração da conduta apurada, quando na condução dos negócios públicos.

117. Reputo que tal sanção pretende fortalecer os desejáveis efeitos pedagógicos, no âmbito social e, destacadamente, na ambiência da Administração Pública, no sentido de encorajar os gestores públicos às boas práticas na condução da coisa pública, e, lado outro, desencorajá-los para a execução de condutas reprováveis, servindo como desestímulo à reincidência de infrações, segundo os preceitos do Direito legislado, destacadamente, o pleno cumprimento das regras que tangenciam o atendimento dos estágios da despesa pública, da execução orçamentária, do controle e confiabilidade do patrimônio e das demonstrações contábeis.

118. Vindo desse cenário, arraigado na fundamentação aquilatada, **a medida que se impõe é a aplicação de sanção pecuniária ao Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, no período de 22/06/2020 a 31/03/2022, na monta total de R\$ 20.250,00 (vinte mil, duzentos e cinquenta reais), na medida em que a conduta do referido cidadão foi presidida, ao menos, pelo elemento volitivo erro grosseiro (culpa grave), consistente na ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em violação ao programa normativo inserto no art. 9º, *caput*, da Lei n.12.462, de 2011, bem como, na falta do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em ofensa à normatividade disposta na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução do CONAMA n. 237, de 1997, em patente descompasso com o comportamento esperado pelo administrador médio ao romper um dever de cuidado objetivo verificado na modalidade de culpa grave ao não adotar atos administrativos conducentes ao correto gerenciamento dos negócios públicos afetados ao DER/RO, consoante revelou a instrução processual (art. 28, LINDB c/c Art. 12, *caput* e § 1º do Decreto Federal n. 9.830, de 2019), na forma da moldura normativa inserta no art. 55, inciso II da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 103, inciso II do Regimento Interno deste Tribunal, o que faço nos exatos termos alinhavados com a dosimetria *supra*, destacadamente em razão das vitoriais (requisitos) qualificadas como desfavoráveis ao referido cidadão, conforme a infração examinada, quais sejam, **os danos extrapatrimoniais experimentados pela Administração Pública, a gravidade da infração cometida, as circunstâncias agravantes e os antecedentes do agente público auditado**, em estrita observância à normatividade preconizada no art. 22, § 2º, da LINDB.**

119. Em preambular de conclusão, cumpre assinalar, por ser de relevo, que a metodologia pertinente à dosimetria de sanção pecuniária aplicada por este Tribunal Especializado, nos exatos moldes do que acima realizada, neste *decisum*, já foi cancelada, ainda no corrente ano de 2023, sendo declarada a legalidade de sua utilização, pelo egrégio Poder Judiciário do Estado de Rondônia, quando do julgamento dos autos judiciais n. 7081575-50.2022.8.22.0001, que tramitou no 1º Juizado Especial

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho – RO, cujo teor da petição inicial questionava a legalidade e os contornos sancionatórios aplicados por meio do Acórdão AC2-TC 00157/22 (ID n. 1223084 daqueles autos), proferido nos autos do Processo n. 1.951/2021-TCE-RO, de minha relatoria, que cuidou da análise da legalidade do procedimento de inexigibilidade de licitação, referente ao Contrato n. 048/2021/FITHA, para atender às residências regionais do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem-DER (Processo-SEI n. 0009.143217/2021-66).

120. Nos referidos autos judiciais, o Excelentíssimo Juiz de Direito, **Senhor THIAGO GOMES DE ANICETO**, julgou improcedente a ação anulatória, sob os seguintes fundamentos, *ipsis litteris*:

(...)

A meu ver, a decisão do TCE-RO que aplicou contra a parte requerente a sanção de multa, que ora se pretende anular, foi devidamente motivada nos termos do art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 103, inciso II, do RITCE-RO e art. 22, § 2º, LINDB. Logo, o valor de R\$ 20.250,00 (vinte mil e duzentos e cinquenta reais), equivalente ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) não transparece ser desproporcional ou mesmo desarrazoado.

121. E acrescentou, de forma acertada, o prefalado Magistrado que “além disso, o voto condutor do venerável Acórdão, bem fundamentou a decisão, inclusive mediante profunda análise dos fatos, provas, dosimetria da sanção pecuniária e individualização da sanção do responsável à luz da LINDB com redação dada pela Lei Federal nº 13.655, de 2018. Como consequência, entendo que o TCE-RO bem observou o princípio da legalidade e da proporcionalidade na aplicação da sanção de multa”.

122. Nesse sentido, uma vez que os parâmetros pertinentes à penalidade de multa, que ora se aplica ao **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO (período de 22/06/2020 a 31/03/2022), são os mesmos utilizados quando do julgamento do Processo n. 1.951/2021/TCE-RO, proferido no Acórdão AC2-TC 00157/22, bem como nos autos do Processo n. 1.888/2020/TCE-RO e Processo n. 1.815/2021/TCE-RO, os quais emolduraram os Acórdãos APL-TC 00079/23 e APL-TC 00037/23, respectivamente, e considerando, ainda, a legalidade, legitimidade e juridicidade empreendida nesta decisão, aliada à justiça, proporcionalidade, razoabilidade do sancionamento ora imposto, diante da gravidade dos ilícitos apurados, somada à valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, bem como a materialidade dos recursos financeiros envolvidos, a isonomia de tratamento com os casos análogos já sindicados, especificidade da conduta individual do cidadão responsabilizado e o grau de culpabilidade, os quais refletiram na valoração dos requisitos estabelecidos no § 2º do artigo 22 da LINDB, conforme detida dosimetria sancionatória acima realizada, é que as sanções pecuniárias impostas aos gestores prefalados, na exata medida do que foram cominadas, é a medida que se impõe nos presentes autos, para que se faça justiça de contas no caso concreto *sub examine*.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, com substrato jurídico nos fundamentos aquilatados e consubstanciados na fundamentação consignada em linhas pretéritas, **acolho, integralmente, as derradeiras manifestações manejadas pela Secretaria-Geral de Controle Externo (ID n. 1411723) e pelo Ministério Público de Contas (ID n. 1444855)**, e, por consequência, submeto o seguinte voto a esta colenda 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para o fim de:

I – CONSIDERAR CUMPRIDO o escopo da presente Fiscalização de Atos e Contratos, deflagrada com o objetivo de averiguar a legalidade dos atos relacionados com a execução do Contrato n. 051/2022/PGE/DER/RO (ID n. 1245676), celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER/RO e a **Empresa CONSTRUTORA FR EIRELLI**, CNPJ n. 07.636.035/0001-60, no valor de **R\$ 5.800.000,00** (cinco milhões e oitocentos mil reais), cujo objeto consistiu na elaboração do projeto básico, do projeto executivo, bem como na execução das obras de pavimentação em vias urbanas dos Municípios de Corumbiara, Pimenteiras do Oeste e Chupinguaia (Lote 06), para atender ao Programa “Tchau Poeira”, conforme documentos constantes no Processo Administrativo SEI n. 0009.610106/2021-79, cuja responsabilidade pela prática dos atos sindicados, nestes autos processuais, recaiu sobre as condutas do **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, no período de 22/06/2020 a 31/03/2022, conforme instrução processual aquilatada e de acordo com a legislação aplicável à espécie versada;

II – DECLARAR ILEGAIS as condutas praticadas pelo **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO (período 22/06/2020 a 31/03/2022), **consubstanciada na ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em violação ao programa normativo inserto no art. 9º, caput, da Lei n.12.462, de 2011, bem como, na falta do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em ofensa à normatividade disposta na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução do CONAMA n. 237, de 1997**, uma vez que era afeto ao múnus oriundo do cargo por ele ocupado (o maior no âmbito do DER/RO) a observância das normas legais aplicáveis à espécie versada, de modo que o malferimento das normas vilipendiaram, assim, normas comezinhas de direito financeiro e administrativo aplicáveis à Administração Pública, e se revelaram incompatíveis com a exigência do bom gestor, de maneira que a conduta perpetrada, no mundo fenomenológico, foi levada a efeito mediante a inobservância das cautelas necessárias, de maneira a evitar a prática da conduta antijurídica, conforme estampado na normatividade do art. 20, caput, da LINDB c/ art. 12, caput e § 1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019, **na medida em que a conduta do referido cidadão foi presidida, ao menos, pelo elemento volitivo erro grosseiro (culpa grave), em patente discrepância com o comportamento esperado de um administrador médio, por quebra do dever de cuidado objetivo na condução dos negócios públicos afetos ao DER/RO**, conforme as razões aquilatadas na fundamentação *ut supra*;

III – SANCIONAR, pecuniariamente, o **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, no período de 22/06/2020 a 31/03/2022), nos termos do programa normativo inserto no art. 55, inciso II da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 103, inciso II, do RITCE-RO e no art. 22, § 2º da LINDB, **no montante de R\$**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

20.250,00 (vinte mil, duzentos e cinquenta reais), equivalente ao percentual de **25%** (vinte e cinco por cento) do valor de **R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais)**, pelo ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, **uma vez que**, durante a sua gestão, no interstício de 22/06/2020 a 31/03/2022, **praticou o ilícito administrativo consubstanciado na ausência de justificativa técnica e econômica, para a adoção do Regime Diferenciado de Contratação Integrada para o objeto licitado, em violação ao programa normativo inserto no art. 9º, caput, da Lei n.12.462, de 2011, bem como, na falta do Termo de Licenciamento Ambiental Prévio, em ofensa à normatividade disposta na alínea “d”, Inciso I, §2º do art. 9º da Lei n.12.462, de 2011, c/c o art. 8º, Inciso I, da Resolução do CONAMA n. 237, de 1997, o que**, aliada à ausência de excludentes de ilicitude e responsabilização e presentes os elementos da culpabilidade (imputabilidade, potencial consciência da ilicitude e exigibilidade de conduta diversa), **atrai a sua responsabilização pessoal**, na forma prevista no art. 28, *caput*, da LINDB, incluído pela Lei n. 13.655, de 2018, c/c o art. 12, *caput* e § 1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019, **na medida em que a conduta do referido cidadão fiscalizado foi presidida, ao menos, pelo elemento volitivo erro grosseiro (culpa grave), em patente incompatibilidade com o comportamento esperado de um administrador médio, por quebra do dever de cuidado objetivo na condução dos negócios públicos afetos ao DER/RO, o que evidencia grave imprudência administrativa**, porquanto o acervo fático-probatório revelou, por isso mesmo, de forma clarividente, a ausência de ação coordenada, planejada e sistematizada no que diz respeito ao Programa “Tchau Poeira”, e, desse modo, **reclama, em juízo de culpabilidade, o sancionamento na forma acima descrita, diante da majoração da multa sancionatória, além do mínimo legal, o qual representa o percentual de 2%** (dois por cento), de acordo com o art. 103, inciso II do RITCE-RO, e em razão das vitoriais (requisitos) reconhecidas como desfavoráveis ao Agente Público fiscalizado, cuja fixação acrescento o percentual de **2%** (dois por cento) para a circunstância relacionada com os **danos extrapatrimoniais** suportados pela Administração Pública, **10%** (dez por cento) para a **gravidade da infração** cometida, **4%** (quatro por cento) pelas **circunstâncias agravantes**, e **7%** (sete por cento) para os **antecedentes** qualificados como negativos, em prestígio aos requisitos descritos no art. 22, § 2º da LINDB, **o que torno definitivo**, visto que, para o caso concreto, foi reputada justa, proporcional e razoável, diante da gravidade dos ilícitos apurados, somada à valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, bem como a materialidade dos recursos financeiros envolvidos, a isonomia de tratamento com os casos análogos já sindicados, especificidade da conduta individual do cidadão responsabilizado e o grau de culpabilidade, conforme fundamentação alinhavada na dosimetria retrorreferenciada, porquanto é o necessário e o suficiente para restabelecer a autoridade das normas violadas e, por consectário lógico, servir de desestímulo à prática de ilícitos administrativos, tais quais os que foram identificados neste processo de controle externo, salientando-se, por dever de império, que o presente exame se limitou, exclusivamente, a sindicatados atos praticados, mediante erro grosseiro, conforme outrora visto, os quais são correlacionados ao controle financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública estadual, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, que são afetos às competências constitucionalmente outorgadas a este Tribunal de Contas, conforme preceptivo normativo inserto no art. 70 e seguintes da Constituição Republicana, tendo em vista que a responsabilização no processo de controle externo é subjetiva, ou seja, é necessário, como condição indispensável para o sancionamento, a demonstração no mundo fenomênico do erro grosseiro praticado, consoante legislação que rege a presente matéria, em especial observância aos direitos e garantias fundamentais de 1ª dimensão, como epicentro gravitacional do

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

devido processo legal substancial, que são salvaguardados aos cidadãos auditados pelo manto protetor da festejada cláusula pétrea, disposta no art. 60, § 4º, inciso IV da Carta Cidadã;

IV – FIXAR, com fulcro no art. 31, inciso III, alínea “a”, do RI-TCE/RO, **o prazo de até 30 (trinta) dias**, a contar da publicação no DOe-TCE-RO, para o recolhimento da multa cominada nos **item III** deste dispositivo ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, na Conta Corrente n. 8358-5, Agência n. 2757-X, Instituição Financeira Banco do Brasil S/A, com fulcro no art. 25 da Lei Complementar n. 154, de 1996, 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, de 1996, combinado com o art. 30 do Regimento Interno deste Tribunal, sendo que, decorrido o mencionado prazo assinalado, sem o devido recolhimento, o valor correspondente à multa será atualizado monetariamente, nos termos do art. 56 da LC n. 156, de 1996;

V – AUTORIZAR, acaso não seja recolhida a multa mencionada no **item III** desta Decisão, a formalização dos respectivos títulos executivos e as respectivas cobranças judiciais/extrajudicial, enviando ao órgão competente (Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia) todos os documentos necessários à sua cobrança, em conformidade com a norma disposta no art. 27, inciso II da LC n. 154, de 1996, c/c o art. 36, inciso II do Regimento Interno deste Tribunal;

VI – DETERMINAR ao **DER/RO**, na pessoa do **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES DIAS**, CPF n. ***.198.249-**, Diretor do DER/RO desde 01/04/2022, ou a quem vier a substituí-lo na forma da lei, que faça constar, no Processo-SEI n. 0009.081182/2022-45, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável técnico pelos orçamentos, em atenção ao disposto na Lei n. 6.496, de 7 de dezembro de 1977 e à Súmula n. 260 do TCU;

VII – ALERTAR ao **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES**, CPF n. ***.198.249-**, Diretor-Geral do DER/RO desde 01/04/2022, ou a quem vier a substituí-lo, na forma da lei, acerca da necessidade de confecção dos projetos básicos e executivos, devidamente acompanhados de seus respectivos orçamentos, fundamentados em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, com valores de serviços limitados pelas referências oficiais da Administração Pública, os quais devem ser previamente aprovados pelo Corpo Técnico do DER/RO, antes do início das obras, conforme determina a normatividade inserta no § 7º, do art. 7º, da Lei n. 12.462, de 2011;

VIII – RECOMENDAR ao **Senhor MARCO ANTÔNIO RIBEIRO DE MENEZES LAGOS**, gestor da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, ou a seu substituto legal, que promova o aperfeiçoamento da relação de documentos disponíveis em seu sítio eletrônico, relacionados ao requerimento da licença prévia para construção civil e infraestrutura, a fim de orientar quanto à possibilidade de iniciar o processo administrativo da concessão da Licença Prévia com a apresentação do anteprojeto do objeto que se queira construir, desde que contenha os elementos mínimos necessários para apreciação, conforme previsto na orientação técnica do IBRAOP OT – IBR 006/2016;

IX – ORDENAR ao **Departamento de Gestão Documental (DGD)** que autue processo específico para acompanhamento da execução do Contrato n. 051/2022/PGE/DER/RO (ID n. 1245676), e das determinações e alertas insertos nesta decisão, na forma abaixo especificada, devendo, para tanto, reproduzir no caderno processual a ser inaugurado cópia deste *decisum* e da Certidão de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D2ªC-SPJ

Trânsito em Julgado, e, após perpassado o prazo fixado, tramite-se o feito à SGCE para a devida instrução processual:

PROCESSO N. :
UNIDADE : Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO.
RESPONSÁVEIS : Éder André Fernandes Dias, CPF n. ***.198.249-**, Diretor-Geral do DER/RO, desde 01/04/2022;
Marco Antônio Ribeiro de Menezes Lagos, CPF n. , Secretário de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM.
RELATOR : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.

X – INTIMEM-SE acerca do inteiro teor desta Decisão, as Partes a seguir relacionadas, informando-lhes que o presente Voto, o Parecer Ministerial e o Acórdão estão disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no endereço <https://tcero.tc.br/>:

- a) **Senhor ELIAS REZENDE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO (período 22/06/2020 a 31/03/2022), **via DOeTCE-RO**;
- b) **Senhor ÉDER ANDRÉ FERNANDES DIAS**, CPF n. ***.198.249-**, atual Diretor-Geral do DER/RO, desde 01/04/2022, **via Ofício**;
- c) **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC)**, na forma do art. 30, § 10, do RITCERO.

XI – DÊ-SE CIÊNCIA do inteiro teor deste *decisum* à **SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**, consoante normas regimentais incidentes na espécie;

XII – AUTORIZAR, desde logo, que as notificações, intimações e demais ciências determinadas, por parte deste Tribunal de Contas, sejam realizadas por meio eletrônico na moldura da Resolução n. 303/2019/TCE-RO e, em caso de insucesso da comunicação do ato processual, pela via digital, sejam procedidas às notificações e intimações, na forma pessoal, consoante regra consignada no art. 44 da Resolução n. 303/2019/TCE-RO já mencionada, podendo ser levada a efeito mediante Correios;

XIII - JUNTE-SE;

XIV - PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

XV – ARQUIVEM-SE os autos, após adoção das providências de estilo e certificação do trânsito em julgado deste acórdão;

XVI - CUMPRA-SE.

Ao Departamento da 2ª Câmara para adoção de todas as providências cabíveis.

Em 13 de Dezembro de 2023



FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
RELATOR