



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

- PROCESSO** : 212/2014-TCER.
- ASSUNTO** : Tomada de Contas Especial.
- UNIDADE** : Prefeitura Municipal de Porto Velho - RO.
- RESPONSÁVEIS** : Ivani Ferreira Lins, CPF n. 312.260.942-87, Chefe da Divisão de Controle Orçamentário.  
José Aparecido Veiga, CPF n. 115.414.072-53, Diretor Administrativo e Financeiro;  
José Abrantes Alves de Aquino, CPF n. 095.906.922-49, Chefe da Divisão der Pagamentos;  
Benedita do Nascimento Pereira, CPF n. 203.165.002-59, Secretária Municipal de Assistência Social;  
Luís Domingos Silva, CPF n. 220.744.302-72, Chefe da Divisão der Pagamentos;  
Fernanda Rocha Rodrigues, CPF n. 701.317.242-15, Diretora Administrativa;  
Josélia Ferreira da Silva, CPF n. 265.668.264-91, Secretária Municipal de Assistência Social;  
Emerson Castro, CPF n. 348.502.362-00, Prefeito Municipal;  
Mauro Nazif Rasul, CPF n. 701.620.007-82, Prefeito Municipal;  
Jefferson de Souza, CPF n. 420.696.102-68, Subprocurador de Convênios e Contratos;  
Roberto Eduardo Sobrinho, CPF n. 006.661.088-54, Prefeito Municipal;  
João Pedro Rodrigues dos Santos, CPF n. 499.371.112-34, Assessor Técnico;  
Edna de Vasconcelos Lima, CPF n. 161.846.101.04, Secretária Adjunta de Assistência Social;  
Júnior César Vieira Mesquita, CPF n. 689.175.112-87, Chefe de Apoio;  
Maickey Martins Cardoso, CPF n. 419.854.192-20, Chefe da Assessoria Técnica;  
Maria Izabel Porto da Silva, CPF n. 096.330.492-53, Chefe da Divisão de Pagamento;  
Luciano Matos Jucá, CPF n. 203.996.852-00, Auxiliar de Serviços Sociais;  
Márcio Luiz da Costa, CPF n. 389.009.202-00, Chefe da Divisão de Material e Patrimônio.
- ADVOGADOS** : Dr. Uílian Honorato Tressman, OAB/RO 6.805;  
Dr. Gilber Rocha Mercês, OAB/RO 5.797;  
Dr. Jefferson de Souza, OAB/RO 1.139;  
Dr. Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior, OAB/DF 29.760;  
Dr. Sandro Lúcio, de Freitas Nunes, OAB/RO 4.529;  
Dr. Igor Habib Ramos Fernandes, OAB/RO 5.193;  
Dr. Nelson Canedo Motta, OAB/RO 2.721;  
Dr. Gustavo Nóbrega da Silva, OAB/RO 5.235;  
Dr. Diego de Paiva Vasconcelos, OAB/RO 2.013;  
Dr. Márcio Melo Nogueira, OAB/RO 2.827;  
Dra. Samara Albuquerque Cardoso, OAB/RO 5.720;  
Dr. Raimundo Façanha Ferreira, OAB/RO 1.806;  
Dra. Liduína Mendes Vieira, OAB/RO 4.298;

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

Dr. Antônio Rabelo Pinheiro, OAB/RO 659;  
Dr. Cristiano Polla Soares, OAB/RO 5.113;  
Dr. Gabriel de M. C. Tomasete, OAB/RO 2.641;  
Dr. Johnny Diniz Clímaco, OAB/RO 6.496;  
Dr. Carlos Frederico Borré, OAB/RO 3.010;  
Dr. Orlando Leal Freire, OAB/RO 5.117.

**RELATOR** : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.  
**SUSPEITO** : Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello  
**SESSÃO** : **3ª SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENO – DE 8 DE MARÇO DE 2018**  
**GRUPO** : II

**EMENTA:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APURAÇÃO DE POSSÍVEL DANO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO DANO NO CURSO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. Passados 6 anos da data dos fatos, sem que o Órgão Instrutivo tenha conseguido pormenorizar as condutas, os responsáveis e o dano, resta impossibilitada a continuidade da instrução processual.

2. O Órgão responsável pela produção de provas deve convencer, por meio daquilo que dos autos consta, os Julgadores desta Corte de que houve dano ao erário.

3. Ao não se desincumbir de seu ônus probatório de trazer a estes autos elementos de prova robustos, suficientes para atrair um juízo de reprovação consistente numa condenação com imputação de débito, resta prejudicada a imputação de dano e multa.

4. Passados 6 anos da data dos fatos, inviável a procrastinação do feito.

5. Ofensa aos caros Princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da razoabilidade, economicidade das ações de controle, bem ainda da lealdade processual, isonomia e da moralidade.

Precedentes: Processos n. 615/1995-TCER (Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra); n. 837/1990-TCER (Relator Conselheiro Edilson de Souza Silva); n. 1.711/1991-TCER (Relator Conselheiro Edilson de Souza Silva).

6. Processo extinto sem julgamento do mérito.



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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Tomada de Contas Especial, originada de Fiscalização de Atos e Contratos, a qual objetivava apurar a legalidade do Contrato n. 188/PGM-2011 (às fls. n. 596/600), celebrado entre o Poder Executivo Municipal de Porto Velho – RO, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, e a empresa Masan Alimentos e Serviços Ltda., para prestação dos serviços de preparo e fornecimento de alimentos, no valor global de R\$ 2.370.720,00 (dois milhões, trezentos e setenta mil, setecentos e vinte reais), como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por maioria de votos, vencidos o Conselheiro PAULO CURI NETO e o Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES, em:

**I - DECLARAR** a extinção do processo, sem julgamento de mérito, haja vista que não foi possível, na concretização da fase instrutória da Tomada de Contas Especial, quantificar o dano perpetrado em face do erário, a despeito de haver indício da sua prática em suposta irregular liquidação de despesa, sendo a prova produzida insuficiente para atrair um juízo de reprovação com a imputação de débito aos responsáveis;

**II – DÊ-SE CIÊNCIA** deste *Decisum*, via DOeTCE-RO, aos responsáveis e interessados, registrando que o Voto, o Parecer do Ministério Público de Contas e o Acórdão, encontram-se disponíveis para consulta no sítio eletrônico desta Corte ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br));

**III – PUBLIQUE-SE**, na forma regimental;

**IV – ARQUIVEM-SE** os autos, na forma da lei, após as comunicações de estilo;

**V – CUMPRA-SE.**

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA - Relator, BENEDITO ANTÔNIO ALVES, o Conselheiro-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA, o Conselheiro Presidente em exercício VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas YVONETE FONTINELLE DE MELO. O Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO declarou-se suspeito, nos termos do artigo 145 do Código de Processo Civil. Ausente, justificadamente, na Sessão desta data, o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA.

Porto Velho, quinta-feira, 8 de março de 2018.

(assinado eletronicamente)  
WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA  
Conselheiro Relator  
Mat. 456

(assinado eletronicamente)  
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA  
Conselheiro Presidente em exercício  
Mat. 109



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

**PROCESSO** : 212/2014-TCER.  
**ASSUNTO** : Tomada de Contas Especial.  
**UNIDADE** : Prefeitura Municipal de Porto Velho - RO.  
**RESPONSÁVEIS** : **Ivani Ferreira Lins**, CPF n. 312.260.942-87, Chefe da Divisão de Controle Orçamentário.

**José Aparecido Veiga**, CPF n. 115.414.072-53, Diretor Administrativo e Financeiro;

**José Abrantes Alves de Aquino**, CPF n. 095.906.922-49, Chefe da Divisão der Pagamentos;

**Benedita do Nascimento Pereira**, CPF n. 203.165.002-59, Secretária Municipal de Assistência Social;

**Luís Domingos Silva**, CPF n. 220.744.302-72, Chefe da Divisão der Pagamentos;

**Fernanda Rocha Rodrigues**, CPF n. 701.317.242-15, Diretora Administrativa;

**Josélia Ferreira da Silva**, CPF n. 265.668.264-91, Secretária Municipal de Assistência Social;

**Emerson Castro**, CPF n. 348.502.362-00, Prefeito Municipal;

**Mauro Nazif Rasul**, CPF n. 701.620.007-82, Prefeito Municipal;

**Jefferson de Souza**, CPF n. 420.696.102-68, Subprocurador de Convênios e Contratos;

**Roberto Eduardo Sobrinho**, CPF n. 006.661.088-54, Prefeito Municipal;

**João Pedro Rodrigues dos Santos**, CPF n. 499.371.112-34,



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

Assessor Técnico;

**Edna de Vasconcelos Lima**, CPF n. 161.846.101.04, Secretária Adjunta de Assistência Social;

**Júnior César Vieira Mesquita**, CPF n. 689.175.112-87, Chefe de Apoio;

**Maickey Martins Cardoso**, CPF n. 419.854.192-20, Chefe da Assessoria Técnica;

**Maria Izabel Porto da Silva**, CPF n. 096.330.492-53, Chefe da Divisão de Pagamento;

**Luciano Matos Jucá**, CPF n. 203.996.852-00, Auxiliar de Serviços Sociais;

**Márcio Luiz da Costa**, CPF n. 389.009.202-00, Chefe da Divisão de Material e Patrimônio.

**ADVOGADOS** : **Dr. Uílian Honorato Tressman**, OAB/RO 6.805;

**Dr. Gilber Rocha Mercês**, OAB/RO 5.797;

**Dr. Jefferson de Souza**, OAB/RO 1.139;

**Dr. Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior**, OAB/DF 29.760;

**Dr. Sandro Lúcio, de Freitas Nunes**, OAB/RO 4.529;

**Dr. Igor Habib Ramos Fernandes**, OAB/RO 5.193;

**Dr. Nelson Canedo Motta**, OAB/RO 2.721;

**Dr. Gustavo Nóbrega da Silva**, OAB/RO 5.235;

**Dr. Diego de Paiva Vasconcelos**, OAB/RO 2.013

**Dr. Márcio Melo Nogueira**, OAB/RO 2.827;

**Dra. Samara Albuquerque Cardoso**, OAB/RO 5.720;



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

**Dr. Raimundo Façanha Ferreira, OAB/RO 1.806;**

**Dra. Liduína Mendes Vieira, OAB/RO 4.298;**

**Dr. Antônio Rabelo Pinheiro, OAB/RO 659;**

**Dr. Cristiano Polla Soares, OAB/RO 5.113;**

**Dr. Gabriel de M. C. Tomasete, OAB/RO 2.641;**

**Dr. Johnny Diniz Clímaco, OAB/RO 6.496;**

**Dr. Carlos Frederico Borré, OAB/RO 3.010;**

**Dr. Orlando Leal Freire, OAB/RO 5.117.**

**RELATOR : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.**

**SESSÃO : 3ª Sessão Extraordinária do Pleno – de 14 de dezembro de 2017.**

**GRUPO : II**

## **RELATÓRIO**

1. Versam os autos acerca de Tomada de Contas Especial, originada de Fiscalização de Atos e Contratos, a qual objetivava apurar a legalidade do Contrato n. 188/PGM-2011 (às fls. ns. 596/600), celebrado entre o Poder Executivo Municipal de Porto Velho – RO, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, e a empresa Masan Alimentos e Serviços Ltda., para prestação dos serviços de preparo e fornecimento de alimentos, no valor global de **R\$ 2.370.720,00** (dois milhões, trezentos e setenta mil, setecentos e vinte reais).

2. O feito foi convertido em Tomada de Contas Especial por força da Decisão n. 171/2014-2ª Câmara (às fls. ns. 1.513/1.513-v) e, após, foi prolatado o Despacho em Definição de Responsabilidade n. 033/2014/GCWCS (às fls. ns. 1.559/1.571), mediante o qual a Relatoria



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

do feito determinou a citação e a audiência dos **Senhores Ivani Ferreira Lins<sup>1</sup>**, na qualidade de Chefe da Divisão de Controle Orçamentário; **José Aparecido Veiga<sup>2</sup>**, então Diretor Administrativo e Financeiro; **José Abrantes Alves de Aquino<sup>3</sup>**, Chefe da Divisão de Pagamento; **Benedita do Nascimento Pereira<sup>4</sup>**, Secretária Municipal de Assistência Social; **Luís Domingos Silva<sup>5</sup>**, Chefe de Divisão de Pagamento; **Fernanda Rocha Rodrigues<sup>6</sup>**, Diretora Administrativa; **Josélia Ferreira da Silva<sup>7</sup>**, Secretária de Assistência Social; **Emerson Castro<sup>8</sup>**, Prefeito Municipal; **Mauro Nazif Rasul<sup>9</sup>**, Prefeito Municipal; **Jefferson de Souza<sup>10</sup>**, Subprocurador de Convênios e Contratos; **Roberto Eduardo Sobrinho<sup>11</sup>**, Prefeito Municipal; **João Pedro Rodrigues dos Santos<sup>12</sup>**, Assessor Técnico; **Edna de Vasconcelos Lima<sup>13</sup>**, Secretária Adjunta de Assistência Social; **Junior César Vieira Mesquita<sup>14</sup>**, Chefe de Apoio; **Maickey Martins Cardoso<sup>15</sup>**, Chefe de Assessoria Técnica; **Maria Isabel Porto da Silva<sup>16</sup>**, Chefe da Divisão de Pagamento; Luciano Matos Jucá<sup>17</sup>, Auxiliar de Serviços Sociais; **Márcio Luiz da Costa<sup>18</sup>**, Chefe da Divisão de Material e Patrimônio.

3. Após a regular notificação, foram apresentadas justificativas pelos **Senhores Mauro Nazif Rasul** (às fls. ns. 1.596/1.628), **Emerson Castro** (às fls. ns. 1.642/1.66), **Jefferson de Souza** (às fls. ns. 1.669/1.810), **Josélia Ferreira da Silva** (às fls. ns. 1.830/1.850), **Benedita do Nascimento Pereira** (às fls. ns. 1.851/1.864), **Luciano Matos Jucá e Fernanda Rocha Rodrigues** (às fls. ns. 1.865/1.874), **Maickey Martins Cardoso** (às fls. ns. 1.875/1.896), **Benedita do Nascimento Pereira, João Pedro Rodrigues dos Santos e Edna de Vasconcelos Lima** (às fls. ns. 1.898/1.911), **Júnior César Vieira Mesquita** (às fls. ns. 1.914/1.956), **Ivani**

<sup>1</sup> Mandado de Citação n. 009/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.583).

<sup>2</sup> Mandado de Citação n. 011/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.584/1.585-v).

<sup>3</sup> Mandado de Citação n. 012/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.586).

<sup>4</sup> Mandado de Citação n. 014/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.587), Mandado de Audiência n. 012/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.593).

<sup>5</sup> Mandado de Citação n. 015/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.588).

<sup>6</sup> Mandado de Citação n. 018/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.589).

<sup>7</sup> Mandado de Citação n. 021/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.590), Mandado de Audiência n. 013/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.594).

<sup>8</sup> Mandado de Audiência n. 010/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.591).

<sup>9</sup> Mandado de Audiência n. 011/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.592).

<sup>10</sup> Mandado de Audiência n. 014/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.595).

<sup>11</sup> Mandado de Audiência n. 009/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.811).

<sup>12</sup> Mandado de Audiência n. 008/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.812/1.813).

<sup>13</sup> Mandado de Audiência n. 010/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.814).

<sup>14</sup> Mandado de Citação n. 013/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.817/1.818).

<sup>15</sup> Mandado de Citação n. 016/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.819).

<sup>16</sup> Mandado de Citação n. 017/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.820/1.821).

<sup>17</sup> Mandado de Citação n. 019/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.822).

<sup>18</sup> Mandado de Citação n. 020/2015/D2<sup>a</sup>C-SPJ (à fl. n. 1.958).



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

**Ferreira Lins** (às fls. ns. 1.964/1.973), **Márcio Luiz da Costa** (às fls. ns. 1.974/1.982), **José Aparecido Veiga**, **José Abrantes Alves de Aquino**, **Luís Domingos Silva**, **Maria Isabel Porto da Silva** (às fls. ns. 1.993/2.030). 212/

4. Verifica-se nos autos o decurso do prazo sem que o **Senhor Roberto Eduardo Sobrinho** tenha apresentado suas razões de justificativas, motivo pelo qual foi-lhe decretada a revelia, por meio da Decisão Monocrática n. 179/2015/GCWCS (às fls. ns. 1.985/1.986-v).

5. Em derradeira análise (às fls. ns. 2.047/2.061-v), o Controle Externo desta Corte de Contas entendeu pela subsistência das irregularidades outrora apontadas e as consignou às fls. ns. 2.059-v/2.061-v, bem ainda, propôs o julgamento irregular da presente Tomada de Contas Especial, sem imputação de débito, com supedâneo no art. 16, III, “b” e “d” da Lei Complementar n. 154/1996, com a consequente aplicação de multa aos responsabilizados, com supedâneo no art. 55, III da Lei Complementar n. 154/1996.

6. Submetido ao crivo do Ministério Público de Contas, adveio o Despacho de fl. n. 2.069, da lavra da **Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo**, por meio do qual consignou que a manifestação do *Parquet* seria feita verbalmente, em sessão de julgamento.

7. Os autos do processo estão conclusos no Gabinete

8. É o relatório.

## **VOTO**

### **CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

1. A prestação jurisdicional instaurada por meios dos presentes autos, consiste em Tomada de Contas Especial que possui objeto tridimensional consubstanciado na quantificação do dano, na indicação dos responsáveis e na identificação do sujeito passivo que tenha sofrido a perda financeira ou patrimonial.





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

2. O processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado na data 21.05.2014 convertido por intermédio do Decisão n. 171/2017-2ª Câmara (às fls. ns. 1.513/1.513-v), exarado nos autos do Processo n. 212/2014-TCER, que tinha como objeto nuclear execução do Contrato n. 118/PGM/2011, no valor de **R\$ 2.370,720,00** (dois milhões, trezentos e setenta mil, setecentos e vinte reais), cujo objeto era a prestação de serviços de preparo e fornecimento de alimentação, em que ficou constatada a irregular liquidação de despesa pelo pagamento de notas fiscais sem especificações dos quantitativos de refeições.

3. Instaurada a TCE e concluída a sua instrução, onde se colheu a manifestação defensiva dos jurisdicionados apontados como responsáveis, a Unidade Técnica conclui pela inexistência de dano ao erário, ou melhor, pela impossibilidade fático-jurídica de quantificação do dano supostamente perpetrado contra o Município de Porto Velho – RO.

4. Traz-se à colação fragmentos do relatório conclusivo da Unidade Técnica quanto ao ponto (à fl. n. 2.056), *litteris*:

Diante da constatação das relevantes irregularidades e comportamento fraudulento da empresa, materializando claro evidente e vultoso dano *in re ipsa*, foi atribuída por esta Unidade Técnica, responsabilidade solidária entre os responsáveis pela liquidação, recebimento e pagamento da despesa com cálculo de dano lastreado na média aritmética das refeições fornecidas, levando-se em conta a análise por amostragem pretérita realizada em 5 dias no mês de julho/2013. Saliente-se que a análise técnica somente foi realizada em abril/2014, quando o restaurante popular já estava com atividades suspensas.

Vale mencionar que para maior robustez, o cálculo do dano deveria ter considerado número maior de albergando dias/meses de fornecimento de refeições, pois a constatação do dano de todo o contrato levando-se em conta apenas 5 dias demonstra fragilidade.

Destacamos, entretanto, que na época da análise já havia sido perdida a oportunidade da fiscalização, em razão do intervalo de tempo entre a execução do serviço e análise técnica, sendo que o Restaurante Popular estava com suas atividades suspensas que coincidiu com a cheia do Rio Madeira (Objeto do Processo nº 1858/14-TCE-RO - POSSÍVEL OMISSÃO NO DEVER DE SALVAGUARDAR DOS BENS PATRIMONIAIS DO RESTAURANTE POPULAR - SEMAS).

Não obstante, há que se destacar que a análise da extensão do dano deve ser lastreada em elemento de convicção suficiente e idôneo, o que entendemos que não ocorreu nos presente autos, restando a recomendação técnica de imposição de multa por ato antieconômico por dano não quantificável. Em julgamento de Tomada de Contas Especial

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

- Acórdão nº 25/2015 – Pleno3, o Tribunal Pleno desta Corte, em consonância com o Voto do relator Conselheiro Paulo Curi Neto, adotou posicionamento similar em situação de dano *in re ipsa*.

5. Esta Corte de Contas tem admitido, ressalvado o entendimento pessoal deste Conselheiro, a conversão de Tomada de Contas Especial sem a quantificação plena do dano, para buscar-se sua quantificação dentro da instrução da Tomada de Contas Especial que esteja em apuração.

6. Ocorre, entretanto, que, no pronunciamento meritório de Tomada de Contas Especial qualifica-se como postulado inarredável a quantificação do dano, a identificação dos responsáveis e o ente público posto como prejudicado pela ação ou omissão perpetradas, uma vez que, em juízo condenatório, não é constitucionalmente admitido condenação genérica, por violar o princípio da materialidade do delito, que, no caso em exame, deveria constituir na demonstração clarividente da quantidade de dano perpetrado.

7. Ora, a própria Unidade Instrutória, como órgão técnico dessa Corte, de elevada expertise na apuração do objeto examinado, no mérito, propugna pela impossibilidade de quantificação do dano, não cabendo ao Julgador, que não possui os mesmos instrumentos apuratórios probantes, entender de forma diversa, uma vez que a quantificação do dano consiste na demonstração efetiva do prejuízo que o Poder Público sofreu.

8. Dessa forma, eventual imputação de débito – de forma genérica, sem quantificar o seu montante – feriria o princípio da segurança jurídica, o princípio da individualização da conduta e da materialidade do bem jurídico violado, sendo juridicamente impossível a responsabilização de qualquer pessoa, em Tomada de Contas Especial, sem a nítida e irrefutável quantificação do dano experimentado pela Administração Pública.

9. Por outro lado, não obstante a ausência de quantificação do dano, há ainda, um tumulto processual consistente na imputação da mesma conduta a todos os agentes arrolados como responsáveis, isto é, todos teriam certificado liquidações de despesas distintas, em notas de serviços, sem, contudo, ser possível dizer-se que dano foi perpetrado contra o ente público.



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

10. Cabe dizer que, dentro do processo de Tomada de Contas Especial não se mostra juridicamente hígido dizer que houve a conduta consistente somente na prática de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sem que tenha havido dano ao erário.

11. É que a conduta somente violadora de norma legal ou regulamentar sem potencialidade lesiva de dano ao erário não atrai a conversão do feito em Tomada de Contas Especial.

12. Ora, se houve a conversão é porque se vislumbrava suposto dano ao erário decorrente das mencionadas condutas praticadas, porém, ao fim e ao cabo da fase instrutória da Tomada de Contas Especial se chegou à conclusão de que não é possível quantificar o dano, logo, desaparece a possibilidade de aplicação pecuniária, na espécie.

13. Tem-se, na espécie a incidência do Princípio da Consunção aplicável à atuação punitiva estatal, que tem finalidade de absorver as condutas menos graves pela conduta finalística mais gravosa, isto é, só é possível falar que houve dano ao erário se se admitir que tenha havido ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, uma vez que o dano é o resultado da conduta praticada por intermédio dos atos em exame.

14. Infere-se, dessarte, que se o dano não existe juridicamente válido, como ocorre *in casu*, responsabilizar os jurisdicionados com sanção pecuniária com violação à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, afigurar-se-ia uma espécie de contra sensu, dado que, se for admitida a prática de conduta grave com violação formal e regulamentar, é forçoso admitir ter havido e restar comprovado o dano, dado que o dano é pressuposto conseqüente da violação formal.

15. É forçoso admitir que houve profunda dificuldade por parte do Corpo Instrutivo em demonstrar a materialidade do ilícito administrativo, visto que, a conclusão a que chegou é no sentido de que não há nos autos especificações dos quantitativos de refeições, motivo pelo

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

qual não seria possível chegar-se ao montante final, resultante de atos irregulares praticados na liquidação da despesa.

16. Como primado constitucional, a despeito de os agentes públicos encontrarem-se obrigados a agir com probidade e boa-fé no exercício de suas atribuições, no âmbito de processo punitivo instaurado por órgão de fiscalização externa, o ônus de demonstrar a ilicitude existente é de quem acusa, dado que, a regra constitucional que veda a autoincriminação desautoriza o acusado de produzir a autoguilhotinação, isto é, oferecer seu próprio pescoço à forca, uma vez que o Constitucionalismo brasileiro não admitiu o crime de perjúrio,

17. Impende consignar, porque de relevância temática para o caso em exame, que a sociedade suporta com as riquezas que produz o ônus da acusação imposto ao Poder Público, dado que todos os órgãos estatais, de acordo com o Direito posto, podem cooperar mutuamente, com vistas a buscar e punir os responsáveis por danos ao erário, logo, o ônus de provar a ocorrência de ilicitude é do acusador e não do acusado.

18. Conclui-se, desse modo, que na esteira do que entendeu o Corpo Técnico deve ser Afastado o dano ao erário porquanto a instrução da TCE não foi capaz de demonstrá-lo e, no mesmo sentido, não é possível a imputação de multa, com substrato no Princípio da Consunção, uma vez que inexistindo o dano ao erário, inexistiu conduta formalmente irregular, dado que se não houve dano é porque não houve conduta com violação de norma legal e regulamentar, visto que o dano só se corporifica impulsionado pela violação formal.

19. A comutação jurídica, consistente na expressão de que: “se houver dano houve violação formal”, não é a mesma, dado que há violação formal sem dano, isto é, a violação formal pode existir sem produzir dano, porém o dano não existe sem violação formal, uma vez que, o dano é a expressão concretizada da consulta humana violadora do direito posto, pelo caso examinado, não há clarividência probatória que autorize a aplicação de um édito condenatório consistentes na aplicação de sanção.



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

20. É clarividente que não se está a dizer que não possa ter havido alguma espécie de irregularidade na execução do processo administrativo examinado, o que se está a vaticinar é que o órgão responsável pela produção de provas para convencer os Julgadores desta Corte de que houve dano ao erário não se desincumbiu de seu ônus probatório para trazer a estes autos elementos de prova robustos, suficientes para atrair um juízo de reprovação, consistente numa condenação com imputação de débito.

21. Para condenar alguém, em sede de juízo de mérito, desde a ruptura com as provas decorrentes do pacto de Ordália, banido pelo IV Concílio de Latrão, exige-se prova suficiente para imputar condenação jurídica por parte do Estado, sendo que meros indícios de prova se prestam para instaurar a persecução apuratória, mas não serve para atrair juízo condenatório.

22. Por outra via, a opinião isolada deste ou daquele órgão acusador sobre o seu convencimento acerca da necessidade de condenação, isoladamente, não pode ser acolhido, uma vez que a certeza condenatória deve afastar o juízo de desconhecimento e de dúvida e deve fazer aflorar a certeza inequívoca, sendo que a ausência de tais elementos pode configurar-se em mera reprodução valorativa da criação da mente humana, o que desserve para ancorar a intervenção do Estado nos direitos fundamentais e na dignidade da pessoa humana processada.

23. Para, além disso, pretende a Unidade Técnica a imputação da responsabilidade objetiva aos jurisdicionados arrolados nestes autos como responsáveis, sem demonstrar a incidência da prática danosa ao erário, quer vê-los responsabilizados, unicamente, em virtude de figurarem como gestores administrativos.

24. O Direito constitucional punitivo brasileiro só adotou a responsabilidade objetiva para casos exclusivamente patrimoniais e imputado a pessoa jurídica ou a entidade pública (art. 37, §6º da CF e art. 21, XXIII, da CF, art. 2º da Lei n. 9.605/1998); no âmbito da responsabilidade civil, criminal ou administrativo-punitivo adotou-se a responsabilidade subjetiva, isto é, impõe ao Acusador o ônus de provar o ilícito que alega contra outrem.



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

25. Cabe, entretanto, tecer ponderações sobre a aplicação da teoria da responsabilidade objetiva, enquanto ciência punitiva, para dizer que só é admitida a sua aplicação quando se demonstrar dois requisitos básicos: a) quebra do dever de cuidado objetivamente proibido, b) a criação de risco proibido com a conduta praticada.

26. Não se demonstrou nenhuma conduta dolosa por parte dos responsáveis com o intuito de gerar dano ao erário, tão somente se listou, exaustivamente, a liquidação irregular de despesas de uma série de notas fiscais, por não especificarem os quantitativos de refeições, sem pormenorizar qual seria o dano em cada uma das mencionadas notas, se houve a prestação de serviços e, acaso não tenha havido, qual seria a glosa para cada um atinente ao fornecimento de refeição.

27. Verifica-se a Unidade Técnica teve dificuldade em quantificar o dano, mesmo tendo realizado perícia no mês de julho/2013, ou seja, apenas 2 anos após firmado o Contrato, o que, certamente, prejudicou a defesa material dos jurisdicionados, uma vez que a demora no julgamento de processos são devastadoras e tomam proporções enormes, que se transformam em formas de impedir a efetiva realização de outros direitos fundamentais da pessoa humana relativos ao âmbito jurisdicional, como, *v. g.*, o princípio do devido processo legal, no seu aspecto substancial, que tem como corolários os princípios do contraditório e da ampla defesa.

28. Ora qualquer medida, passados 6 anos da data dos fatos, mostra-se completamente descabida e desarrazoada, mormente a procrastinação de um processo para tão somente imputar pena pecuniária aos responsáveis, a qual, sequer atenderá ao aspecto pedagógico/preventivo.

29. Nesse sentido, foi acolhido, à unanimidade, Voto por mim apresentado na 5ª Sessão Extraordinária da 2ª Câmara, de 29.11.2017, quando da apreciação do Processo n. 1.925/2015-TCER, o qual foi acolhido, à unanimidade, cuja Decisão ainda não se encontra numerada.

30. Desse modo, há propugnar, nos mesmos moldes em que esta Corte de Contas tem entendido, em casos similares, pelo arquivamento do presente feito, sem julgamento do mérito, haja vista que não foi possível, na concretização da fase instrutória da Tomada de Contas

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

Especial, quantificar o dano perpetrado em face do erário, a despeito de haver indício da sua prática em suposta irregular liquidação de despesa, sendo a prova produzida insuficiente para atrair um juízo de reprovação com a imputação de débito aos responsáveis.

31. Com esses fundamentos, pedindo *venia* ao digno e judicioso trabalho da Unidade Técnica, não é possível imputar pena pecuniária aos responsabilizados pelas provas carreadas aos autos, porque são elementos de prova insuficientes para atrair édito condenatório e não pode Estado, por seus órgãos, malbaratear o princípio acusatório e o da responsabilidade pelo fato, sem que o dano, a conduta e os efeitos dela decorrentes sejam demonstrados pelos meios de prova em direito admitido.

Ante o exposto, tendo em vista a inexistência de elemento probatório para demonstrar o dano ao erário, consoante fundamentação trazida em linhas precedentes, em dissonância do que foi proposto pela Unidade Instrutiva, apresento o seguinte voto aos demais pares, para o fim de:

**I - DECLARAR** a extinção do processo, sem julgamento de mérito, haja vista que não foi possível, na concretização da fase instrutória da Tomada de Contas Especial, quantificar o dano perpetrado em face do erário, a despeito de haver indício da sua prática em suposta irregular liquidação de despesa, sendo a prova produzida insuficiente para atrair um juízo de reprovação com a imputação de débito aos responsáveis;

**II - DÊ-SE CIÊNCIA** deste *Decisum*, via DOeTCE-RO, aos responsáveis e interessados, registrando que o Voto, o Parecer do Ministério Público de Contas e o Acórdão, encontram-se disponíveis para consulta no sítio eletrônico desta Corte ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br));

**III - PUBLIQUE-SE**, na forma regimental;

**IV - ARQUIVEM-SE** os autos, na forma da lei, após as comunicações de estilo;

**V - CUMPRA-SE.**

Para tanto, expeça-se o necessário.



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

**CONSELHEIRO PAULO CURI NETO**

Em relação a esse processo, Vossa Excelência diz que como não está provado o dano extingue o processo sem mérito, até invoca a teoria da consunção. Mas, na verdade, se não tem o dano, não tenho irregularidade danosa, mas nada impede que reconheça as irregularidades formais, que são graves. A rigor, não consegui visualizar com clareza quais seriam essas irregularidades formais, porque não estão descritas no relatório do voto. Pelo que percebi da leitura do voto há uma sinalização de que ocorreram graves irregularidades formais na liquidação da despesa, houve liquidações lacunosas, o descontrole foi tal que não foi possível quantificar o dano, foi isso? Estou de acordo com o Relator no sentido de não ter como glosar. Mas há uma irregularidade formal autônoma à irregularidade danosa que diz respeito a uma realização de liquidação de despesa totalmente lacunosa. Parece-me que isso é elemento suficiente, tanto que foi obstáculo a quantificação, se o valor era pago por refeição, o mínimo que deveria estar quantificado é a quantidade de refeição fornecida.”

**CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

Eu vejo a quantificação do dano como um requisito objetivo, mantenho o meu entendimento.

**CONSELHEIRO PAULO CURI NETO**

Ouso divergir do nobre Relator para julgar irregular a TCE, imputando multa de cinco mil reais aos responsáveis pelas irregularidades.

**CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

O contrato não mencionava o valor que era pago por refeição.

**CONSELHEIRO PAULO CURI NETO**

Penso ser melhor pedir vista desse processo.

**CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – 08.03.2018**

**VOTO-VISTA - CONSELHEIRO PAULO CURI NETO**

1. Trata-se da Tomada de Contas Especial (Decisão nº 171/2014 – 2ª Câmara, fls. 1513/verso), com a finalidade de apurar a regularidade da despesa com a execução do Contrato nº 188/PGM-2011 (serviços de preparo e fornecimento de alimentos), firmado entre o Poder Executivo do Município de Porto Velho, por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social, e a sociedade empresária Masan Alimentos e Serviços Ltda.





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

2. Adota-se, em parte, com complementação, o relatório constante do voto pronunciado pelo e. Conselheiro Relator, Wilber Carlos dos Santos Coimbra:

**I – RELATÓRIO**

1. Versam os autos acerca de Tomada de Contas Especial, originada de Fiscalização de Atos e Contratos, a qual objetivava apurar a legalidade do Contrato n. 188/PGM-2011 (às fls. ns. 596/600), celebrado entre o Poder Executivo Municipal de Porto Velho – RO, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, e a empresa Masan Alimentos e Serviços Ltda., para prestação dos serviços de preparo e fornecimento de alimentos, no valor global de **R\$ 2.370.720,00** (dois milhões, trezentos e setenta mil, setecentos e vinte reais).

2. O feito foi convertido em Tomada de Contas Especial por força da Decisão n. 171/2014-2ª Câmara (às fls. ns. 1.513/1.513-v) e, após, foi prolatado o Despacho em Definição de Responsabilidade n. 033/2014/GCWCS (às fls. ns. 1.559/1.571), mediante o qual a Relatoria do feito determinou a citação e a audiência dos **Senhores Ivani Ferreira Lins**<sup>19</sup>, na qualidade de Chefe da Divisão de Controle Orçamentário; **José Aparecido Veiga**<sup>20</sup>, então Diretor Administrativo e Financeiro; **José Abrantes Alves de Aquino**<sup>21</sup>, Chefe da Divisão de Pagamento; **Benedita do Nascimento Pereira**<sup>22</sup>, Secretária Municipal de Assistência Social; **Luís Domingos Silva**<sup>23</sup>, Chefe de Divisão de Pagamento; **Fernanda Rocha Rodrigues**<sup>24</sup>, Diretora Administrativa; **Josélia Ferreira da Silva**<sup>25</sup>, Secretária de Assistência Social; **Emerson Castro**<sup>26</sup>, Prefeito Municipal; **Mauro Nazif Rasul**<sup>27</sup>, Prefeito Municipal; **Jefferson de Souza**<sup>28</sup>, Subprocurador de Convênios e Contratos; **Roberto Eduardo Sobrinho**<sup>29</sup>, Prefeito Municipal; **João Pedro Rodrigues dos Santos**<sup>30</sup>, Assessor Técnico; **Edna de Vasconcelos Lima**<sup>31</sup>, Secretária Adjunta de Assistência Social; **Junior César Vieira Mesquita**<sup>32</sup>, Chefe de Apoio; **Maickey Martins Cardoso**<sup>33</sup>, Chefe de Assessoria Técnica; **Maria Isabel Porto da Silva**<sup>34</sup>, Chefe da Divisão de Pagamento; Luciano Matos Jucá<sup>35</sup>, Auxiliar de Serviços Sociais; **Márcio Luiz da Costa**<sup>36</sup>, Chefe da Divisão de Material e Patrimônio.

3. Após a regular notificação, foram apresentadas justificativas pelos **Senhores Mauro Nazif Rasul** (às fls. ns. 1.596/1.628), **Emerson Castro** (às fls. ns. 1.642/1.66), **Jefferson de Souza** (às fls. ns. 1.669/1.810), **Josélia Ferreira da Silva** (às fls. ns. 1.830/1.850), **Benedita do Nascimento Pereira** (às fls. ns. 1.851/1.864), **Luciano Matos Jucá** e **Fernanda Rocha Rodrigues** (às fls. ns. 1.865/1.874), **Maickey Martins Cardoso** (às fls. ns. 1.875/1.896), **Benedita do Nascimento Pereira**, **João Pedro Rodrigues dos Santos** e **Edna de Vasconcelos Lima** (às fls. ns. 1.898/1.911), **Júnior César Vieira Mesquita** (às fls. ns. 1.914/1.956), **Ivani Ferreira Lins** (às fls. ns. 1.964/1.973), **Márcio Luiz da Costa** (às fls. ns. 1.974/1.982), **José Aparecido Veiga**, **José Abrantes Alves de Aquino**, **Luís Domingos Silva**, **Maria Isabel Porto da Silva** (às fls. ns. 1.993/2.030), 212/

<sup>19</sup> Mandado de Citação n. 009/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.583).

<sup>20</sup> Mandado de Citação n. 011/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.584/1.585-v).

<sup>21</sup> Mandado de Citação n. 012/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.586).

<sup>22</sup> Mandado de Citação n. 014/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.587), Mandado de Audiência n. 012/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.593).

<sup>23</sup> Mandado de Citação n. 015/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.588).

<sup>24</sup> Mandado de Citação n. 018/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.589).

<sup>25</sup> Mandado de Citação n. 021/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.590), Mandado de Audiência n. 013/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.594).

<sup>26</sup> Mandado de Audiência n. 010/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.591).

<sup>27</sup> Mandado de Audiência n. 011/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.592).

<sup>28</sup> Mandado de Audiência n. 014/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.595).

<sup>29</sup> Mandado de Audiência n. 009/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.811).

<sup>30</sup> Mandado de Audiência n. 008/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.812/1.813).

<sup>31</sup> Mandado de Audiência n. 010/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.814).

<sup>32</sup> Mandado de Citação n. 013/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.817/1.818).

<sup>33</sup> Mandado de Citação n. 016/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.819).

<sup>34</sup> Mandado de Citação n. 017/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.820/1.821).

<sup>35</sup> Mandado de Citação n. 019/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.822).

<sup>36</sup> Mandado de Citação n. 020/2015/D2ªC-SPJ (à fl. n. 1.958).

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

4. Verifica-se nos autos o decurso do prazo sem que o **Senhor Roberto Eduardo Sobrinho** tenha apresentado suas razões de justificativas, motivo pelo qual foi-lhe decretada a revelia, por meio da Decisão Monocrática n. 179/2015/GCWCSC (às fls. ns. 1.985/1.986-v).

5. Em derradeira análise (às fls. ns. 2.047/2.061-v), o Controle Externo desta Corte de Contas entendeu pela subsistência das irregularidades outrora apontadas e as consignou às fls. ns. 2.059-v/2.061-v, bem ainda, propôs o julgamento irregular da presente Tomada de Contas Especial, sem imputação de débito, com supedâneo no art. 16, III, “b” e “d” da Lei Complementar n. 154/1996, com a consequente aplicação de multa aos responsabilizados, com supedâneo no art. 55, III da Lei Complementar n. 154/1996.

6. Submetido ao crivo do Ministério Público de Contas, adveio o Despacho de fl. n. 2.069, da lavra da **Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo**, por meio do qual consignou que a manifestação do *Parquet* seria feita verbalmente, em sessão de julgamento.

7. Os autos do processo estão conclusos no Gabinete

8. É o relatório.

3. Eis a conclusão exarada pelo Corpo Técnico na sua derradeira aparição (fls. 2047/2061-

verso):

4. CONCLUSÃO:

Assim, tendo sido analisada a Tomada de Contas Especial referente à fiscalização da execução do Contrato Administrativo nº 118/PGM/2011, permanecem as seguintes infringências:

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Benedita do Nascimento Pereira – Secretária da SEMAS, por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 419, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da SEMAS, por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 456, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da SEMAS, por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 522, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da SEMAS, por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 589, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da SEMAS, por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 655, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da SEMAS, por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 698, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor Maickey Martins Cardoso – Chefe da Assessoria Técnica, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da SEMAS, por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 745, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços e por liquidar; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 793, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor Maickey Martins Cardoso – Chefe da Assessoria Técnica, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da SEMAS, por liquidar os serviços:

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 847, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Benedita do Nascimento Pereira – Secretária da SEMAS, por liquidar os serviços:



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

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 911, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Benedita do Nascimento Pereira – Secretária da SEMAS, por liquidar os serviços;

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 999, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade do Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços; o Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio e a Senhora Benedita do Nascimento Pereira – Secretária da SEMAS, por liquidar os serviços;

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 1043, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade da Senhora Fernanda Rocha Rodrigues – Diretora Administrativa, os Senhores Luciano Matos Jucá – Auxiliar de Serviços Sociais e Márcio Luiz da Costa – Chefe de Divisão de Material e Patrimônio, por receber os serviços; as Senhoras Ivani Ferreira Lins – Chefe da Divisão de Controle Orçamentário e Josélia Ferreira da Silva – Secretária da SEMAS, por liquidar os serviços;

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 1119, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade da Senhora Fernanda Rocha Rodrigues – Diretora Administrativa, os Senhores Luciano Matos Jucá – Auxiliar de Serviços Sociais e Márcio Luiz da Costa – Chefe de Divisão de Material e Patrimônio, por receber os serviços; as Senhoras Ivani Ferreira Lins – Chefe da Divisão de Controle Orçamentário e Josélia Ferreira da Silva – Secretária da SEMAS, por liquidar os serviços;

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 1154, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade da Senhora Fernanda Rocha Rodrigues – Diretora Administrativa, os Senhores Luciano Matos Jucá – Auxiliar de Serviços Sociais e Márcio Luiz da Costa – Chefe de Divisão de Material e Patrimônio, por receber os serviços; as Senhoras Ivani Ferreira Lins – Chefe da Divisão de Controle Orçamentário e Josélia Ferreira da Silva – Secretária da SEMAS, por liquidar os serviços;

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante à nota fiscal nº 1239, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

De responsabilidade da Senhora Fernanda Rocha Rodrigues – Diretora Administrativa, os Senhores Luciano Matos Jucá – Auxiliar de Serviços Sociais e Márcio Luiz da Costa – Chefe de Divisão de Material e Patrimônio, por receber os serviços; as Senhoras Ivani Ferreira Lins – Chefe da Divisão de Controle Orçamentário e Josélia Ferreira da Silva – Secretária da SEMAS, por liquidar os serviços;

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

Infringência ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, liquidando irregularmente a despesa paga mediante a nota fiscal nº 1307, que não possui especificações dos quantitativos de refeições;

**5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Remetemos os autos conclusos ao Relator, sugerindo:

a) Julgar irregular a Tomada de Contas Especial, sem imputação de débito, com fundamento no art. 16, III, “b” e “d” e 19 parágrafo único da Lei Complementar n. 154/TCERO/1996, em razão das irregularidades apontadas neste Relatório; com imposição de sanção (multa) aos agentes arrolados no item 4, em patamares compatíveis com suas participações na ocorrência do resultado ilícito, na forma do Art. 55, inciso III da Lei Complementar n. 154/1996;

Diante do exposto, submetemos os presentes autos, à consideração superior, para apreciação e tomada das providências que julgar adequadas.

4. Por ocasião da Sessão do Pleno do dia 14 de dezembro de 2017, o d. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, na mesma linha da manifestação Técnica, sustentou o julgamento irregular com a responsabilização dos envolvidos com a cominação de multa. Em ato contínuo, o e. Conselheiro Relator, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, “*em dissonância do que foi proposto pela Unidade Instrutiva*”, posicionou-se pela “*extinção do processo, sem julgamento de mérito, haja vista que não foi possível, na concretização da fase instrutória da Tomada de Contas Especial, quantificar o dano perpetrado em face do erário, a despeito de haver indício da sua prática em suposta irregular liquidação de despesa, sendo a prova produzida insuficiente para atrair um juízo de reprovação com a imputação de débito aos responsáveis*” (destacamos).

5. Assim, pedi vista dos autos para complementar o meu convencimento quanto ao voto apresentado, já que, por força do conhecimento superficial do processo, alguns dos fatos narrados me causaram estranheza, pois, geralmente, são circunstâncias que, à luz de precedentes desta Corte, além de justificarem o julgamento irregular da TCE, ensejam a responsabilidade dos envolvidos com a cominação de multa, conforme sugestão da Unidade Instrutiva e do *Parquet* de Contas.

6. Com a devida vênia, em situações de difícil quantificação do dano – fato que não gera qualquer prejuízo ao andamento do processo –, diante de falhas na execução contratual que sinalizem a ocorrência de prejuízo, o Tribunal tem decidido pela irregularidade das contas do responsável, com a imposição de multa, porém, sem condená-lo ao pagamento de débito.



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

7. No caso, a proposta de extinção do feito sem decisão de mérito carece de alguma questão processual (preliminar) ou prejudicial (de mérito, pois relevante para a solução do caso)<sup>37</sup>, que comprometa juridicamente a análise integral da demanda, o que, *data venia*, incorreu no presente caso. Diante disso, essa solução destoa injustificadamente dos precedentes desta Corte, o que não concorre para a homogeneidade jurisprudencial<sup>38</sup>. Logo, o desfecho pretendido pelo e. Conselheiro Relator para o caso em exame não deve prevalecer.

8. Pois bem. Verifico que não há divergência entre o Voto e a manifestação Técnica quanto à inviabilidade da imputação de débito, tendo em vista a impossibilidade de quantificação do dano resultante da irregular liquidação da despesa constatada na execução do Contrato nº 188/PGM-2011 (serviço de preparo e fornecimento de alimentação, provendo gêneros alimentícios e insumos, no atendimento da demanda do Restaurante Popular).

9. Se o prejuízo econômico decorrente da consumação de uma ilegalidade (potencialmente) danosa não restou comprovadamente quantificado (dano não quantificável), é inconcebível a condenação ao ressarcimento, mesmo diante de eventual presença dos elementos de autoria delitiva.

10. Todavia, como entendeu o Corpo Técnico no caso posto, o referido (e incontroverso) estorvo quanto ao levantamento da efetiva dimensão do prejuízo (aos cofres públicos) não representa óbice à formação de um juízo de valor sobre as contas dos imputados, tampouco constitui empecilho para a responsabilização dos agentes, cuja participação culposa (ou dolosa) tenha sido determinante para o aperfeiçoamento do dispêndio ilícito investigado.

11. Afinal, acaso as falhas aparentemente graves remanescentes (formais e danosas) encontrem guarida em elementos (dos autos) contundentes a demonstrar as suas materialidades e os

---

<sup>37</sup> Qualificam-se como prejudiciais as questões atinentes à existência, inexistência ou modo de ser de uma relação ou situação jurídica que, embora sem constituir propriamente o objeto da pretensão formulada (mérito da causa), são relevantes para a solução desse mérito (por exemplo, relação de filiação, na ação de alimentos ou de petição de herança; validade do contrato na ação de cobrança de uma de suas parcelas). São inconfundíveis com as questões preliminares, que concernem à existência, eficácia e validade do processo. As preliminares podem conduzir apenas à impossibilidade do julgamento do mérito, não contribuindo para a sua solução (são questões meramente processuais). As questões prejudiciais repercutem sobre o mérito da causa.

<sup>38</sup> Que, como sabido, visa evitar a proliferação de decisões divergentes num mesmo contexto, a respeito do mesmo assunto, que fazem com que a sorte do litigante varie conforme a distribuição do processo.



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

respectivos autores, provavelmente, as contas postas não serão aprovadas, sem prejuízo de eventual aplicação de multa.

12. A propósito, essa é a solução expressamente indicada no parágrafo único do art. 19, combinado com o art. 16, III, “c”, da LC nº 154/96, que justifica a distinção das hipóteses típicas de aplicação de multa pelo dano quantificado (art. 54) e pelo dano não quantificável (art. 55, III), em nossa Lei Orgânica.

13. Assim, diante de condutas irregulares reprováveis, a reprimenda pecuniária aos seus autores é medida impositiva e, como visto, prescinde da mensuração da extensão do dano.<sup>39</sup>

14. Nessa senda palmilha a jurisprudência desta Corte, conforme se verifica dos arestos abaixo elencados:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE ARIQUEMES. CONTROLE DO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. ADULTERAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS DE CONTROLE INTERNO. EVIDÊNCIAS DE DESFALQUE PATRIMONIAL. DANO IN RE IPSA. DISTINÇÃO ENTRE O DANO QUANTIFICÁVEL E O DANO NÃO QUANTIFICADO. - A prova da adulteração dos procedimentos de controle de abastecimento de combustíveis constitui lesão ao patrimônio público, uma vez que a liquidação da despesa pública deve estar lastreada em prova idônea, por força do artigo 63, §2º, III, da Lei nº. 4.320, de 1964. Trata-se de hipótese de dano “in re ipsa”, mormente quando há discrepâncias que denotam desfalque parcial do bem. - Ainda que não tenham sido colhidas evidências de apropriação privada do patrimônio público, o extravio parcial do bem (ou seja, a diminuição não explicada de sua quantidade) constitui por si só ato ilícito danoso e sujeita à reprovação de contas os agentes que concorreram para o fato, quando o comportamento implicar violação dolosa ou culposa ao dever de guarda e conservação do patrimônio público, inerente ao exercício de qualquer função pública (artigos 23, I, e 70, parágrafo único, da CRFB/1988). - A impossibilidade da quantificação do dano ao erário, ainda que por estimativa, inviabiliza a condenação ao ressarcimento, restando a imposição de multa por ato antieconômico. Inteligência do artigo 19, parágrafo único, e dos artigos 54 e 55, III, da Lei Orgânica. Unanimidade. (Processo nº 2575/07, Acórdão nº 25/2015 – Pleno);

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CÂMARA DOS VEREADORES DE CHUPINGUAIA. EXERCÍCIO DE 2012. CONCESSÃO DE DIÁRIAS. COMPRA DE PASSAGEM AÉREA. AUSÊNCIA DE LIQUIDAÇÃO DE DESPESA. FRAGMENTAÇÃO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES DETECTADAS. DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. MULTAS. DETERMINAÇÕES. Ausente a liquidação de despesa, reconhece-se a sua irregularidade, presumindo-se dano ao erário, nos termos do ordenamento jurídico pátrio. Não obstante, presumir o caráter

<sup>39</sup> Nesse sentido, a Lei Complementar nº 154/96, ao prever no art. 55 a aplicação de sanção aos gestores, estabelece tanto a hipótese de cominação de sanção por fato/ato ilícito danoso (inciso III) como os casos relativos a fato/ato ilícito formal (incisos I, II, IV, V, VI, VII). A irregularidade formal não constitui ilícito de menor gravidade. Há determinadas irregularidades que, muito embora de natureza formal, possuem grande potencial lesivo à ordem jurídica, como é o caso da não realização de licitação, que pode reclamar, no bojo de uma TCE, tanto a reprovação das contas como a cominação de multa ao responsável, mesmo sem a comprovação de execução irregular por superfaturamento do objeto contratado, por exemplo.



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

danoso de todas as despesas de um órgão ou ente público leva à suposição extremada de total inércia da administração, contrariando os ditames da razoabilidade. Destarte, a comprovação da extrema fragilidade dos mecanismos de controle interno da unidade jurisdicionada por vezes impede a adequada verificação da liquidação das despesas e a sua destinação pública, prejudicando a exata quantificação do prejuízo aos cofres públicos. Contas julgadas irregulares. Imputação de débito. Multas com base nos arts. 54 e 55, incisos II e III, da Lei Complementar estadual n. 154/96. Determinações. (Processo nº 4074/13, Acórdão AC2-TC 00640/17);

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO INDEVIDA. DECLARAÇÃO FALSA FIRMADA DE NÃO-EXERCÍCIO DE CARGO PÚBLICO EM NENHUMA DAS ESFERAS. VÍCIO GRAVE. CONTAS IRREGULARES. EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. NÃO-CONFIGURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA SANCIONATÓRIA. ARQUIVAMENTO. 1. A Tomada de Contas Especial tem por finalidade a verificação de impropriedades com potencialidade lesiva à Administração Pública. 2. Acumulação de 2 (dois) cargos públicos de professor, ambos em regime de jornada 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, não se amoldam ao princípio da dignidade da pessoa humana e desatende ao princípio da eficiência, prejudicando, sobremaneira ao processo ensino-aprendizagem. 3. A declaração falsa firmada por servidor público de não-exercício de cargo público para fins de nomeação e posse no segundo cargo público, constitui vício formal grave, autorizador do julgamento pela irregularidade das contas. 4. É possível ao servidor público contratado em regime de 40 (quarenta) horas semanais, no interesse da Administração, prestar jornada contínua e ininterrupta de 6 (seis) horas diárias. 5. No caso dos autos em testilha, relativamente ao vínculo com o Estado de Rondônia a servidora laborou, efetivamente em jornada de 8 (oito) horas diárias, por outro lado, no cargo público mantido com a Prefeitura Municipal de Vilhena-RO, trabalhou durante todo o período em que houve contraprestação pecuniária, em jornada contínua e ininterrupta de 6 (seis) horas diárias e, não há nos autos elementos que demonstrem que a redução da jornada foi feita a revelia do interesse da Administração, pelo contrário, diversos gestores públicos ouvidos nos autos não noticiaram qualquer descumprimento de jornada pela responsabilizada, não havendo, portanto, como responsabilizar a servidora por dano ao erário Municipal. 6. Julgamento pela irregularidade das contas, sem imputação de débito e imposição de multa sancionatória. 7. Arquivamento. (Processo nº 2234/11, Acórdão AC2-TC 00316/16);

Município de Corumbiara. Representação convertida em Tomada de Contas Especial. Apuração de possível irregularidade na aquisição de peças e prestação de serviços em máquina pesada. Irregularidade danosa afastada. Julgamento regular. Falta de planejamento. Aquisição excessiva de peças. Prestação de serviços mecânicos sem controle. Inobservância do Acórdão nº 87/2010-PLENO. Cominação de multa. Julgamento Irregular. Determinação. (Processo nº 1316/15, Acórdão APL-TC 00443/17);

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS. MUNICÍPIO DE GOVERNADOR JORGE TEIXEIRA. IRREGULAR. DANO. MULTA. 1. A acumulação de cargos públicos, empregos e funções é vedada pela Constituição Federal, consoante os incisos XVI e XVII do art. 37, somente se admitindo exceções nas estritas hipóteses das alíneas “a”, “b” e “c” do mesmo inciso XVI, e desde que haja compatibilidade de horários entre jornadas de trabalho. 2. As funções de confiança, passíveis de exercício exclusivamente por servidores efetivos, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos termos e percentuais mínimos da lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, na dicção do inciso V do art. 37 da CRFB. 3. A jurisprudência pátria firmou-se no sentido de que a compatibilidade de horários é a única condicionante, expressamente prevista, dentre as hipóteses permissivas de acumulação funcional, não sendo exigível limite de horas diárias ou semanais. Precedentes do STJ e do STF. 4. A demonstração da incompatibilidade de horários ou de ausência de efetiva prestação de serviços, para fins de caracterização de prejuízo ao erário, constitui ônus probatório da fiscalização, derivado do dever legal de fiscalizar, não sendo razoável exigir do agente fiscalizado a produção de prova de fato contrário, sobretudo em face de sua hipossuficiência ante a máquina estatal. Prevalência da distribuição estática do ônus da prova. Inteligência do art. 8.º da Lei Complementar estadual n. 154/96 e do art. 373, inciso I, do Código de Processo Civil. 5. Dano

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)





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

não demonstrado. 6. Contas irregulares. 7. Aplicação de multa. (Processo 1761/10, Acórdão APL-TC 00140/17); e

Constitucional. Financeiro. Análise. Tomada de Contas Especial – apurar fatos referentes à aquisição, consumo e estoque de materiais adquiridos pelo Hospital Estadual e Pronto Socorro João Paulo II, no período de 01.01.2000 a 31.03.2001. Condenação Penal na esfera judicial. Comprovação de desvios de bens públicos. Irregularidade. Aplicação de multa. Sobrestamento. (...) I – Julgar irregular a Tomada de Contas Especial, instaurada no âmbito da Controladoria -Geral do Estado para apurar fatos referentes à aquisição, consumo e estoque de materiais adquiridos pelo Hospital Estadual e Pronto-Socorro João Paulo II, no período de 1º.1.2000 a 31.3.2001, tendo por responsáveis os servidores públicos Ademir Fernandes da Silva, José Bonifácio de Moraes, Tertuliano de Lima Santana, Elizeu Cardoso de Oliveira, Altamir Cabral Gomes, Carlos Gualaça Pinto, Júlio César dos Santos Gonzaga, Elizé Muniz de Rivas, por comprovado desvios de bens públicos, de forma continuada, impossibilitando a mensuração dos danos, com fundamento no artigo 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, da Lei Complementar nº 154/96; II – Multar, individualmente, Ademir Fernandes da Silva, Tertuliano de Lima Santana, Elizeu Cardoso de Oliveira, Altamir Cabral Gomes, Carlos Gualaça Pinto, Júlio César dos Santos Gonzaga, Elizé Muniz de Rivas, nos termos do art. 55, III, da Lei Complementar 154/96, em R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), por ato com grave infração à norma legal e ato de gestão ilegítimo ou antieconômico que resultou em dano ao erário, conforme especificado no item I; (Processo nº 4475/01, Acórdão nº 130/13-1ª Câmara).

15. A seguir, a fim de demonstrar a consonância de entendimentos, reproduzo o excerto do Voto do Ministro do TCU, Marcos Bemquerer Costa, que inspirou o Acórdão nº 349/2015 – TCU – 2ª Câmara, que bem se aproveita ao caso tratado nestes autos:

(...) 15. Com efeito, não obstante a gama de justificativas apresentadas pelos responsáveis, não se pode concluir que as irregularidades apontadas não teriam de fato ocorrido.

16. Ao contrário, conforme bem demonstrou a Unidade Técnica, mediante instrução detalhada acerca do caso (fls. 373/386 - Volume 1), as ocorrências apontadas não foram totalmente elididas.

17. Contudo, razão lhe assiste quando deixa de imputar débito aos responsáveis.

18. Isso porque restou comprovado nos autos, conforme relatório de fls. 164/170 - Volume Principal, que boa parte do objeto do convênio foi executado, não sendo, todavia, possível quantificar o percentual, inclusive por conta do tempo já transcorrido.

19. Ora, é patente a ocorrência de indícios de malversação de recursos públicos. Esses indícios, por si só, entretanto, não são suficientes para condenar o responsável à reparação de eventuais danos.

20. Se não é possível quantificar a extensão do dano, não se pode, destarte, condenar o responsável.

21. Não favorece eventual condenação o argumento de que as obras objeto dos autos estão comprometidas, pois também restou apurado nos autos itens de serviço que podem ser destacados e aproveitados. (fls. 386 - Volume 1)

22. Logo, para evitar que haja locupletamento do Estado em detrimento do administrado, e ainda, ante a impossibilidade de se mensurar o prejuízo gerado, imperioso que não seja imputado qualquer débito aos responsáveis.

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

23. Todavia, como, consoante antes delineado, não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas, imperioso também que suas contas sejam julgadas irregulares e que ambos sejam sancionados.

24. Este, aliás, é o posicionamento que esta Corte de Contas vem adotando em casos semelhantes, senão vejamos (Acórdão 94/2007 - Plenário):

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO. INEXECUÇÃO PARCIAL. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DE DIFÍCIL QUANTIFICAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. 1. Configura-se inexecução parcial do contrato, a não comprovação da execução em função da ausência nos autos dos documentos comprobatórios exigidos, não apresentados ou não suficientes para comprovar o integral cumprimento das responsabilidades contratuais ou legais. 2. Quando a metodologia de cálculo de débito utilizada não atender às condições estabelecidas no art. 210, § 1º, do Regimento Interno, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas. Não haverá imputação de débito aos responsáveis, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação, aplicando-se-lhes, todavia, multa.

Tendo em vista que o débito calculado pelo órgão concedente não atende às condições estabelecidas no art. 210, § 1º, do RI/TCU a ponto de justificar a imposição do respectivo pagamento ao responsável, não obstante as falhas construtivas incorridas na execução do objeto conveniado, as quais definitivamente comprometem a boa qualidade das obras, entendo que o melhor desfecho a este feito é julgar irregulares as contas da Sra. Rosana Zago Valente, com base no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, com aplicação da multa pertinente, por restar devidamente configurada a prática de ato antieconômico pela ex-gestora.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

16. No mesmo sentido:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA DE REPRESENTAÇÃO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE RODOVIA VICINAL NO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE/CE. REINÍCIO DAS OBRAS EM 2007 APÓS PARALISAÇÃO EM 2002, COM A UTILIZAÇÃO DO PROJETO ORIGINAL DE 2001, APESAR DE ALTERAÇÕES RELEVANTES OCORRIDAS NA REGIÃO. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAR O DANO CAUSADO. CONTAS IRREGULARES. MULTA. (Processo nº TC-033.123/2010-1, Acórdão nº 1674/2014-Plenário).

17. Dessa feita, a eventual impossibilidade da quantificação do dano ao erário inviabiliza a condenação ao ressarcimento, restando a imposição de multa por ato antieconômico, inteligência do artigo 19, parágrafo único, e dos artigos 54 e 55, III, da Lei Orgânica.

18. Portanto, ainda que se reconheça a falta de uma condição determinante para a efetivação do ressarcimento – falo da incontroversa incerteza acerca do *quantum* do dano sofrido, que torna inviável tão somente a imputação de débito, como se verificou –, esse fato não prejudica o conhecimento e o julgamento da presente Tomada de Contas Especial.



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

19. Ademais, o princípio da consunção não tem qualquer interferência nesse ponto. A consunção é utilizada quando a intenção criminosa é alcançada pelo cometimento de mais de um tipo penal, devendo o agente, no entanto, por questões de justiça e proporcionalidade de pena (política criminal), ser punido por apenas um delito.<sup>40</sup>

20. A aplicação de tal instituto reclama a constatação de duas (ou mais) irregularidades autônomas (violação de mais de um dispositivo legal), que, à luz do caso concreto, dada a existência de umnexo de dependência entre elas, levam a compreensão de que a de menor gravidade serviu de meio ou preparação para a consecução da mais grave (sanção mais rigorosa).

21. Não é incomum, quando a concretização da ilegalidade danosa decorreu diretamente da prática de outra(s) falha(s) formal(ais), que esta(s) seja(m) considerada(s) absorvida(s), com base na consunção, possibilitando a responsabilização do imputado pelo ilícito de maior gravidade. Geralmente, nesses casos, a sucessão de atos ilegais praticados para o resultado danoso é invocada e integra o fundamento da responsabilização pelo prejuízo econômico sofrido pelo erário – orientando a dosimetria da pena, na condição de circunstância agravante, por exemplo.

22. O trabalho do Corpo Técnico descortinou, no que toca à suspeita de dano, uma única ilicitude de origem, qual seja, a irregular liquidação da despesa, tanto que os imputados foram chamados para se defender do descumprimento dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 e/ou para recolher o débito decorrente dessa infração, divisado inicialmente pelo Corpo Técnico. Destarte, não havendo falha de menor potencial ofensivo a ser absorvida, penso que o caso não comporta a incidência do princípio da absorção.

23. De mais a mais, a conclusão pela inexistência de elemento probatório para a quantificação do dano, por se tratar, em qualquer caso, de matéria relacionada ao mérito – diz respeito à consequência das ilicitudes verificadas –, não corrobora a extinção do processo sem julgamento de mérito. Por conseguinte, forçoso enfrentar o mérito desta Tomada de Contas Especial.

### Do mérito

---

<sup>40</sup> O fato de maior gravidade consome ou absorve o de menor graduação (lex consumens derogat lex consumptae); e o crime-fim absorve o crime-meio.



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

24. Passo, em ato contínuo, a examinar as irregularidades remanescentes – oriundas do rol de ilegalidades objeto do contraditório (fls. 1559/1571), a fim de apreciar a consistência das imputações, à luz das provas carreadas aos autos, com o escopo de verificar a presença dos elementos de materialidade e autoria, indispensáveis à responsabilização.

Das imputações

25. Constatou o Corpo Técnico, quando da investigação empreendida, diversas práticas irregulares (formais e danosas) na execução do Contrato nº 188/PGM-2011 (fls. 660/665), cujo escopo foi o serviço de preparo e fornecimento de alimentação, provendo gêneros alimentícios e insumos, no atendimento da demanda do Restaurante Popular.

26. Com efeito, nos termos da Decisão em Definição de Responsabilidade nº 033/2014/GCWCS, os imputados foram citados pelo (i) descumprimento dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, em decorrência de pagamentos sem a demonstração da liquidação regular da despesa (Mandado de Citação), bem como pelo (ii) descumprimento do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, em razão das várias prorrogações ilegais efetivadas no ajuste fiscalizado (Mandado de Audiência).

Da irregularidade danosa (i)

27. A imputação diz respeito à ausência de documentação idônea a atestar a veracidade da liquidação da despesa. Consubstancia-se no recebimento do serviço e na autorização de pagamento de 17 notas fiscais emitidas (mensalmente) pela contratada, cada uma no valor de R\$ 109.560,00, mesmo sem qualquer controle sobre a quantidade de refeição fornecida diariamente, o que permitiu que a sociedade empresária aumentasse o seu faturamento imerecidamente em detrimento do erário.

28. Segundo o Corpo Técnico, a responsabilidade pela mencionada irregular liquidação da despesa, embora, inicialmente, tenha sido atribuída a mais pessoas (14 no total)<sup>41</sup>, persiste em relação

<sup>41</sup> Os senhores João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico (notas fiscais nºs 374, 419, 456, 522, 589, 655, 698, 793, 911, 999 e 1043), Ivani Ferreira Lins – Chefe da Divisão de Controle Orçamentário (notas fiscais nºs 374, 1119, 1154, 1239 e 1307), Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta (notas fiscais nºs 374, 456, 522, 589, 655, 698, 745 e 847), José Aparecido Veiga – Diretor Administrativo e Financeiro (notas fiscais nºs 374, 419, 456, 522, 589, 655, 698, 745, 793, 847, 911, 999, 1043, 1119, 1154, 1239 e 1307), José Abrantes Alves de Aquino – Chefe da Divisão de Pagamento (notas fiscais nºs 374, 419, 456, 522, 589 e 655), Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio (notas fiscais nºs 419, 456, 522, 589 e 655), Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14



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

aos seguintes agentes públicos incumbidos pelo “recebimento dos serviços, liquidação e pagamento das referidas notas fiscais”:

- a) João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços, bem como Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio, e Benedita do Nascimento Pereira – Secretária Municipal de Assistência Social, por reconhecerem a liquidação da despesa, referente às notas fiscais de nº 419, 456, 522, 589, 655 e 698;
- b) Maickey Martins Cardoso – Chefe da Assessoria Técnica, por receber os serviços, bem como Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio, e Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da Semas, por reconhecerem a liquidação da despesa, referente às notas fiscais de nº 745 e 847;
- c) João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços, bem como Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio, por reconhecer a liquidação da despesa, referente à nota fiscal de nº 793;
- d) João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, por receber os serviços, bem como Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio, e Benedita do Nascimento Pereira – Secretária Municipal de Assistência Social, por reconhecerem a liquidação da despesa, referente às notas fiscais de nº 911, 999 e 1043; e
- e) Fernanda Rocha Rodrigues – Diretora Administrativa, Luciano Matos Jucá – Auxiliar de Serviços Sociais, e Márcio Luiz da Costa – Chefe de Divisão de Material e Patrimônio, por receberem o serviço, bem como Ivani Ferreira Lins – Chefe da Divisão de Controle Orçamentário, e Josélia Ferreira da Silva – Secretária Municipal de Assistência Social, por reconhecerem a liquidação da despesa, referente às notas fiscais de nº 1119, 1154, 1239 e 1307.

29. Com relação à consumação da referida irregularidade, bem como à responsabilização dos agentes públicos cuja atuação foi determinante para o seu aperfeiçoamento, acolho o posicionamento da Unidade Instrutiva. O artigo 63, §§ 1.º e 2.º, da Lei Federal n. 4.320/64, a respeito da liquidação da despesa assevera:

---

589, 655, 698, 745, 793, 847, 911, 999 e 1043), Benedita do Nascimento Pereira – Secretária Municipal de Assistência Social (notas fiscais nºs 419, 911, 999 e 1043), Luís Domingos Silva – Chefe da Divisão de Pagamento (nota fiscal nº 698), Maickey Martins Cardoso – Chefe da Assessoria Técnica (notas fiscais nºs 745 e 847), Maria Izabel Porto da Silva – Chefe da Divisão de Pagamento (notas fiscais nºs 745, 793, 847, 911, 999, 1043, 1119, 1154, 1239 e 1307), Fernanda Rocha Rodrigues – Diretora Administrativa (notas fiscais nºs 1119, 1154, 1239 e 1307), Luciano Matos Jucá – Auxiliar de Serviços Sociais (notas fiscais nºs 1119, 1154, 1239 e 1307), Márcio Luiz da Costa – Chefe de Divisão de Material e Patrimônio (notas fiscais nºs 1119, 1154, 1239 e 1307), e Josélia Ferreira da Silva – Secretária Municipal de Assistência Social (notas fiscais nºs 1119, 1154, 1239 e 1307).

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

Art. 63. A **liquidação da despesa** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor **tendo por base** os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância **exata** a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A **liquidação da despesa** por fornecimentos feitos ou serviços prestados **terá por base**:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os **comprovantes** da entrega de material ou **da prestação efetiva do serviço** (negritei).

30. Vê-se dos comandos acima que a liquidação da despesa é condição indispensável e prévia ao pagamento, pois nessa fase constatam-se (I) a realização ou entrega do objeto contratado, (II) a quantia precisa a ser adimplida e (III) a quem o pagamento deverá ser feito para extinção da obrigação.

40. No caso em exame, porém, não se vislumbram elementos suficientes que possam comprovar, de forma inequívoca, que o objeto contratado foi efetivamente prestado. As provas coligidas estão a indicar que, em verdade, não houve a efetiva prestação integral dos serviços.

41. Como se verá adiante, a responsabilização por esse dispêndio irregular deve recair aos agentes que praticaram os atos necessários para o seu pagamento, tendo em vista que mesmo sem qualquer prova do adimplemento da obrigação por parte da contratada, autorizaram o desembolso imerecido, concorrendo diretamente para que a lesividade aos cofres públicos se materializasse.

42. É de se notar ainda que, também, contribuíram para a consumação da liquidação viciada os agentes públicos que certificaram o recebimento do serviço na sua integralidade, mesmo sem qualquer registro do quantitativo efetivamente fornecido.



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

43. Convém trazer à colação a análise empreendida pelo Corpo Técnico, após a análise das defesas ofertadas, porquanto identificou, em pormenores, as falhas da fiscalização contratual que comprovam as imputações:

### 3. ANÁLISE TÉCNICA

A metodologia adotada para análise das justificativas partirá da descrição dos argumentos de defesa similares, seguido de apontamentos sobre as irregularidades, para concluirmos pela manutenção ou afastamento dos achados.

**3.1 De responsabilidade de João Pedro Rodrigues dos Santos, Ivani Ferreira Lins, Edna de Vasconcelos Lima, José Aparecido Veiga, José Abrantes Alves de Aquino, Junior César Vieira Mesquita, Benedita do Nascimento Pereira, Luís Domingos Silva, Maickey Martins Cardoso, Maria Izabel Porto da Silva, Fernanda Rocha Rodrigues, Luciano Matos Jucá, Márcio Luiz da Costa, Josélia Ferreira da Silva:**

**Infringência ao princípio da Legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, por descumprir os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, referente às notas fiscais que não possuem especificações dos quantitativos de refeições.**

As irregularidades descritas nos itens 1 a 17 da DDR nº 033/2014/GCWCS, às fls. 1.559/1571, referem-se à liquidação irregular de despesa contida em 17 notas fiscais, cada uma no valor de R\$56.901,89 (cinquenta e seis mil, novecentos e um reais e oitenta e nove centavos), apresentadas pela empresa, que não continham especificações dos quantitativos de refeições fornecidas. A responsabilidade recaiu sobre 14 servidores responsáveis pelo recebimento dos serviços, liquidação e pagamento das notas. Quanto a estes itens faremos uma análise consolidada das defesas, conforme quadro abaixo: (...)

#### **3.1.1 Justificativas João Pedro Rodrigues dos Santos, Edna de Vasconcelos Lima e Benedita do Nascimento Pereira**

O Senhor João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico e as Senhoras Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da SEMAS e Benedita do Nascimento Pereira – Secretária da SEMAS, foram responsabilizados por receber e liquidar os serviços pagos mediante as notas fiscais 374, 419, 456, 522, 589, 655, 698, 793, 911, 999, 1043, 456, 745, 847. A Sra. Benedita do Nascimento Pereira também foi responsabilizada por prorrogar o contrato mediante o 1º e 2º termos aditivos, e por não publicar o extrato do contrato, irregularidade a ser analisada no tópico 3.4.6 deste Relatório.

Em sua defesa conjunta às fls. 1851/1864, os demandados alegaram que o número de refeições/dia foi apurado apenas em 1 dia em junho de 2013 e em 4 dias em julho de 2013, e por ser um número pequeno não seria parâmetro para cálculo do dano apurado.

Alegam que não eram responsáveis pelos meses de janeiro/fevereiro/março/abril/maio/junho/julho de 2013, eis que foram responsáveis pela gestão do restaurante popular apenas no período de dezembro/2011 a dezembro/2012.

Descreveram ações desenvolvidas pelo restaurante popular, trazendo matérias jornalísticas, alegando que no período de sua responsabilidade o quantitativo de refeições servidas *muitas vezes* superou a estimativa de 2000 refeições diárias, mas que não poderiam esclarecer a forma de preenchimento da nota fiscal, tampouco sobre a prorrogação contratual, eis que apenas solicitavam à PGM.



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

### 3.1.2 Justificativas de Josélia Ferreira da Silva

A senhora Josélia Ferreira da Silva então Secretária da SEMAS foi responsabilizada por liquidar os serviços pagos mediante as notas fiscais n°s 1119, 1154, 1239, 1307, e violação ao artigo 57 II, da Lei 8.666/93, em razão da prorrogação contratual do 4º termo aditivo, que será analisado no tópico 3.4.6 deste Relatório Técnico.

Em sua justificativa às fls. 1830/1837 afirma que os serviços estavam sendo realizados a contento com zelo e afinco, e que pautou suas ações em instrumentos de controle e conferência internos para pagamento das notas fiscais, quais sejam: *Check List* – Procedimento Administrativo – Processo de Despesa – Compras e Serviços, elaborado pelo setor de Apoio Administrativo e Controle Orçamentário – AACO/SEMAS e Controle Interno de Subempenho, elaborado pela Divisão de Controle Orçamentário – D.C.O/SEMAS.

### 3.1.3 Justificativas de Junior César Vieira Mesquita

O Senhor Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio foi responsabilizado pela liquidação da despesa e, às fls. 1914/1926, apresentou alegações, fazendo extensa argumentação alegando que a irregularidade atribuída não é de sua responsabilidade, pois não é ordenador de despesa, embora tenha subscrito a liquidação e o empenho.

### 3.1.4 Justificativas de Maickey Martins Cardoso

O Senhor Maickey Martins Cardoso, Chefe da Assessoria Técnica, foi responsabilizado pela liquidação irregular da despesa paga mediante as notas fiscais n° 745/847. Às fls. 1875/1880 arguiu ilegitimidade passiva, pois não era o gestor responsável pela pasta, ou ainda qualquer poder de decisão, tendo apenas executado o que lhe era determinado recebendo os serviços contratados e que nada sabia a respeito do contrato.

### 3.1.5 Justificativas de Luciano Matos Jucá e Fernanda Rocha Rodrigues

Os Senhores Luciano Matos Jucá – Auxiliar de Serviços Gerais e Fernanda Rocha Rodrigues – Diretora Administrativa, foram responsabilizados por liquidar irregularmente a despesa paga mediante as notas fiscais 1119, 1154, 1239, 1307. Em sua defesa conjunta, fls. 1865/1873, alegam que foram nomeados para diversas comissões, sem consulta prévia sobre o interesse em participar, e que só vieram a descobrir muito tempo depois da nomeação.

Dizem que foram informados que faziam parte da “comissão de recebimento de material de expediente e permanente” e não lhes cabia o recebimento de serviços. Informam que não houve tempo hábil para análise do processo em questão, em razão do risco de suspensão dos serviços, o que motivou o recebimento do serviço sem a correspondente aferição.

Alegam que fizeram uma rápida análise e apostaram suas assinaturas, tendo verificado que já havia, por exemplo, o reconhecimento da execução do serviço da empresa contratada pelo então administrador do restaurante popular, o senhor José Rubem dos Santos.

Mencionam que ao ter acesso à cópia das Portarias em que estavam nomeados verificaram que não era sua atribuição atestar o recebimento de serviços prestados a SEMAS, mas tão somente, recebimento de material de expediente e permanente. Por fim reconhecem as falhas cometidas e atribuem a ocorrência das mesmas à sobrecarga de atribuições, alegam que não houve qualquer recebimento de vantagem ou compensação.

### 3.1.6 Justificativas de Marcio Luiz da Costa

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14  
Av. Presidente Dutra n° 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)





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

O Senhor Marcio Luiz da Costa – Chefe da Divisão de Material e Patrimônio, responsabilizado por liquidar incorretamente despesa paga mediante as notas fiscais n° 1119, 1154, 1239, 1307, alegou não se recordar das notas fiscais elencadas no descumprimento que lhe foi imputado, que apenas assinava o atesto das notas, vez que não lhe era permitido questionar ou analisar o processo administrativo da despesa.

Menciona que não tinha ciência do trâmite processual de pagamento de despesas, não tinha ciência do que se tratava o processo e quais os valores estavam sendo pagos, segundo ele era praticamente obrigado a assinar tais notas sob pena de sofrer sanções ou mesmo exoneração, visto possuir cargo em comissão.

Também arguiu ilegitimidade passiva “*Ad Causam*”. Alega ainda que não tinha responsabilidade pelo recebimento, entrada e saída de materiais do estoque, ordenação de despesas ou pagamento.

### 3.1.7 Justificativas de Ivani Ferreira Lins

A Senhora Ivani Ferreira Lins, fl. 1964/1973, alega que dentre as atribuições do seu cargo de Chefe de Setor Orçamentário da SEMAS não se encontra a responsabilidade pela liquidação das despesas, e que esta atribuição de fiscalizar as liquidações é exclusivamente da Controladoria Geral do Município, requer sua exclusão do rol de responsáveis, entretanto foi responsabilizada por autorizar pagamento referente as notas fiscais n° 374, 1119, 1154, 1239, 1307.

### 3.2. Análise das Justificativas

Os Senhores Marcio Luiz da Costa, Luciano Matos Jucá e Fernanda Rocha Rodrigues, João Pedro Rodrigues dos Santos, Edna de Vasconcelos Lima e Benedita do Nascimento Pereira, Josélia Ferreira da Silva, Junior César Vieira Mesquita, Maickey Martins Cardoso e Ivani Ferreira Lins, atuaram nos autos sendo responsáveis pelo recebimento do serviço e/ou liquidação da despesa (conforme descrito à fl. 1491, v) liquidada e recebida irregularmente gerando dano ao erário. Resumidamente os responsáveis alegaram desconhecimento/ausência de competência/ ausência de tempo hábil para analisar o processo/ boa fé / ausência de orientação técnica.

Antes de discorrer sobre as defesas, é importante destacar o seguinte:

I – o item 8.1 do edital (fl. 335, v), dispõe que o **critério de julgamento das propostas é o de menor preço GLOBAL**.

II – o item 8 do Projeto Básico, fl. 351, dispõe que o **regime de execução será EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**.

III – O item 11 do Projeto básico, fl. 352 estabelece que o usuário pagará o valor de 2 reais por refeição e a complementação do valor ser feita pela Administração, em 30 dias após recebimento da nota fiscal, sendo que esta deveria ser emitida **QUINZENALMENTE constando os números de refeições servidas no período**

IV - O Item 2 do Contrato, fl. 355 estabelece que o regime de execução será o de **empreitada por preço GLOBAL IRREAJUSTAVEL** pagamento será efetuado

De plano é inconteste a contradição entre o edital, projeto básico, fl. 332,ss, e contrato. Saliente-se que ocorreu uma confusão quanto ao regime de execução empreitada por preço unitário e global e o critério de



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

juízo das propostas, **cuja responsabilidade deveria ter recaído oportunamente sobre o responsável pela elaboração do edital/projeto básico/minuta de contrato**<sup>42</sup>, fl. 295 e 359.

O regime de execução disciplina a forma de apuração do valor a ser pago à empresa contratada para executar o serviço, de modo que a modalidade adotada determina se haverá pagamento por todo o serviço ou por preço unitário por unidades executadas-fornecidas.

No caso, a **empreitada por preço global** é utilizada quando se contrata a execução total do serviço por preço certo e total, quando for impossível adotar uma unidade de medida do serviço; sendo totalmente diferente da **empreitada por preço unitário** quando se contrata a execução do serviço por unidades determinadas, sendo utilizada uma unidade de medida que será a métrica adotada para o pagamento do serviço executado, no caso, **unidades de refeições**.

Já o **tipo de licitação** consiste no critério de julgamento utilizado para selecionar a proposta mais vantajosa, que pode ser menor preço, melhor técnica ou técnica e preço, no caso foi utilizada uma modalidade denominada MENOR PREÇO GLOBAL.

Como se vê, o edital no item 8 menciona o critério de julgamento menor preço global, e o projeto básico, anexo do edital, estabelece que o regime de execução será empreitada por preço unitário, diferindo, todavia do item 2 do contrato, que estabelece regime de execução empreitada por preço global.

Analisando os autos, a par do item 11 do Projeto básico, fl. 352, que estabeleceu que a nota fiscal contendo o número de refeições servidas quinzenalmente era requisito para o pagamento; possível concluir que a administração tinha o objetivo de realizar os pagamentos do quantitativo de refeições efetivamente fornecidas, sendo empreitada por preço unitário, não se tratando de pagamento global com preço fixo mensal, tal como foi realizado durante o exercício 2011/2012.

Como desdobramento do princípio da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, igualdade entre os licitantes e da moralidade administrativa, não se admite que o contrato seja pactuado em termos diversos dos estabelecidos no instrumento convocatório incluindo seus anexos, sob pena de nulidade do contrato, pois se fosse possível estabelecer contrato em termos diversos do edital, o certame seria inútil. Desse modo o edital vincula a pactuação do contrato administrativo e não o contrário.

O Tribunal de Contas da União já decidiu em caso pretérito que cláusula desvinculada do edital restringe o caráter competitivo, sendo o responsável passível de punição:

Relatório do Ministro Relator: GRUPO I - CLASSE III - 1ª Câmara

TC 650.076/95-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

<sup>42</sup> Definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual e subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial a definição do objeto do pregão. **Súmula 177**  
A redação do edital de licitação deve ser clara e objetiva, não dando margem a interpretação diversa daquela tencionada pela administração. **Acórdão 1633/2007 Plenário (Sumário)**

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

Vinculação: Ministério da Educação e do Desporto - MEC

Responsáveis: Antônio Diomário de Queiroz (Reitor) e Mário César Bittencourt (Pró-Reitor de Administração)

Ementa: Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, na área de licitações e contratos. Restrição ao caráter competitivo de certame licitatório. Contratação em desacordo com o edital de licitação. Multa ao Reitor. Conversão dos autos em Tomada de Contas Especial. Assinatura de prazo para o exato cumprimento da lei em relação ao Contrato nº 037/95.

Passando à análise das justificativas, verificamos que os demandados não mencionaram qual o regime de execução adotado para fins de aferição do cumprimento do serviço, mas fica claro que foi adotado o regime de empreitada por preço global a partir da informação de quantitativo dos subempenhos (fls. 846, 705, 676, 949) que descreveram quantitativo fixo de refeições por mês, sem comportar variações, sem controle de fornecimento de unidades de refeições fornecidas, violando o disciplinado pelo edital e projeto básico.

Pois bem. As imputações decorrem da atuação dos indicados no recebimento e liquidação dos serviços<sup>43</sup>, nas notas de empenho e notas fiscais, aferidas e assinadas pelos responsáveis, motivando o pagamento de valores correspondentes ao máximo de refeições previstas, consistente em 2.000 refeições ao dia durante a execução do serviço, sem indicar variações e sem que as notas fiscais especificassem o quantitativo de refeições fornecidas.

Ficou constatado que não havia qualquer metodologia de controle de fornecimento de refeições por parte da Administração, tendo sido efetuado pagamento mensal, atestado e liquidado com simples aposição de assinatura dos arrolados nas notas fiscais e empenho. Vale salientar que as alegações de desconhecimento do contrato, ou mesmo da amplitude de suas responsabilidades funcionais revela indiferença dos responsáveis com a seriedade dos controles e em nada atenuam as respectivas responsabilidades.

Assim, embora o item 11 do Projeto básico, fl. 352, tenha estabelecido que a nota fiscal deveria conter o número de refeições servidas quinzenalmente como requisito para pagamento mensal, a medida não foi cumprida por nenhum dos responsáveis pela liquidação e pagamento da despesa.

Analisando as defesas, verifica-se que os imputados não acrescentaram nenhuma justificativa para a liquidação irregular do objeto, limitando-se a alegar genericamente incompetência, boa-fé ou desconhecimento técnico.

O TCU já se posicionou sobre a irregularidade no simples atesto em notas fiscais sem mencionar os serviços efetivamente executados:

Acórdão 1051/2012 - Primeira Câmara | Relator: Walton Alencar Rodrigues ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Multa

É irregular o atesto de notas fiscais sem a medição dos serviços efetivamente executados. (grifo nosso)

### 3.2.1 Dano ao Erário

<sup>43</sup> Fls. 675, 698, 714, 0733, 734, 750, 761, 765, 733, 804, 818, 839, 846, 888, 898, 949, 980, 982, 991, 1001, 1024, 1165, 1178.



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

Nesse ponto se faz necessário discorrer sobre a quantificação do dano ao erário. Importa rememorar que o campo amostral da fiscalização que embasou a quantificação do dano foi dos dias 25.6.2013, 5.7.2013, 11.7.2013, 12.7.2013 e 16.7.2013, subsidiado em relatórios apresentado pela comissão de fiscalização e controle do restaurante popular, fl. 1147, 1158, 1660 e 1367 e CGM fl. 1367, tendo sido apurado por esta Unidade Técnica, fl. 1492, uma média de 840,20 refeições ao dia, a qual foi o parâmetro do dimensionamento do dano no período analisado e estendido por 17 meses.

Destacamos, por ser de relevo, que a mencionada comissão formada pelos servidores municipais da SEMAS Rossicleide Souza de Lima e Cristóvão Cesar Rodrigues Soares, apontou fl. 1158, que existia inconformidade entre o número de cupons impressos para retirada das refeições com as refeições efetivamente fornecidas, a título de exemplo, foi verificado no dia 4.7.2013, que na abertura das urnas dos cupons o número inicial era o 54817, entretanto, o cupom do primeiro usuário do dia havia sido o de número 55347, números sequenciais.

Destacaram que não havia controle diário de quantas pessoas utilizavam os serviços, pois a catraca não funcionava, descreveram que segundo informação do Sr. Vilmarques representante da contratada, a empresa utilizava as dependências do Restaurante Popular para produção de refeição a ser fornecida para empresas da construção civil e uma clínica de hemodiálise, e que se a empresa fosse obrigada a atender apenas o público do Restaurante Popular as atividades seriam paralisadas. Na oportunidade houve apuração do quantitativo de marmitas e refeições fornecidas no número de 714 cupons.

Diante da constatação das relevantes irregularidades e comportamento fraudulento da empresa, materializando claro evidente e vultoso dano in re ipsa, foi atribuída por esta Unidade Técnica, responsabilidade solidária entre os responsáveis pela liquidação, recebimento e pagamento da despesa com cálculo de dano lastreado na média aritmética das refeições fornecidas, levando-se em conta a análise por amostragem pretérita realizada em 5 dias no mês de julho/2013. Saliente-se que a análise técnica somente foi realizada em abril/2014, quando o restaurante popular já estava com atividades suspensas.

Vale mencionar que para maior robustez, o cálculo do dano deveria ter considerado número maior de albergando dias/meses de fornecimento de refeições, pois a constatação do dano de todo o contrato levando-se em conta apenas 5 dias demonstra fragilidade.

Destacamos, entretanto, que na época da análise já havia sido perdida a oportunidade da fiscalização, em razão do intervalo de tempo entre a execução do serviço e análise técnica, sendo que o Restaurante Popular estava com suas atividades suspensas que coincidiu com a cheia do Rio Madeira (Objeto do Processo nº 1858/14-TCE-RO - POSSÍVEL OMISSÃO NO DEVER DE SALVAGUARDAR DOS BENS PATRIMONIAIS DO RESTAURANTE POPULAR - SEMAS).

Não obstante, há que se destacar que a análise da extensão do dano deve ser lastreada em elemento de convicção suficiente e idôneo, o que entendemos que não ocorreu nos presentes autos, restando a recomendação técnica de imposição de multa por ato antieconômico por dano não quantificável. Em julgamento de Tomada de Contas Especial – Acórdão nº 25/2015 – Pleno<sup>44</sup>, o Tribunal Pleno desta Corte, em consonância com o Voto do relator Conselheiro Paulo Curi Neto, adotou posicionamento similar em situação de dano *in re ipsa*.

Por fim, concluímos que em razão da demonstração da atuação nos autos dos Srs. Marcio Luiz da Costa, Luciano Matos Jucá e Fernanda Rocha Rodrigues, João Pedro Rodrigues dos Santos, Edna de Vasconcelos Lima e Benedita do Nascimento Pereira, Josélia Ferreira da Silva, Junior César Vieira Mesquita, Maickey Martins Cardoso e Ivani Ferreira Lins, permanece o apontamento, considerando que as justificativas não desqualificaram a irregularidade na liquidação da despesa, art. 63, §2º, II e III, Lei 4.320/64, que por si só

<sup>44</sup> Processo nº 2575/2007-TCE-RO.

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

já é suficiente para impor aos jurisdicionados penalização com multa pecuniária por grave descumprimento à norma legal originando ato antieconômico, embora a extensão do dano *in re ipsa* não possa ser quantificada, sendo passíveis também da multa nos termos do artigo 55, III da Lei Complementar Estadual nº 154/96.

### **3.3 José Aparecido Veiga; José Abrantes Alves de Aquino; Luís Domingos Silva e Maria Isabel Porto**

Os Senhores José Aparecido Veiga – Diretor Administrativo Financeiro; José Abrantes Alves de Aquino – Chefe da Divisão de Pagamento; Luís Domingos Silva – Chefe da Divisão de Pagamento e Maria Izabel Porto – Chefe da Divisão de Pagamento, todos da SEMFAZ, apresentaram justificativa conjunta às fls. 1993/2025, afirmando que em decorrência do Decreto nº 11.214/2009, artigo 4º, a ordenação do pagamento é atribuição dos gestores das Secretarias Municipais; alegam que empenho é autorizado pelo ordenador de despesa, mencionam que a liquidação também corresponde a uma atribuição do órgão responsável, (SEMAS), assim como a certificação das notas fiscais e emissão do sub empenho.

Alegam assim, que os servidores lotados no setor financeiro da Prefeitura de Porto Velho não possuem atribuição de liquidar a despesa, tampouco ordenar o pagamento, sendo responsáveis apenas pela tesouraria, mediante operacionalização de pagamento já liquidado e autorizado pelo ordenador de despesas, não havendo nexo entre estes atos e o pagamento de eventuais despesas liquidadas irregularmente.

Outro ponto destacado é o número reduzido de servidores (três) no setor financeiro, alegando da impossibilidade de analisar a efetiva realização da despesa com as cláusulas contratuais, e novamente afirma que esta não é atribuição do setor financeiro. Quanto à falha apontada na liquidação da despesa, qual seja a ausência de quantificação do número de refeições constantes das notas fiscais, os responsáveis afirmam que este problema foi superado quando da emissão dos subempenhos, onde fora discriminado a quantidades de refeições pagas.

#### **3.3.1 Análise**

A irregularidade atribuída aos Srs. José Aparecido Veiga; José Abrantes Alves de Aquino; Luís Domingos Silva e Maria Isabel Porto e Ivani Ferreira Lins consiste em despesa liquidada irregularmente referente ao pagamento das seguintes notas fiscais: (...)

Em análise entendemos que as alegações preliminares são suficientes para excluir os demandados do polo passivo tendo em vista que na condição de diretor do Departamento Financeiro e Chefe da Divisão de Pagamentos da SEMFAZ e SEMAS, não são responsáveis pela liquidação, aferição e autorização do pagamento dos valores pactuados no contrato. Além disso, ficou plenamente justificada a atuação dos interessados, motivo pelo qual esta unidade técnica recomenda a exclusão dos **Srs. José Aparecido Veiga; José Abrantes Alves de Aquino; Luís Domingos Silva e Maria Isabel Porto** do polo passivo da demanda.

44. A execução do contrato administrativo é a etapa das mais complexas que enfrenta o Poder Público e na qual, com frequência, aparecem as maiores irregularidades e ilegalidades. Não é incomum que na implementação das medidas administrativas, na fase de execução, a Administração Pública incorra em vícios e imperfeições.

45. Inegavelmente, o contrato deve ser executado obedecendo-se ao pactuado e à lei, respondendo o agente público (e o contratado), pelas suas falhas.



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

46. A materialidade do delito em questão restou provada nos autos (irregular liquidação da despesa). Não há como divergir da constatação de que os documentos que lastreiam a liquidação são lacunosos e frágeis para comprovar a imprescindível relação exata entre o valor dispendido e o serviço prestado, como exige a Lei nº 4.320/64 (arts. 62 e 63).

47. Como se verificou, os desembolsos efetivados foram processados em dissonância com os termos do instrumento convocatório e desacompanhados de documentos hígidos a comprovar a correspondente e integral prestação dos serviços adimplidos, já que os pagamentos corresponderam ao limite máximo de refeições previstas para a execução contratual (duas mil por dia), sem qualquer especificação da quantidade efetivamente fornecida (quinzenal ou mensalmente).

48. Como o pagamento foi realizado por preço global em função desse limite máximo fixado, para que fosse demonstrada a regular liquidação da obrigação contratada, os documentos relativos à fiscalização e recebimento dos serviços deveriam indicar o número exato de refeições fornecidas, para dizer o mínimo.

49. Entretanto, tendo em vista a absoluta falta de controle por parte da Administração, não se depreende qualquer elemento probatório capaz de evidenciar se houve de fato o fornecimento diário das duas mil refeições adimplidas.

50. Sabe-se que o regime jurídico dos contratos administrativos, instituído pela Lei nº 8.666/93, confere prerrogativas, em verdade deveres, à Administração Pública (art. 58), entre as quais a de fiscalizar a execução dos contratos celebrados.

51. Tal fiscalização consiste em acompanhar a execução, de forma proativa e preventiva, com o escopo de observar o correto cumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas nas cláusulas avençadas e de prestar ao gestor do contrato as informações relevantes a esse acompanhamento, tanto para atestar-lhe a fiel execução ou para apontar os desvios que a comprometam.

52. Faz-se mister, para que a eficiência e a economicidade se aperfeiçoem, na fase de execução do objeto contratado – notadamente em caso de serviço (ou obra) – que tudo quanto se



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

definiu no projeto, no edital e no contrato seja fielmente executado, de sorte que produza os resultados planejados.

53. De se acrescentar, diante do que dispõe o § 1º do artigo 67 da Lei nº 8.666/93, que a fiscalização deve ser sistemática e documentada, com anotação das ocorrências em registro próprio e formalização das determinações necessárias à regularização dos vícios, defeitos e incorreções, acaso identificados.

54. Demais disso, as ações de controle interno e externo devem se pautar na atuação da fiscalização, razão pela qual são imprescindíveis o seu registro documental e a respectiva guarda em ordem cronológica das ocorrências, juntamente com os autos do processo licitatório (ou da contratação direta).

55. O fiscal do contrato deve empreender o acompanhamento, com o fim de certificar que se executa o que se contratou, nem mais, nem menos. Inevitável, portanto, a presença contínua do fiscal no local de execução. Não se faz fiscalização a distância. Tal é o papel que se espera do fiscal do contrato.

56. A despeito de toda essa exigência legal, as provas dos autos evidenciam a ausência desse procedimento (de fiscalização) no curso da execução do contrato em tela, o que configura grave violação à norma de regência. Decerto, essa situação manifestamente ilegal concorreu para a liquidação viciada e o consequente pagamento a maior. A responsabilização dos imputados incumbidos desse papel, portanto, é medida impositiva e viabiliza a multa prevista no art. 55, II e III, da LC nº 154/96.

57. A propósito, sequer é possível saber se a certificação do recebimento dos serviços ocorreu previamente à realização do pagamento respectivo. Como bem frisou a Unidade Instrutiva (fls. 1489/1496-verso), com exceção da Nota Fiscal nº 999 (fl. 878), todas as outras “foram atestadas sem a respectiva data”.

58. Demais disso, a média apurada pela comissão de auditoria do município, em um dado período (cinco dias), revelou o fornecimento (em média) de tão somente de 840 refeições por dia, o



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

que representa menos da metade da quantidade adimplida pela Administração durante a vigência contratual (17 meses).

59. Nesse ponto, a fim de espantar qualquer dúvida acerca da falta de fiscalização e controle no fornecimento do objeto contratado – o que comprova tanto a liquidação viciada da despesa, como o consequente dano ao erário –, há por bem transcrever alguns trechos do Relatório Apresentado pela Comissão de Fiscalização e Controle do Restaurante Popular, que, após acompanhar a rotina do Restaurante Popular (fiscalização *in loco*), confirmou que a omissão (negligência dolosa) por parte dos agentes públicos foi determinante para a execução ilegal do contrato – totalmente favorável à contratada em detrimento do erário (fls. 1147/1150):

(...) em razão da Portaria nº 70 DRH/GAB/SEMAS, encaminhamos o relatório de atividades com as observações pertinentes ao trabalho realizado no período de 25 de junho de 2013 a 12 de julho (...) a comissão apenas passou a se dirigir ao restaurante para fiscalização a partir de 25 de junho de 2013. Nos primeiros dias ficamos apenas observando qual o procedimento da empresa contratada na execução da prestação do serviço do restaurante popular e do Sr. Rubem (administrador do restaurante popular contratado pela Prefeitura do Município). (...) observou-se que o caixa é aberto cerca de uma ou uma hora e meia antes do horário de início de atendimento, tendo observado que há cupons que indicam a abertura do caixa com até duas horas de antecedência. (...) o senhor Rubem (...) informou que seria porque a impressora de cupom fiscal é muito lenta e demora muito para imprimir os cupons. (...) um certo número de cupons é impresso antes do movimento do caixa, supostamente com o objetivo de agilizar o atendimento. (...) Na dinâmica de funcionamento do RP, o beneficiário/comprador passa pelo Caixa, onde adquire o seu bilhete, dirige-se até a catraca, onde se forma uma fila para atendimento no balcão de alimentação – local onde se servem as bandejas e marmitex. Na hora da pessoa pegar a sua bandeja para ser servida (ou marmitex, se for o caso) ela entrega a um servidor da prefeitura (ou da empresa) seu cupom fiscal para que seja depositado na urna correspondente (bandeja ou marmitex). (...) A Comissão observou que todos os dias, ao chegar no RP, as urnas já estavam devidamente trancadas com cadeados, prontas para receber a movimentação do dia. Apenas ao final do atendimento ao público, é que o Administrador do RP recolhia as urnas, abria os cadeados, e fazia a contagem dos cupons, sob nossa supervisão. (...) houveram ocasiões em que, apesar da presença da Comissão, o Administrador realizou essa tarefa na ausência dos membros da comissão. (...) Por diversas vezes foi encontrado nas urnas vários cupons agrupados, o que verificamos observando a sequência numérica e o aspecto de dobradura dos cupons agrupados. Este fato nos causou estranheza, considerando que durante o movimento, não haviam vendas ou retiradas de marmitex em número superior a três ou quatro refeições, enquanto que havia na urna agrupamentos de aproximadamente dez a vinte cupons. (...) optamos por anotar o número do cupom entregue a primeira pessoa/usuário atendido no dia, com a finalidade de observar, ao final do expediente, se havia dentro das urnas algum cupom com número de série menor do que aquele entregue ao primeiro usuário do dia (...) Encontramos, portanto, uma diferença de 530 (...) números de cupons entre a emissão da Leitura X e a impressão do cupom para o primeiro usuário do dia. (...) optamos por insistir em verificar as urnas antes do horário de início de movimento, para que pudéssemos atestar que as urnas iniciavam efetivamente vazias na abertura do atendimento. (...) observou-se que são vendidas em média de 1500 a 1800 refeições diariamente, tomando por base apenas a conferência do número de cupons nas duas urnas (lacradas na ausência da comissão, antes do início do movimento de atendimento ao público). (...) a Comissão não tinha subsídios para atestar o número exato de refeições servidas, devido a fragilidade do procedimento de controle. A título de exemplo, durante dois dias fizemos uma contagem a “olho nu” de quantas pessoas seriam atendidas no RP. No primeiro dia, contamos 542 pessoas/usuários. No segundo dia, contamos 609 pessoas/usuários, incluindo crianças e adultos. Mesmo se considerarmos em nossa hipótese

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

40 de 57





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

que cada uma dessas pessoas teria feito sua refeição no local, e ainda levado consigo dois marmitex, chegaríamos a venda entre 1.626 e 1.827 refeições, respectivamente. (...) Com o intuito de verificarmos se as urnas iniciavam o movimento do RP devidamente vazias, no dia 05 de julho de 2013, chegamos antes do início do atendimento ao público e, quando a funcionária da empresa contratada trouxe as urnas para iniciar o atendimento, solicitamos que as mesmas fossem abertas em nossa presença. Entretanto, a funcionária nos respondeu que não possuía as chaves dos cadeados. O Administrador do RP, Sr. Rubem (...) nos advertiu que este tipo de conferência não seria de nossa competência (...) fomos informados de que as chaves ficavam sob a guarda do representante da empresa contratada, Sr. Vilmarques. Diante da ausência do guardião das chaves, improvisamos, com duas embalagens de marmitex vazias, “urnas” para aquele dia, isolando as urnas previamente preparadas pela empresa contratada, até que pudéssemos verificar seu conteúdo. (...) o Sr. Rubem (...) nos aconselhou a fazer o que julgássemos necessário, advertindo que a empresa contratada, por meio do Sr. Vilmarques estaria entrando com uma “representação” contra o Município em razão de nossa postura. (...) no mesmo dia, o Sr. Vilmarques (...) chegou e nos chamou para uma conversa (...) nos relatou que possui alguns contratos (com uma clínica de hemodiálise e empresas do ramo da construção civil) para fornecimento de marmitex, deixando claro que a produção destas refeições é feita no Restaurante Popular. Acrescentou que as entregas são feitas por ele próprio, em seu carro, e que já chegou a fazer entrega às 09 horas. Relatou que acabara de sair do Gabinete do Prefeito, onde teria conversado com a Chefe de Gabinete Adjunta, Sra. Marta, expondo a ela que não seria possível manter o contrato com o Município (...) caso a empresa fosse proibida de usar o Restaurante Popular para fornecer as refeições contratadas entre terceiros particulares. Contou-nos que Sra. Marta teria orientado de que não há restrições contratuais que impeçam a empresa de tal atividade comercial com uso de espaço e recurso públicos, motivo pelo qual ele nos expôs que estaria disposto a interromper naquele mesmo dia o contrato (...) caso a Comissão o proibisse de continuar a agir como estava. Detalhou que o movimento havia caído, e que a empresa já havia solicitado realinhamento de preços, dados os prejuízos iminentes da empresa no cumprimento do contrato; e que, se a empresa fosse obrigada a atender apenas ao público do restaurante popular, ele paralisaria os serviços (...) Após toda esta conversa, o Sr. Vilmarques nos entregou as chaves dos cadeados e abrimos as urnas, nas quais encontramos a seguinte quantia de cupons: (...) total de 714 cupons dentro da urnas antes de começar o atendimento ao público. Naquele dia 05 de julho, a apuração de nossas “urnas improvisadas” foi de 799 refeições servidas ao público do RP.

60. E mais (trechos do Relatório Conclusivo Programa Restaurante Popular, fls. 1356/1372):

Trata este relatório conclusivo de auditoria sobre as irregularidades detectadas no programa assistencial Restaurante Popular, em específico, em relação aos serviços prestados pela Contratada pessoa jurídica Masan Alimentos e Serviços Ltda. (...) bem como da análise da defesa apresentada pela citada empresa. (...) foram constatadas irregularidades relativas ao superfaturamento do quantitativo de refeições fornecidas pela Contratada (...) e, conseqüentemente, na liquidação da despesa. (...) Note-se que há um perfeito paradoxo entre as alegações da Contratada em defesa administrativa, com a sua conduta fática, pois, não haveria motivo alcançável pela lógica para que a Contratada operasse o superfaturamento da quantidade de refeições se, de fato, (...) interpretasse que seu contrato corresse com pagamentos fixos independentemente da quantidade de refeições fornecidas. (...) O supracitado fato demonstra de forma magistral que no “mundo dos fatos” a Contratada – ao contrário do que alega em sua defesa administrativa, entendeu, cartesianamente que sua remuneração estava diretamente e proporcionalmente vinculada à quantidade de refeições fornecidas. (...) Embora as contagens consideradas para cálculo do dano ao erário terem sido referentes a 5 (cinco) dias, tais contagens foram precedidas de trabalhos investigativos, realizados nos dias anteriores à realização de cada contagem, bem como a definição do método de controle a ser empregado na fiscalização. (...) ainda há de se destacar, para fortalecer a confiança da amostragem, que os trabalhos foram realizados individualmente por 2 (duas) equipes, totalmente independentes entre si – CGM e SEMAS – e realizados em datas diversas, encontramos valores regularmente próximos entre si. (...) a Auditoria fora realizada dentro do período de 41 (quarenta e um dias), dos quais apenas em 30 (trinta) houve o funcionamento do estabelecimento auditado e, dentre estes dias, em 12 (doze) ocorreram procedimentos *in loco*. (...) durante toda a execução contratual a Defendente apresentou, com firme constância, faturas que demonstravam uma venda média de 2.000 (duas



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

mil) refeições por dia (...) Analisando o (...) fato de superfaturamento da quantidade de refeições fornecidas constatamos que o mesmo tipifica a conduta de inexecução parcial na forma do art. 87 da Lei 8.666/93 e cláusula 11.1 do contrato (...) Em vista da desconfiança desta Comissão no que dizia respeito ao comportamento da Contratada, no Relatório Mensal de Auditoria/CGM – Junho /2013, recomendou à SEMAS a implementação de controle quantitativo rígido, o qual deveria ser fielmente observado pelos membros da Comissão de Fiscalização (...) essa pôs em prática o controle quantitativo recomendado pela CGM em 10.07.2013. (...) A apuração do dia resultou num quantitativo de tão somente 799 (setecentas e noventa e nove) refeições, entre bandejões e marmitas. Naquela ocasião o preposto da Contratada, Senhor Vilmarques Alves Almeida, conforme Relatório da Comissão (...) entregou as urnas “oficiais” onde eram depositados os cupons de venda, as quais não estavam disponíveis para que a Comissão pudesse executar o procedimento de controle – e o motivo de sua retenção pela Contratada, agora nos é perfeitamente claro – sendo que dentro delas já havia 714 (...) cupons, lá depositados antes do início da chegada da Comissão de Fiscalização ao RP para iniciar os trabalhos. (...) a Contratada fraudou o faturamento, causando, de forma inequívoca, dano ao erário (...) estava auferindo lucro da utilização de bens públicos para comercialização “alienígena”, descumprindo o contrato celebrado com a Administração, ou estava pura e simplesmente imprimindo cupons e os depositando diretamente na urna, atuando de forma fraudulenta (...) É importante notar que a partir do dia 10/07, a Comissão atuou sem intromissão aparente e fazendo uso do esquema de controle recomendado pela CGM, resultando numa queda média de aproximadamente 53% em relação aos dias em que o controle não foi aplicado, numa clara evidencia de que a Contratada estava manipulando e inflacionado o faturamento do caixa do estabelecimento. (...) obtivemos a prova necessária para validar a segunda tese, ou seja, o achado em flagrante do depósito irregular de cupons nas urnas antes mesmo do início do expediente, fato espúrio este confessado pelo próprio preposto da Contratada, conforme constante no citado Relatório.

61. A ausência de controle verificada na diligência *in loco* (relatada acima) culminou em pagamento em valores fixos mensais (R\$ 109.560,00), sem variações, como se durante toda a vigência contratual, houvesse um consumo diário de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês.

62. Contudo, o levantamento do quantitativo para os pagamentos, quando finalmente ocorreu, descortinou que o valor devido era muito inferior (menos da metade) o que foi realmente dispendido (diferença muito acentuada).

63. Assim, resta cabalmente demonstrado que, conscientemente, foram adotados expedientes sub-reptícios para a superestimação do quantitativo do objeto do contrato. O pior é que nem se computando os cupons fabricados pela contratada (imerecidos) se alcança a quantidade de refeições adimplidas – duas mil.

64. O completo desprezo injustificado às exigências legais quanto ao controle da execução do contrato denota que o único objetivo dos imputados era o de viabilizar os meios para a ultimação dos pagamentos, tanto que, mesmo sem acompanhar de fato a execução contratual, praticaram os atos necessários para que isso se aperfeiçoasse (indicativo, ao menos, de dolo eventual).



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

65. Dadas as circunstâncias, portanto, para dizer o mínimo, os agentes públicos envolvidos neste caso, por mais que não tivessem a intenção de praticar ato ilícito e/ou de causar dano ao erário, acabaram por fazê-lo culposamente, em decorrência de omissão na adoção de uma conduta adequada e esperada, superabundando nos autos as provas de atitudes desprovidas de cautela e de atenção, o que representa a inobservância flagrante do dever de cuidado objetivo imposto a toda pessoa de razoável diligência e, conseqüentemente, impõe a responsabilização dos envolvidos.

66. Assim, não há como divergir quanto ao resultado, qual seja, a diminuição injustificada do patrimônio público e locupletamento do particular. No entanto, divirjo do Corpo Técnico quanto à fragilidade da quantificação do dano, pois, a meu ver, pelo menos nesses cinco dias há evidências suficientes para a glosa do valor desembolsado imerecidamente. Nesse período, reputo que o dano ao erário está certo e quantificado.

67. Ora, se o pagamento ocorreu em função de duas mil refeições diárias, e a apuração revelou que nos mencionados cinco dias apenas 4.201<sup>45</sup> (das dez mil devidas) foram, de fato, fornecidas, o montante dispendido indevidamente, relativamente às 5.799 refeições, deve ser devolvido aos cofres do Município. Dessa feita, como o preço unitário era R\$ 2,49 (dois reais e quarenta e nove centavos), o dano (quantificado) decorrente de pagamento por serviço não prestado corresponderia ao valor histórico de R\$ 14.439,51 (quatorze mil, quatrocentos e trinta e nove reais e cinquenta e um centavos).

68. Em que pese a suspeita de que o levantamento amostral não sirva de escoro à quantificação de todo o prejuízo econômico sofrido pela Administração ao longo dos dezessete meses da cobertura contratual, resta inequivocamente comprovada a materialidade do dano ao erário nesse curto espaço de tempo, o que viabilizaria a imputação do débito, em regime de solidariedade, sem prejuízo da fixação da multa proporcional do art. 54 da LC nº 154/96, aos agentes que contribuíram culposamente para o seu aperfeiçoamento (negligencia dolosa).

69. Entretanto, tendo em vista a dificuldade de identificar os agentes públicos que concorreram para esse específico desembolso imerecido (25 de junho e 10, 11, 12 e 16 de julho de

<sup>45</sup> Os quantitativos diários apurados somados totalizam 4.201 – 965 no dia 25/06 (CGM), 799 no dia 10/07, 930 no dia 11/07, 772 no dia 12/07, 735 no dia 16/07 (Semas).

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

2013), já que não logrei localizar a documentação atinente à ordenação do pagamento relativamente ao mês de julho (elementos de autoria), inviável a responsabilização.

70. Passo a identificar, para fins de responsabilização, os agentes públicos que, conscientemente, praticaram os atos necessários para levar a cabo o dispêndio manifestamente irregular, de modo a efetivar e manter os pagamentos fixos referentes às duas mil refeições diárias, sem qualquer controle do quantitativo, nos períodos entre janeiro a dezembro de 2012 e janeiro a abril de 2013.

71. Diante do elevado potencial lesivo dos defeitos identificados e da falta evidente de uma atuação minimamente diligente – modo e forma impróprios de atuar (conduta culposa) –, o que foi decisivo para a consumação da irregular liquidação da despesa, viável a responsabilização sugerida pela Unidade Técnica.

72. O valor implicado é expressivo (mais de um milhão e trezentos mil por ano) e restou patente a negligência dolosa (culpa grave), pois as condutas na gestão desse recurso demonstraram total desprezo às regras legais, contribuindo, assim, para o resultado ilegal constatado, o que configura ato ilegítimo (grave infração à norma de regência) de que decorreu injustificado dano ao erário e reclama, por conseguinte, a reprimenda pecuniária do art. 55, II e III, da LC nº 154/96.

a) **João Pedro Rodrigues dos Santos** – Assessor Técnico, por receber os serviços, bem como **Junior César Vieira Mesquita** – Chefe de Apoio, e **Benedita do Nascimento Pereira** – Secretária Municipal de Assistência Social, por reconhecerem a liquidação da despesa, referente às notas fiscais de nº **419, 456, 522, 589, 655 e 698**; <sup>46</sup>

73. As notas fiscais nºs 419 (fl. 698), 456 (fl. 714), 522 (fl. 733), 589 (fl. 743), 655 (fl. 761) e 698 (fl. 773), cada uma no valor de R\$ 109.560, foram **certificadas** em datas desconhecidas pelo senhor **João Pedro Rodrigues dos Santos**, sem a discriminação do serviço realizado, especialmente a quantidade de refeições efetivamente fornecidas. Os **atos de ordenação** dos respectivos pagamentos foram praticados pelas senhoras **Benedita do Nascimento Pereira** (fls. 705, referente a nota fiscal nº 419) e **Edna de Vasconcelos Lima** (fls. 722, 734, 750, 765 e 774, referentes as demais notas fiscais),

<sup>46</sup> O senhor João Pedro Rodrigues dos Santos e a senhora Benedita do Nascimento Pereira subscreveram o instrumento contratual, o que denota o pleno conhecimento dos seus termos.



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

sempre em conjunto com o senhor **Junior César Vieira Mesquita** (fls. 705, 722, 734, 750, 765 e 774).

b) **Maickey Martins Cardoso** – Chefe da Assessoria Técnica, por receber os serviços, bem como **Junior César Vieira Mesquita** – Chefe de Apoio, e **Edna de Vasconcelos Lima** – Secretária Adjunta da Semas, por reconhecerem a liquidação da despesa, referente às notas fiscais de nº **745 e 847**;

74. As notas fiscais nºs 745 (fl. 784) e 847 (fl. 818), cada uma no valor de R\$ 109.560, foram **certificadas** em datas desconhecidas pelo senhor **Maickey Martins Cardoso**, sem a discriminação do serviço realizado, especialmente a quantidade de refeições efetivamente fornecidas. Os **atos de ordenação** dos respectivos pagamentos foram praticados pela senhora **Edna de Vasconcelos Lima**, juntamente com o senhor **Junior César Vieira Mesquita** (fls. 792 e 829).

c) **João Pedro Rodrigues dos Santos** – Assessor Técnico, por receber os serviços, bem como **Junior César Vieira Mesquita** – Chefe de Apoio, por reconhecer a liquidação da despesa, referente à nota fiscal de nº **793**;

75. A nota fiscal de nº 793 (fl. 804), no valor de R\$ 109.560, foi **certificada** em data desconhecida pelo senhor **João Pedro Rodrigues dos Santos**, sem a discriminação do serviço realizado, especialmente a quantidade de refeições efetivamente fornecidas. **Ele mesmo**, juntamente com o senhor **Junior César Vieira Mesquita**, **ordenou o seu pagamento** (fl. 807).

d) **João Pedro Rodrigues dos Santos** – Assessor Técnico, por receber os serviços, bem como **Junior César Vieira Mesquita** – Chefe de Apoio, e **Benedita do Nascimento Pereira** – Secretária Municipal de Assistência Social, por reconhecerem a liquidação da despesa, referente às notas fiscais de nº 911, 999 e 1043;

76. As notas fiscais nºs 911 (fl. 839), 999 (fl. 878) e 1.043 (fl. 898), cada uma no valor de R\$ 109.560, foram **certificadas** em datas desconhecidas pelo senhor **João Pedro Rodrigues dos Santos**, sem a discriminação do serviço realizado, especialmente a quantidade de refeições efetivamente fornecidas. Os **atos de ordenação** dos respectivos pagamentos foram praticados pela senhora **Benedita do Nascimento Pereira**, juntamente com o senhor **Junior César Vieira Mesquita** (fls. 846, 888 e 907).



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

77. Os aludidos pagamentos compreenderam os meses de janeiro a dezembro de 2012 (“a”, “b”, “c” e “d”).

e) **Fernanda Rocha Rodrigues** – Diretora Administrativa, **Luciano Matos Jucá** – Auxiliar de Serviços Sociais, e **Márcio Luiz da Costa** – Chefe de Divisão de Material e Patrimônio, por receberem o serviço, bem como **Ivani Ferreira Lins** – Chefe da Divisão de Controle Orçamentário, e **Josélia Ferreira da Silva** – Secretária Municipal de Assistência Social, por reconhecerem a liquidação da despesa, referente às notas fiscais de nº **1119, 1154, 1239 e 1307**.

78. As notas fiscais nºs 1119 (fl. 980), 1154 (fl. 982), 1239 (fl. 991) e 1.307 (fl. 1001), cada uma no valor de R\$ 109.560 (nota fiscal nº 1307, no valor de R\$ 113.479,26), foram **certificadas** em datas desconhecidas pelos senhores **Márcio Luiz da Costa, Luciano Matos Jucá e Fernanda Rocha Rodrigues**, sem a discriminação do serviço realizado, especialmente a quantidade de refeições efetivamente fornecidas. Os **atos de ordenação** dos respectivos pagamentos foram praticados pela senhora **Josélia Ferreira da Silva**, em conjunto com a senhora **Ivani Ferreira Lins** (fls. 1024 e 1025).<sup>47</sup>

79. Os mencionados pagamentos referem-se aos meses de janeiro a abril de 2013.

Da dosimetria da pena

80. A cominação da pena do artigo 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, é medida que se impõe. Assim, quanto à dosimetria da penalidade, proponho, motivado por todos os argumentos aqui lançados, a multa individual, nos seguintes termos:

Dos responsáveis pela certificação do recebimento

João Pedro Rodrigues dos Santos e Maickey Martins Cardoso

81. Os senhores **João Pedro Rodrigues dos Santos e Maickey Martins Cardoso** devem sofrer a pena em razão da **certificação** da execução contratual sem indicar os quantitativos, que possibilitou a liquidação viciada do dispêndio e o pagamento por serviços não executados. Assim, no

<sup>47</sup> Vide tabela do relatório técnico de fl. 1491, que relaciona as notas fiscais, valores e pagamentos.

Acórdão APL-TC 00112/18 referente ao processo 00212/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

que diz respeito à dosimetria da sanção, viável a fixação da multa acima do mínimo legal. O primeiro, por ter sido responsável pela **certificação de dez notas fiscais**, a reprimenda pecuniária há de ser fixada em **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**. O segundo, por sua vez, que **certificou duas notas fiscais**, está sujeito à sanção de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**.<sup>48</sup>

Dos responsáveis pela certificação do recebimento

Fernanda Rocha Rodrigues, Luciano Matos Jucá e Márcio Luiz da Costa

82. A senhora **Fernanda Rocha Rodrigues** e os senhores **Luciano Matos Jucá** e **Márcio Luiz da Costa**, que atuaram no recebimento dos serviços referentes às citadas quatro notas fiscais, na mesma linha, devem suportar a pena de multa no importe de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Dos responsáveis pela ordenação dos pagamentos ilegais

83. Em relação aos responsáveis pela **ordenação da despesa** manifestamente ilegal, que mesmo sem qualquer lastro probatório da sua liquidação, levaram a cabo o dispêndio e **autorizaram** os pagamentos ilícitos, reputo adequado que sofram, individualmente, a penalização no montante de **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)** para a senhora **Benedita do Nascimento Pereira** (quatro notas fiscais), de **R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais)** para a senhora **Edna de Vasconcelos Lima** (sete notas fiscais), de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** para o senhor **João Pedro Rodrigues dos Santos** (uma nota fiscal), de **R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais)** para o senhor **Junior César Vieira Mesquita** (subscreveu os atos em conjunto com os aludidos imputados – doze notas fiscais), de **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)** para a senhora **Josélia Ferreira da Silva** (quatro notas fiscais), bem como de **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)** para a senhora **Ivani Ferreira Lins** (quatro notas fiscais).

Da consolidação das multas cominadas

84. Nesses termos, por conseguinte, reputo pertinente aplicar a sanção do art. 55, II e III, da LC nº 154/96, nos montantes delineados a seguir, em decorrência da irregular liquidação da despesa com a execução do contrato nº 188/PGM-2011, consubstanciada em pagamentos mensais fixos no

<sup>48</sup> Um mil reais por cada certificação.



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

valor de R\$ 109.560,00, sem variações (em função do limite máximo de refeições previstas para a execução contratual), como se durante toda a vigência contratual houvesse um consumo diário de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês, sem qualquer especificação da quantidade efetivamente fornecida:

**a) em razão da certificação do recebimento do serviço contratado e da ordenação do pagamento ilegal (atuação dúplice):**

- **R\$ 12.000,00 (doze mil reais)** ao senhor **João Pedro Rodrigues dos Santos**<sup>49</sup>;

**b) em razão da certificação do recebimento do serviço contratado:**

- **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** ao senhor **Maickey Martins Cardoso**<sup>50</sup>;

- **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** à senhora **Fernanda Rocha Rodrigues**<sup>51</sup>;

- **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** ao senhor **Luciano Matos Jucá**<sup>52</sup>;

- **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** ao senhor **Márcio Luiz da Costa**<sup>53</sup>;

**c) em razão da ordenação do pagamento ilegal:**

- **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)** à senhora **Benedita do Nascimento Pereira**<sup>54</sup>;

- **R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais)** à senhora **Edna de Vasconcelos Lima**<sup>55</sup>;

- **R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais)** ao senhor **Junior César Vieira Mesquita**<sup>56</sup>;

<sup>49</sup> Dez mil reais (certificou dez notas fiscais) mais dois mil reais (autorizou o pagamento de uma nota fiscal) é igual ao valor de doze mil reais.

<sup>50</sup> Certificou duas notas fiscais.

<sup>51</sup> Certificou quatro notas fiscais.

<sup>52</sup> Certificou quatro notas fiscais.

<sup>53</sup> Certificou quatro notas fiscais.

<sup>54</sup> Ordenou o pagamento de quatro notas fiscais.

<sup>55</sup> Ordenou o pagamento de sete notas fiscais.

<sup>56</sup> Ordenou o pagamento de doze notas fiscais.





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

- **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)** à senhora **Josélia Ferreira da Silva**<sup>57</sup>; e

- **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)** à senhora **Ivani Ferreira Lins**<sup>58</sup>.

85. No que diz respeito à responsabilidade da sociedade empresária contratada, penso que ela deveria ressarcir o erário pelo prejuízo econômico experimentado. Isso, em razão da sua condição de beneficiária imerecida do montante desembolsado ilegalmente e da atuação dolosa dos seus representantes, que incrementaram, de maneira escandalosa, o seu faturamento em detrimento do erário<sup>59</sup>, o que, certamente, resultou no pagamento (em seu favor) sem a realização da contraprestação dos serviços (irregular liquidação da despesa).

86. Todavia, a despeito das provas robustas acerca da atuação irregular altamente reprovável da contratada, e do seu enriquecimento ilícito, inviável a sua responsabilização, mesmo com a aplicação de multa, sob pena de ofensa às suas garantias processuais, tendo em vista a ausência da citação da referida sociedade empresária, pois sequer foi apontada pelo Corpo Técnico como responsável (fls. 1489/1496-verso).

Das irregularidades formais (ii)

87. Com relação aos termos aditivos levados a efeitos na avença em exame, os agentes públicos envolvidos foram chamados aos autos para prestarem esclarecimentos quanto ao suposto descumprimento ao art. 57, II, da Lei 8.666/93 (prorrogação irregular do prazo contratual) e possível inobservância ao art. 61, Parágrafo Único, do mesmo diploma legal (não publicação dos extratos dos termos aditivos).

88. A responsabilidade pela prorrogação irregular está sendo atribuída aos senhores Roberto Eduardo Sobrinho – Prefeito (1º termo aditivo), Emerson Castro – Prefeito (2º termo aditivo), Mauro Nazif Rasul – Prefeito (4º termo aditivo), Benedita do Nascimento Pereira – Secretária de Assistência Social do Município (1º e 2º termos aditivos), Josélia Ferreira da Silva – Secretária de

<sup>57</sup> Ordenou o pagamento de quatro notas fiscais.

<sup>58</sup> Ordenou o pagamento de quatro notas fiscais.

<sup>59</sup> A comissão de auditoria municipal retratou a situação com riqueza de detalhes.



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

Assistência Social (4º termo aditivo), e Jefferson de Souza – Subprocurador de Convênios e Contratos (1º, 2º e 4º termos aditivos).

89. Dessa forma, rebatendo o argumento central de que não restou clara a necessidade da continuação ininterrupta dos serviços, os envolvidos apresentaram suas razões de justificativas, que submetidas à análise pelo Corpo Técnico pugnou pelo saneamento dos achados, como segue:

Assiste razão aos defendentes quanto a afirmação que o artigo 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, não foi taxativo nem elenca quais serviços seriam de natureza contínua e ainda que deve ser analisado o caso concreto para que o serviço seja caracterizado como de natureza contínua ou não.

A definição de contrato continuado de acordo com recente lição doutrinária e jurisprudencial, de fato não vincula o caráter contínuo apenas a serviços essenciais<sup>5</sup>. Entretanto, vale lembrar que a necessidade permanente de execução, por si só, não é critério para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.

Entretanto o que causou espécie a esta Unidade Técnica na ocasião da análise preliminar e que ensejou a imputação e a consequente abertura de contraditório aos responsáveis, foi à completa ausência de seriedade da Administração no controle de serviço tão relevante e vultoso, e cuja irregularidade conforme visto no item 3.2 se protraíu nos exercícios 2011, 2012 e 2013, gerando dano ao erário.

Aliado a isso, impende assinalar que desde as cheias ocorridas no rio Madeira, no início do ano de 2014, que atingiram o prédio onde estava sediado o restaurante popular, o mesmo se encontra desativado sem haver interrupção das atividades administrativas da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Como se vê, embora a atividade esteja prevista no regulamento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar; e conquanto seja desdobramento do programa de erradicação à Fome do Governo Federal, aparentemente não possui a alegada natureza continuada, pois desde então deixou de ser implementada. Portanto entendemos que os argumentos apresentados por si só não são suficientes para a exclusão da responsabilidade dos defendentes, por sua fragilidade.

No entanto, ao consultar a Lei Municipal nº 1.836/2009 – PPA 2010/2013 do Município de Porto Velho verificou-se que o restaurante popular estava previsto como macro objetivo, programa pelos exercícios 2010/2011/2012 e 2013. Assim, estando contemplado nas metas de Plano Plurianual e considerando que existia previsão no instrumento convocatório e no contrato; quanto à prestação de serviços continuados, cuja duração é limitada a sessenta meses; e em vista do interesse público e como ato discricionário da Administração, o contrato foi prorrogado por prazo superior ao exercício financeiro, por este motivo, pugnamos pela elisão dos apontamentos atribuído aos Srs. Emerson Silva Castro, Mauro Nazif Rasul, Benedita do Nascimento Pereira e Josélia Ferreira da Silva e Jefferson de Souza por encontrar-se justificado.

Quanto à irregularidade referente à ausência de publicação dos extratos do contrato nº 188/2011 e seus termos aditivos, os documentos de fls. 1510, 1740, 1729 e 1735 saneiam os apontamentos.



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

90. Com supedâneo no princípio da anualidade do orçamento público, os contratos firmados com a Administração, em regra, devem acomodar-se ao exercício financeiro do respectivo orçamento.

91. Todavia, o Estatuto de Licitações e Contratos, em face da supremacia do interesse público e mitigando o princípio da anualidade, no seu art. 57 admite, *numerus clausus*, exceções no sentido de permitir a prorrogação do prazo para além do exercício financeiro:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - Vetado

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

92. Nesse cenário legal, forçoso acompanhar a Unidade Instrutiva pelo afastamento das responsabilizações relativas às prorrogações dos prazos do contrato nº 188/2011, pois a implantação e o funcionamento do restaurante popular da capital foram devidamente incluídos como visão estratégica da gestão pública do executivo municipal de Porto Velho, abordado no PPA 2010/2013, na forma da Lei Municipal nº 1836/09, conforme destacou a Unidade Instrutiva.

93. Logo, ao que tudo indica, as prorrogações contratuais, oriundas dos termos aditivos em análise, ocorreram com base no permissivo legal (art. 57, I, da Lei 8666/93) que excepciona a vigência dos contratos administrativos restrita ao respectivo crédito orçamentário.



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

94. Além disso, ficaram demonstrados, também, os demais pressupostos exigidos para a prorrogação dos prazos, como por exemplo: previsão no instrumento convocatório e no contrato, bem como prorrogação limitada a sessenta meses cada.

95. Por fim, convém abordar a suposta falta de publicação dos termos aditivos.

96. A responsabilidade pelo achado foi conferida aos senhores Roberto Eduardo Sobrinho – Prefeito, Benedita do Nascimento Pereira – Secretária de Assistência Social do Município, Jefferson de Souza – Subprocurador de Convênios e Contratos (não publicação do extrato do “Contrato de Prestação de Serviço” e do “1º Termo Aditivo” no Diário Oficial do Município); aos senhores Emerson Castro – Prefeito, Jefferson de Souza – Subprocurador de Convênios e Contratos, e Benedita do Nascimento Pereira – Secretária de Assistência Social do Município (não publicação do extrato do “2º Termo Aditivo” no Diário Oficial do Município); bem como aos senhores Mauro Nazif Rasul – Prefeito, Jefferson de Souza – Subprocurador de Convênios e Contratos, e Josélia Ferreira da Silva – Secretária de Assistência Social (não publicação do extrato do “4º Termo Aditivo” no Diário Oficial do Município).

97. Nessa parte, também, imperioso acompanhar o Órgão Instrutivo pela elisão da impropriedade, pois os agentes públicos envolvidos, quando da apresentação de justificativas, comprovaram as aludidas publicações (fls. 1740, 1729 e 1735).

98. Destarte, entendo elididas as duas impropriedades alusivas aos termos aditivos do Contrato nº 118/2011, o que viabiliza o julgamento regular das contas dos jurisdicionados que figuraram no polo passivo desta TCE, exclusivamente, em decorrência dessas imputações formais.

99. Ao lume do exposto, comungando com o pronunciamento Técnico, submeto à apreciação deste Plenário a seguinte proposta de decisão:

**I – Julgar regular** a presente Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 16, Inciso I, da Lei Complementar n. 154, de 1996, em relação aos senhores José Aparecido Veiga – Diretor Administrativo e Financeiro, José Abrantes Alves de Aquino – Chefe da Divisão de Pagamento, Luís Domingos Silva – Chefe da Divisão de Pagamento, e Maria Izabel Porto da Silva –



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

Chefe da Divisão de Pagamento, tendo em vista não ter restado comprovada as suas responsabilidades no evento ilegal de consequência danosa constatado, concedendo-lhes quitação, na forma do artigo 23, parágrafo único, do Regimento Interno;

**II – Julgar regular** a presente Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 16, Inciso I, da Lei Complementar n. 154, de 1996, em relação aos senhores Roberto Eduardo Sobrinho – Prefeito, Emerson Castro – Prefeito, Mauro Nazif Rasul – Prefeito, e Jefferson de Souza – Subprocurador de Convênios e Contratos, tendo em vista a não confirmação das irregularidades formais inicialmente imputadas, concedendo-lhes quitação, na forma do artigo 23, parágrafo único, do Regimento Interno;

**III – Julgar irregular** a presente Tomada de Contas Especial, em relação aos senhores João Pedro Rodrigues dos Santos – Assessor Técnico, Maickey Martins Cardoso – Chefe da Assessoria Técnica, Fernanda Rocha Rodrigues – Diretora Administrativa, Luciano Matos Jucá – Auxiliar de Serviços Sociais, Márcio Luiz da Costa – Chefe de Divisão de Material e Patrimônio, Benedita do Nascimento Pereira – Secretária Municipal de Assistência Social, Edna de Vasconcelos Lima – Secretária Adjunta da Semas, Junior César Vieira Mesquita – Chefe de Apoio, Josélia Ferreira da Silva – Secretária Municipal de Assistência Social, e Ivani Ferreira Lins – Chefe da Divisão de Controle Orçamentário, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “b”, em face do descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, decorrente da irregular liquidação da despesa relativa ao Contrato nº 188/PGM-2011, firmado entre o Município de Porto Velho, por intermédio da sua Secretaria de Assistência Social – Semas, e a sociedade empresária Masan Alimentos e Serviços Ltda., cujo objeto foi a contratação de serviços de preparo e fornecimento de alimentação, provendo gêneros alimentícios e insumos, no atendimento da demanda do Restaurante Popular;

**IV – Cominar multa individual**, ao senhor **João Pedro Rodrigues dos Santos**, com fulcro no art. 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, no montante de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), em razão da certificação do recebimento do serviço contratado, que possibilitou a liquidação viciada do dispêndio e o pagamento fixo por serviços não executados, no valor mensal de R\$ 109.560,00, sem variações (em função do limite máximo de refeições previstas para a execução contratual), como se durante 10 meses da vigência contratual (17 meses), houvesse um consumo diário



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

de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês, sem qualquer controle e especificação da quantidade efetivamente fornecida. A sua participação dúplice no recebimento e na ordenação do pagamento referente à nota fiscal nº 793 também foi considerada para a fixação da reprimenda;

**V – Cominar multa individual**, ao senhor **Maickey Martins Cardoso**, com fulcro no art. 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, no montante de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em razão da certificação do recebimento do serviço contratado, que possibilitou a liquidação viciada do dispêndio e o pagamento fixo por serviços não executados, no valor mensal de R\$ 109.560,00, sem variações (em função do limite máximo de refeições previstas para a execução contratual), como se durante 02 meses da vigência contratual (17 meses), houvesse um consumo diário de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês, sem qualquer controle e especificação da quantidade efetivamente fornecida;

**VI – Cominar multa individual**, à senhora **Fernanda Rocha Rodrigues** e aos senhores **Luciano Matos Jucá e Márcio Luiz da Costa**, com fulcro no art. 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, no montante de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), em razão da certificação do recebimento do serviço contratado, que possibilitou a liquidação viciada do dispêndio e o pagamento fixo por serviços não executados, no valor mensal de R\$ 109.560,00, sem variações (em função do limite máximo de refeições previstas para a execução contratual), como se durante 04 meses da vigência contratual (17 meses), houvesse um consumo diário de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês, sem qualquer controle e especificação da quantidade efetivamente fornecida;

**VII – Cominar multa individual**, à senhora **Benedita do Nascimento Pereira**, com fulcro no art. 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, no montante de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), em razão do pagamento precedido da irregular liquidação da despesa relativa ao contrato nº 188/PGM-2011, consubstanciada nos pagamentos mensais fixos no valor R\$ 109.560,00, sem variações (em função do limite máximo de refeições previstas para a execução contratual), como se durante 04 meses da vigência contratual (17 meses), houvesse um consumo diário de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês, sem qualquer controle e especificação da quantidade efetivamente fornecida;

**VIII – Cominar multa individual**, à senhora **Edna de Vasconcelos Lima**, com fulcro no art. 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, no montante de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), em



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

razão do pagamento precedido da irregular liquidação da despesa relativa ao contrato nº 188/PGM-2011, consubstanciada nos pagamentos mensais fixos no valor R\$ 109.560,00, sem variações (em função do limite máximo de refeições previstas para a execução contratual), como se durante 07 meses da vigência contratual (17 meses), houvesse um consumo diário de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês, sem qualquer controle e especificação da quantidade efetivamente fornecida;

**IX – Cominar multa individual**, ao senhor **Junior César Vieira Mesquita**, com fulcro no art. 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, no montante de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), em razão do pagamento precedido da irregular liquidação da despesa relativa ao contrato nº 188/PGM-2011, consubstanciada nos pagamentos mensais fixos no valor R\$ 109.560,00, sem variações (em função do limite máximo de refeições previstas para a execução contratual), como se durante 12 meses da vigência contratual (17 meses), houvesse um consumo diário de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês, sem qualquer controle e especificação da quantidade efetivamente fornecida;

**X – Cominar multa individual**, às senhoras **Josélia Ferreira da Silva e Ivani Ferreira Lins**, com fulcro no art. 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, no montante de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), em razão da irregular liquidação da despesa com a execução do contrato nº 188/PGM-2011, consubstanciada nos pagamentos mensais fixos no valor R\$ 109.560,00, sem variações (em função do limite máximo de refeições previstas para a execução contratual), como se durante 04 meses da vigência contratual (17 meses), houvesse um consumo diário de 2.000 refeições e 44.000 refeições por mês, sem qualquer controle e especificação da quantidade efetivamente fornecida;

**XI – Fixar** o prazo de quinze dias, contados da notificação dos responsáveis, para o recolhimento das multas ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas (conta corrente nº 8358-5, agência nº 2757-X do Banco do Brasil), com fulcro no artigo 25 da Lei Complementar nº 154/96 e no artigo 31, III, “a”, do Regimento Interno;

**XII – Autorizar**, acaso não sejam recolhidas as multas acima mencionados, a formalização dos respectivos títulos executivos e as cobranças administrativa e judicial, em conformidade com o art. 27, II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o art. 36, II, do Regimento Interno,



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

devendo incidir a correção monetária a partir do vencimento (artigo 56 da Lei Complementar nº 154/96);

**XIII – Dar ciência** desta Decisão aos responsáveis identificados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que os Votos, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental;

**XIV – Encaminhar cópia desta Decisão** ao Ministério Público Estadual, para querendo, adotar as medidas que julgar necessárias; e

**XV – Autorizar** o arquivamento dos presentes autos, após os trâmites regimentais.

**CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

Mantenho meu entendimento já esposado no voto ofertado a este Colegiado e respeitando o posicionamento do Conselheiro Paulo Curi Neto, quero fazer um breve resumo para manutenção daquilo que já espossei. Os contratos que se cogitam são de 2011 e o processo só foi convertido em TCE em 2014, ademais a empresa responsável prestação de serviço de preparo e fornecimento de alimento, a qual teria sido beneficiada pela irregular liquidação de despesa sequer foi indicada pela Unidade Instrutiva para figurar no polo passivo da demanda posta à apreciação. O corpo de instrução imputou aos gestores a irregular liquidação de despesa de uma série de notas fiscais, em virtude de não apreciar o quantitativo de refeições, entretanto não se desincumbiu de pormenorizar qual seria o dano em cada uma das mencionadas notas, se houve a prestação dos serviços e caso não tenha havido qual seria a glosa para cada uma atinente ao não fornecimento daquelas refeições. A unidade técnica chegou a fazer a perícia por cinco dias para aferir o quantitativo de refeições, em junho de 2013, mas essa perícia ocorreu dois anos após o término do contrato, que foi a fiscalização intempestiva, como se vê. Oportunidade em que o corpo instrutivo disse haver dano, mas não o quantificou. Por último, o fundamento do nosso voto está sob a perspectiva da teoria da consunção. Ora, se o dano não existe juridicamente válido, como ocorre no presente, responsabilizar o jurisdicionado com sanção pecuniária por violação à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial afigurar-se-ia na luz da defesa de Sua Excelência o Conselheiro Paulo Curi uma espécie de contrassenso, porquanto se for admitida a prática de conduta grave com violação formal e regulamentar processo de tomada de contas é forçoso admitir ter havido e restar comprovado o dano, uma vez que o dano é pressuposto consectário de violação formal em processos desse viés. De maneira que a não desincumbência do ônus probatório por parte do controle externo de trazer a estes autos





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

elementos de prova robustos suficientes para trair um juízo de reprovação consistente numa condenação com imputação de débito prejudica a imputação de dano e multa. Com essas vênias e com esse entendimento, mantenho na íntegra o posicionamento já esposado à apreciação de Vossas Excelências.

**CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

É um processo bastante complexo, pelo que vi do voto apresentado pela revisão, nem que no todo não seja, há parcial dano provado. Mesmo que não tenha se trazido aos autos todas as pessoas responsáveis, há dano provado. Preocupa-me também, é que mesmo se houvesse dano, como no caso concreto, há uma situação bastante complicada nesse processo, que é o descumprimento à Lei Federal 4.320/64 que, em seu artigo 63, já se determina como se faz uma liquidação de despesa, há que se ter uma entrega efetiva, por exemplo, de uma refeição para que possa pagar, não se faz um pagamento sem a prévia liquidação da despesa. Mesmo que se dano não houvesse, o artigo 54 da Lei Complementar n. 154/96, permite a possibilidade de se aplicar multa mesmo que não haja dano. Peço vênias ao Relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, para acompanhar a divergência.

**CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

Entendo que atirar no escuro sem ver que dano é, não sei que voto estou dando. Isso é muito complicado, faço de tudo neste Tribunal para não decidir e julgar sem ter conhecimento das coisas. Por isso, acompanho o voto do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, porque é uma matéria complexa e de fato o controle externo não mediu o dano.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA**

Esse é um tema que gosto e estudo bastante e, como já disse nas Câmaras e no Pleno, para mim não existe TCE sem dano. O Tribunal não possui competência para julgar, e nesse caso o dano não está dimensionado. A TCE tem três objetivos, segundo a lei, apurar responsabilidade, quantificar o dano e proporcionar o ressarcimento. Se não quantificar o dano, não tem porque existir o processo de Tomada de Contas Especial.

**CONSELHEIRO PAULO CURI NETO**

Tem dano quantificado de 14 mil reais, não foi possível imputar. O controle interno contemporaneamente à execução do contrato constatou que a empresa estava recebendo por duas mil refeições e só fornecendo por volta de 800. Isso está demonstrado, descrito com detalhamento pelo controle interno do município, inclusive pegaram a urna em que eram depositados os tíquetes que permitiriam a aferição do quantitativo, já estava lá com mais de 600 tíquetes inseridos numa urna cuja chave só foi possível localizar após muito trabalho com o representante da empresa. Esse dano está devidamente configurado. Não imputei o débito porque não identifiquei no processo os responsáveis pela ordenação da despesa nesses cinco dias. Agora o dano existe, com base nesse fundamento, e tem previsão na nossa lei de multa quando o dano não é quantificado.

Em 8 de Março de 2018



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA  
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA  
RELATOR