



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

PROCESSO:	02339/2019 – TCE/RO
CATEGORIA:	Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA:	Tomada de Contas Especial
UNIDADE:	Secretaria de Estado da Saúde - Sesau
INTERESSADO:	Fernando Rodrigues Máximo – Secretário de Estado da Saúde
ASSUNTO:	Possível dano ao erário decorrente dos serviços de aquisição de licença de uso de sistema de informatização de gestão arquivística, prestado pela IKHON Gestão Conhecimento e Tecnologia Ltda. (Processo Administrativo n. 01-1712.03192-0000/2015) - Contrato n. 190/PGE- 2016.
RESPONSÁVEIS:	Williames Pimentel de Oliveira, CPF: 085.341.442-49 Secretário de Estado da Saúde de Rondônia; Luis Eduardo Maiorquin, CPF: 569.125.951-20, Secretário de Estado da Saúde de Rondônia; José Luiz Arcieri Eiras, CPF: 664.520.407-82, Diretor Executivo e Gestor do contrato; Gleense dos Santos Cartonilho, CPF: 899.948.845-49, Biólogo e Suplente do Gestor do contrato; Francisco Carlos Silva Oliveira, CPF 326.285.362-34, Gerente Administrativo; Maria do Socorro Gadelha dos Santos, CPF: 138.148.002-06, Chefe de Núcleo de Manutenção e UTI, Fiscal do contrato Hospital João Paulo II; Pedro Paulo Dias Pantoja, CPF: 740.687.252-68, Agente em Atividades Administrativa, Suplente do Fiscal do contrato Hospital João Paulo II; João Pereira Filho, CPF: 143.072.352-15, Técnico em Contabilidade e Fiscal do contrato Cemetron; Rosa Maria das Neves Alves, CPF: 242.516.312-34, Chefe de Núcleo de Medicina e Material Penso, Suplente Fiscal do contrato Cemetron; Tiago Ramos Pessoa, CPF 840.899.542-15, Diretor do Núcleo de Compras; Severino do Ramo Araújo, CPF 176.105.244-68, Coordenador Técnico; Claudionei Souza da Silva, CPF: 161.236.462-49 Chefe de Núcleo, Fiscal do contrato Hospital Infantil Cosme e Damião; Maria do Socorro Botelho de Moraes, CPF: 290.070.112-00 Auxiliar de Serviços Gerais, Fiscal do contrato Hospital Infantil Cosme e Damião; Cicléia Cíntia de Oliveira, CPF: 848.413.462-87, Assessor Técnico, Fiscal do contrato Hospital de Base; Tatiana Araujo Muniz, CPF: 592.243.632-53, Agente em Atividade Administrativa, Fiscal do contrato Hospital de Base;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

	Ikhon Gestão, Conhecimento e Tecnologia Ltda. C.N.P.J. 05.355.405/0001-66, contratada.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 25.248.255,77 (vinte e cinco milhões, duzentos e quarenta e oito mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e setenta e sete centavos) ¹
RELATOR:	Conselheiro Benedito Antônio Alves

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) decorrente de conversão ((ID 845085) que teve origem em auditoria de conformidade levada a efeito por esta Corte cujo mote foi a execução do Contrato n. 190/PGE-2016 (processo administrativo n. 01-1712.03192-0000/2015) firmado pela Sesau com a empresa IKHON - Gestão, Conhecimentos e Tecnologia LTDA para o serviço de gestão, guarda, tratamento técnico, organização e indexação de acervo documental.

2. Retornam os autos a esta unidade instrutiva para análise das defesas apresentadas pelos responsáveis notificados por determinação do relator contida na DM-0306/2019-GCBAA (ID 845085).

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

3. Por intermédio da auditoria de conformidade materializada no relatório técnico de ID 826888 identificaram-se irregularidades formais e danosas ao erário relacionadas ao já referido Contrato n. 190/PGE- 2016.

4. Em síntese, constatou-se que houve superestimação na aquisição de licenças para o software utilizado pela Sesau para a execução do serviço, pagamento de despesas não liquidadas, falta de empenhamento prévio de despesa, prorrogação irregular do contrato e ausência de controle capaz de assegurar a fiel execução do contrato.

5. À vista disso, opinou-se pela concessão de tutela de urgência para a suspender a execução do contrato, formação de autos apartados de TCE para apuração do dano e audiência dos responsáveis pelas irregularidades formais constatadas.

¹ P. 705 do ID 826888.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

6. Após a remessa do feito ao relator, este o devolveu à SGCE (ID 828244) para reinstrução, a fim de que se aperfeiçoasse a individualização das responsabilidades, motivo pelo qual foi emitido o relatório complementar de ID 835941.
7. De volta ao relator, decidiu-se pela conversão dos autos em tomada de contas especial e notificação dos responsáveis por meio de mandados de citação e audiência nos termos da DM- 0306/2019-GCBAA (ID 845085), retificada no documento de ID 848719.
8. O feito posteriormente retornou à relatoria para deliberação acerca de pedido feito pela filha de um dos responsáveis para suspensão do processo, tendo em conta acidente vascular cerebral por ele sofrido.
9. Na oportunidade, decidiu-se por suspender inicialmente por 180 (cento e oitenta) dias o prazo para apresentação de defesa por João Pereira Filho, sem qualquer modificação quanto ao prazo de defesa estabelecido para os demais responsáveis (DM-0043/2020-GCBAA, ID 875607), sendo a decisão do relator referendada pela 1ª Câmara, nos termos do Acórdão AC1-TC 00543/20 (ID 898128).
10. Vale destacar que a suspensão em questão foi posteriormente prorrogada por mais 150 (cento e cinquenta) dias, conforme decisão do relator (ID 968344).
11. Ocorre que o Senhor João Pereira Filho veio a falecer, motivo pelo qual as suas filhas foram notificadas para que comprovassem a abertura de inventário negativo ou, em caso de inventário positivo, fizessem a remessa de cópia deste ao TCE/RO “para efeito de conhecimento de todos herdeiros e abertura de prazo para que se habilitem nestes autos e, entendendo pertinente, apresentem justificativas e razões de defesa, acompanhada da documentação julgada necessária” (DM - 0070/2021-GCBAA, ID 1038174).
12. As filhas do responsável tomaram ciência da decisão, conforme documentos juntados nos IDs 1043822 e 1083097.
13. Dessa forma, identificando a regular notificação dos responsáveis, o d. relator devolveu o feito à SGCE para análise das defesas apresentadas.
14. Encontram-se nos autos as defesas de Willames Pimentel de Oliveira, Luis Eduardo Maiorquin e Gleense dos Santos Cartonilho (ID 827440 e ID 95472), Tatiana Araújo Muniz (ID 865347), Rosa Maria das Neves Alves (ID 868508), Maria do Socorro Gadelha dos Santos (ID 905200), Cicleia Cintia de Oliveira (ID 924733), Ikhon Gestão, Conhecimento e Tecnologia Ltda. (ID 953633), Claudionei Souza da Silva (ID 954670), Severino do Ramo Araújo, Francisco Carlos Silva de Oliveira e Tiago Ramos Pessoa (ID 954680).
15. Na oportunidade, atendendo orientação da Secretaria Geral de Controle Externo, esta unidade técnica promoveu consulta ao sistema SPJ-e a fim de verificar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

existência de outras imputações em nome dos envolvidos, tudo com a finalidade de dar subsídios ao órgão julgador para o caso de eventual aplicação de sanção aos agentes, de forma que possa aferir a respectiva culpabilidade (art. 22, §2º, Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

16. Assim, a unidade ressalta que foram localizadas imputações em nome de Williames Pimentel de Oliveira, conforme relatório de ID 1181067.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Superestimação de número de usuários do sistema (Achado A.1)

17. A auditoria constatou que, do total de 200 licenças de uso de sistema de informatização de gestão arquivística adquiridas pela Sesau (termo de referência à p. 1-22 do ID 824496), apenas 89 estavam sendo utilizadas. Segundo o relatório de auditoria a aquisição das licenças para uso do *software* não foi precedida de estudo preliminar para embasar o quantitativo solicitado, o que ocasionou a compra desnecessária de 111 licenças.

18. Dessa forma, concluiu a auditoria que houve superestimação na aquisição das licenças gerando possível dano ao erário no valor de R\$ 122.100,00.

19. Foram responsabilizados Luis Eduardo Maiorquim, ex-secretário da saúde, por ter referendado o processo para contratação sem elaborar estudos para estimar a quantidade de usuários que fariam uso do *software*, acarretando a realização de pagamento de licenças sem utilização.

20. A responsabilidade também foi imputada a Tiago Ramos Pessoa, diretor do núcleo de compras, Severino do Ramo Araújo, coordenador técnico, Gleense dos Santos Cartonilho, assessor técnico especial, e Francisco Carlos Silva Oliveira, gerente administrativo, por não terem elaborado estudos prévios para definição da quantidade de usuários do sistema informatizado, o que resultou na superestimação do número de licenças adquiridas.

21. Os responsáveis se manifestaram argumentando que a quantidade de licenças foi estimada obedecendo aos critérios de tamanho das unidades hospitalares, número de leitos e quantidade de profissionais que deveriam acessar o sistema (IDs 827440 e 954680).

22. Explicaram que as licenças de uso do *software* são de uso perpétuo e pertencem à Sesau, e que foram repassados os códigos-fonte do sistema. Após o término do contrato a Sesau deverá manter e operar o sistema e todo o acervo digital para manuseio e armazenamento perpétuo das imagens, uma vez que os prontuários médicos devem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

arquivados e mantidos por no mínimo 20 anos, conforme Resolução 1821/2007 do Conselho Federal de Medicina.

23. Argumentaram que a Sesau possui mais de 10.000 servidores e a quantidade de licenças adquiridas corresponde a apenas 2% desse quantitativo, não sendo, portanto, considerada excessiva.

24. De acordo com o termo de referência foram adquiridas 50 licenças para o Hospital de Base, 40 para o João Paulo II, 30 para o Hospital Cosme e Damião, 30 para o Cemetrôn e 30 para o arquivo da Sesau.

25. Os responsáveis alegam que a definição desses quantitativos obedeceu aos seguintes critérios: tamanho das unidades hospitalares; quantidade de leitos; e quantidade de profissionais lotados nas unidades que deveriam acessar o sistema. Entretanto, não trouxeram aos autos as evidências documentais do levantamento realizado.

26. Considerando que nesse tipo de contratação há um risco de aquisição de licenças que podem não ser utilizadas, os quantitativos precisam ser previamente identificados e muito bem dimensionados a fim de que sejam adquiridas as quantidades absolutamente necessárias para atender a demanda do órgão, privilegiando-se dessa maneira a economicidade da contratação. Nesse sentido:

A contratação de licenças de uso de software deve ser feita em harmonia com o planejamento estratégico da unidade e com o seu plano diretor de informática, definindo-se precisamente os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega, se houver parcelamento. (TCU. Acórdão 1521/2003-Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman. Julgado em 08/10/2003)

27. O argumento de que o quantitativo de licenças corresponderia apenas a 2% do número de servidores da Sesau não serve para justificar a quantidade contratada, uma vez que os quantitativos são definidos de acordo com a real necessidade do órgão e não com base em uma estimativa randômica.

28. Com efeito, a constatação de que, desde agosto de 2016, quando da entrega das licenças de uso do sistema, apenas 89 estavam sendo utilizadas, está a demonstrar que não houve um adequado dimensionamento da necessidade pela falta de estudos técnicos, o que provocou a aquisição de quantitativos excedentes sem qualquer utilização.

29. A distorção é tão evidente que a equipe de auditoria verificou (p. 395 do ID 824870), por exemplo, que o Cemetrôn tinha 64 usuários no sistema, ao passo que o Hospital João Paulo II apenas 8, a despeito de a defesa afirmar que estimaram 30 licenças para o Cemetrôn e 40 para o Hospital João Paulo II.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

30. Ou seja, o Cemetron, na realidade, estava usando mais do que o dobro das licenças estimadas para ele e o Hospital João Paulo II apenas 20%, apesar do primeiro se tratar de um hospital com 84 leitos e 464 servidores, e o segundo contar com 194 leitos e 1288 servidores, conforme informado pela defesa à p. 8 do ID 954680.

31. À p. 9 do ID 954680 a defesa afirma que foi realizada reunião em 19/07/2016 para tratar, entre outras coisas, da distribuição das licenças, contudo, a ata apresentada à p. 10 não faz referência a esse assunto.

32. Assim, a defesa não apresentou efetivamente as diretrizes repassadas aos servidores da Sesau acerca das liberações dessas licenças.

33. No entanto, especificamente no que tange ao dano, importa ponderar que a efetiva utilização dessas licenças pode variar ao longo do tempo, de modo que a estimativa da irregularidade sob o viés do prejuízo experimentado pelo erário não é seguro, pois o panorama verificado leva a crer que a Sesau não as distribuiu de acordo com a sua real necessidade, já que se vislumbrou que um hospital menor, como o Cemetron, utiliza mais licenças do que hospitais maiores como o de Base e o João Paulo II.

34. Portanto, pode existir demanda capaz de exigir a liberação de mais licenças, sendo salutar a adoção de providências para que os hospitais avaliem a sua necessidade de acesso ao sistema de modo que a Sesau os atenda de acordo com as licenças disponíveis.

35. Assim, se considerarmos a possibilidade prospectiva de mais licenças liberadas em função de eventual aumento de demanda, o valor do dano seria “reduzido”, o que não é plausível, visto que no bojo de TCE o dano estimado deve corresponder a “quantia que seguramente não excederia o real valor devido” (art. 11, II, da Instrução Normativa n. 68/2019).

36. Dessa forma, a despeito de não se ter comprovado que o quantitativo de licenças licitadas se deu com base em estudo prévio – uma falha formal, portanto –, não se vislumbra a possibilidade de manter o apontamento do dano com base nas licenças que não estavam em uso por ocasião da auditoria, pois pode haver demanda represada, devendo-se considerar ainda que as licenças fornecidas são perpétuas e a empresa se comprometeu a fornecer à Sesau o código fonte do sistema Próton (p. 967 do ID 1221457).

37. Quanto à responsabilização dos agentes, a defesa do ex-secretário de saúde, Luis Eduardo Maiorquin, não tratou especificamente da questão, tendo atacado a própria irregularidade no intuito de descaracterizá-la.

38. No entanto, mantida a irregularidade sob o viés formal, tem-se como adequada a responsabilização do gestor, visto que chancelou o termo de referência sem que este fosse precedido de avaliação adequada do número de licenças necessárias para atender a demanda da Sesau, conforme já decidiu a Corte de Contas da União:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

O dirigente que assina peça técnica em licitação (termo de referência ou, em sua ausência, instrumento convocatório), sem que sua conduta seja precedida, acompanhada ou mesmo subsidiada por pareceres técnicos, avoca para si a responsabilidade por eventuais irregularidades constatadas. (TCU. Acórdão n. 1673/2015-Plenário. Rel. Min Bruno Dantas. Julgado em 08/07/2015)

39. Contudo, no que tange a eventual sanção pecuniária, deve-se levar em consideração que a mesma contratação englobou outros serviços, que não apenas a liberação de licenças para acesso ao sistema, o que, sob a ótica desta unidade técnica, serve para atenuar sua responsabilidade, pois em um contrato de muitos milhões a liberação das licenças correspondeu a pequena fração da despesa.

40. No que diz respeito à responsabilização dos demais agentes, estes teriam sido responsáveis pelo **termo de referência** que conduziu a contratação, contudo, verifica-se que a responsabilidade de **Francisco Carlos Silva de Oliveira** deve ser afastada, pois **não consta sua assinatura** no documento em questão, assinado, de fato, por Jaqueline Teixeira Temo no campo em que, em tese, deveria o Senhor Francisco ter assinado.

41. Quanto aos demais, Tiago Ramos Pessoa, Severino do Ramo Araújo e Gleense Cartonilho, não foram apresentados argumentos suficientes para eximi-los de sua responsabilidade, visto que elaboraram o termo de referência sem parâmetros adequados para aferir o quantitativo de licenças necessárias para atender a Sesau, nos termos delineados pela equipe de auditoria.

3.2. Quantidade de documentos digitalizados inferior ao liquidado (Achado A.2)

42. A equipe de auditoria selecionou 93 caixas virtuais do sistema Próton e a partir delas calculou quantas folhas (imagens), em média, tinham cada uma, chegando a 2.897,54 imagens por caixa (p. 399 do ID 824870).

43. Assim, existindo 2.870 caixas no sistema, ter-se-ia por volta de 8.315.933 imagens digitalizadas. No entanto, o quantitativo de imagens digitalizadas e recebidas pela Sesau, até aquele momento, era de 47.409.565.

44. Dessa forma, a equipe de auditoria concluiu que o quantitativo de imagens digitalizadas informado nos termos de aceite não correspondia à totalidade dos serviços tidos por realizados pela contratada e que, a rigor, só teria sido efetivamente liquidado 17,54% do total pago (p. 703-739, ID 826888), correspondendo a possível dano ao erário no valor de R\$ 14.762.601,30 (quatorze milhões, setecentos e sessenta e dois mil, seiscentos e um reais e trinta centavos), conforme p. 396 do ID 824870.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

45. Pela irregularidade foram responsabilizados os ex-secretários da Sesau, Williames Pimentel de Oliveira e Luis Eduardo Maiorquin, porque não teriam estabelecido requisitos mínimos de controles internos, concorrendo para a liquidação de despesas de forma irregular e, desse modo, provocado o pagamento de serviços em montante superior ao efetivamente executado.

46. Também foram responsabilizados os fiscais do contrato João Pereira Filho, Rosa Maria das Neves Alves, Cicleia Cintia de Oliveira, Tatiana Araújo Muniz, Maria do Socorro Gadelha dos Santos, Claudionei Souza da Silva, e os gestores do contrato Gleense dos Santos Cartonilho e José Luiz Arcieri Eira, por terem atestado a execução de serviços que não foram efetivamente prestados pela contratada, o que resultou em possível dano ao erário.

47. A empresa Ikhon, Gestão, Conhecimento e Tecnologia foi responsabilizada por ter elaborado termos de aceite com quantitativos de documentos digitalizados superiores aos efetivamente entregues à Sesau.

48. Os responsáveis Williames Pimentel de Oliveira, Luis Eduardo Maiorquin, Gleense dos Santos Cartonilho e a empresa Ikhon Gestão, Conhecimento e Tecnologia Ltda. apresentaram os argumentos de defesa a seguir narrados.

49. Primeiramente, observaram que a quantidade de documentos digitalizados de acordo com os termos de aceite estaria incorreta, pois existiriam dados repetidos nos documentos de evidência quanto aos termos de n. 16 e 17. Assim, a quantidade total de imagens digitalizadas seria de 45.180.294, e não 47.409.565 como consta no ID 824870.

50. Ao verificar a documentação, observa-se que a quantidade de digitalizações consignada no termo de aceite n. 16 é de 1.439.932 (p. 191 do ID 824496), enquanto a quantidade informada no termo n. 17 é de 3.669.203 (p. 196, do ID 824496). No entanto, percebe-se que no PT “termos de aceite” (p. 404 do ID 824870) a quantidade do termo 16 é a mesma do termo 17, ocorrendo uma diferença a maior de 2.229.271 imagens. Desse modo, a quantidade total de digitalizações de acordo com os termos de aceite é de 45.180.294, como afirmado pelos responsáveis.

51. Alegaram os defendentes que a auditoria não considerou na contagem as folhas com 2 (duas) imagens geradas (frente e verso) o que teria ocorrido de forma constante e em volume considerável. Isto porque a auditoria apenas menciona *folha* quando o termo correto seria *imagem*, conforme a prática de gestão documental.

52. De acordo com a p. 396 do ID 824870 a equipe de auditoria informa que realizou, a partir das amostras selecionadas, a *média da quantidade de folhas* por caixa. Também à p. 398, no PT - contagem próton, a equipe refere-se à *quantidade de folhas em cada caixa* selecionada. Em seguida, vê-se que no PT 04 - contagem de folhas (p. 420 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

ID824870) há referência tanto a *folhas* como a *páginas*, de modo que essas palavras foram empregadas como sinônimas.

53. No entanto, a defesa não deve prosperar nesse aspecto, pois a contabilização se deu com base nas imagens existentes no sistema Próton, ou seja, não foram manejados arquivos físicos, mas apenas aquilo que estava digitalizado. Se ambas as faces de um papel continham imagens a serem digitalizadas, ter-se-ia 2 folhas/imagens no sistema, o que foi considerado pela equipe, não se constatando distorções nesse aspecto.

54. Outra questão levantada pela defesa diz respeito ao fato da comissão de auditoria não ter feito referência em seu relatório a todos os acervos disponibilizados no sistema, citando o acervo da Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas – Segsep, onde se encontrariam todos os dossiês funcionais da Sesau. Afirmou que a digitalização desse acervo gerou enorme quantidade de caixas indexadas no sistema e um volume expressivo de imagens digitalizadas e disponibilizadas à Sesau e à Segsep.

55. Consoante os papéis de trabalho da auditoria foram examinados apenas os acervos digitais relativos ao Hospital de Base, João Paulo II, Hospital Cosme e Damião e Cemetrôn, conforme demonstram o PT “contagem próton” e o PT 04 “contagem de folhas” (p. 398 e 420 do ID 824870). Sendo assim, entendem que houve um erro na definição da amostra pois não foram contemplados todos os elementos que faziam parte da população examinada (todos os acervos do sistema) de modo que as estimativas geradas na amostragem não poderiam ser tidas como válidas.

56. Nesse ponto, verifica-se que o termo de referência previa a digitalização de documentos tanto dos citados hospitais estaduais de Porto Velho quanto de arquivos da própria Sesau, não havendo menção expressa à digitalização de informações compartilhadas com a Segsep.

57. Ao manusear o sistema durante a auditoria a equipe desta Corte não verificou a existência de informações dessa natureza. Da mesma forma, em diligência realizada na Sesau recentemente (ID 1220645) verificou-se de fato que não havia referência a acervo da Segsep no sistema.

58. Contudo, ao manusear o processo administrativo da contratação identificou-se um relatório apresentado pela Ikhon à Sesau (p. 968-979 do ID 1221457) no qual informa que o acervo da Segsep possuía um nível de acesso restrito.

59. Assim, dada a restrição imposta pela Sesau, que não foi levada ao conhecimento da equipe de auditoria, não foram consideradas as informações daquele acervo. Entretanto, tem-se que a falha em questão decorreu de omissão da Sesau ao deixar de atender à solicitação da equipe de auditoria em sua inteireza, visto que no expediente à p. 35 do ID 814889 foi solicitado acesso ao sistema Próton e ao seu banco de dados, de modo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

que, havendo informações restritas, era dever da unidade auditada apresentá-las, nos termos do art. 39 da Lei Complementar n. 154/96.

60. A ciência dessas informações pela equipe de auditoria teria impactado em suas conclusões. Por exemplo, a quantidade de folhas/imagens em cada caixa do sistema Próton foi encontrada a partir de uma média que não considerou os dados da Segep.

61. Ademais, o cálculo do dano foi estimado a partir do quantitativos de caixas existentes no sistema Próton àquele tempo.

62. O relatório da Ikhon referido acima, em sua p. 4, leva a crer que em fevereiro de 2019 existiam 288 caixas atreladas à Segep, contudo, a auditoria foi realizada posteriormente, em junho de 2019, não se podendo precisar quantas caixas existiam, e nem quantas imagens existiam em cada caixa, de fato, àquele tempo.

63. Ainda segundo os responsáveis, a auditoria não verificou que os relatórios do sistema contabilizam tanto as imagens processadas no sistema como também as que foram disponibilizadas e entregues à Sesau em HDs, a fim de confirmar os quantitativos informados nos termos de aceite. Ressaltaram, ainda, que no sistema constariam os arquivos e registros da entrega dos HDs com as imagens contempladas nos termos de recebimento.

64. De acordo com as declarações dos fiscais da execução do contrato, as unidades de saúde encaminhavam diariamente à contratada muitas solicitações de digitalização de prontuários médicos que não estavam disponíveis no sistema. Assim, as digitalizações eram realizadas na empresa e entregues em mídia digital (HDs) aos servidores responsáveis.

65. Conforme se vê na imagem inserida no documento à p. 10 do ID 827440, o sistema conteria acervos em HDs com imagens digitalizadas referentes aos termos de aceite n. 4 a 13 (20.956.820) e termos de aceite n. 14 a 22 (24.223.474), os quais totalizariam exatamente 45.180.294 milhões de imagens.

66. No entanto, tem-se que a tese em questão não serve para comprovar a liquidação da despesa na exata extensão do que foi pago.

67. Esta unidade técnica empreendeu diligência junto à Sesau para verificar a existência desses HDs (ID 1220645), mas sem sucesso, a despeito de a própria secretaria ter solicitado à Ikhon o protocolo de entrega desses objetos (ID 1218245). Ademais, a Ikhon também não trouxe em sua defesa a comprovação dessa entrega.

68. Não se verificou no sistema utilizado um contador a partir do qual os fiscais do contrato pudessem acompanhar o quantitativo de imagens digitalizadas, a despeito de se saber que a empresa dispunha desse contador, conforme entrevista feita pela equipe de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

auditoria com o preposto da empresa (p. 391-392 do ID 824496) e pelo que se vê nos próprios termos de aceite, como, por exemplo, à p. 203 do ID824496.

69. É compreensível que a empresa disponha de uma forma prática de controlar o que era digitalizado, por ser remunerada a partir daí, mas também é razoável concluir que o mesmo mecanismo deveria estar disponível para a contratante, que teria mais uma ferramenta de controle.

70. Apesar da fragilidade apontada pela equipe de auditoria no que concerne à fiscalização do contrato, a contagem manual das folhas entregues à empresa não era tarefa simples se considerarmos, por exemplo, que o termo de referência trouxe a informação de que havia mais de 10 mil metros lineares de documentos a serem tratados.

71. O termo de aceite 20, por exemplo, assevera que teriam sido tratados 449 metros lineares e digitalizadas 1.127.450 imagens (p. 217, do ID 824496). Assim, se considerarmos que não foram estabelecidos critérios para conferência desses documentos, esperar que os fiscais fizessem a contagem das folhas de maneira manual não é razoável, tendo em conta o esforço que isso demandaria, pois teria que ser feito na entrega à empresa dos documentos físicos e na conferência das digitalizações do sistema.

72. Todo esse cenário revela que a Sesau não se preparou para acompanhar esse serviço, não tendo estabelecido os critérios que seriam utilizados pelos atores que ficariam responsáveis por atestar a liquidação da despesa.

73. Contudo, a despeito da falta de cuidado verificada, esta unidade técnica entende que o dano inicialmente sugerido não se sustenta.

74. Um dos motivos – a existência de documentos não considerados pela equipe de auditoria relacionados à Segop – já foi abordado, não sendo possível precisar quantas caixas existiam no sistema à época e nem quantas imagens cada caixa tinha, o que refletiria consequentemente no dano.

75. Mas outra razão decorre da metodologia utilizada para calcular o dano, que estendeu para toda execução contratual uma inconsistência apurada a partir da análise de 3,24% das caixas do sistema que ficaram visíveis para a equipe de auditoria (p. 415 do ID 824870).

76. Algo parecido já foi utilizado anteriormente no Processo n. 212/2014-TCE/RO, mas sem êxito.

77. Naqueles autos, a unidade técnica verificou, analisando um contrato de preparo e fornecimento de alimentação, que em um período de 05 (cinco) dias teriam sido fornecidas uma média de 840,2 refeições dia, o que corresponderia a 21.147,83 refeições por mês e 359.513,11 refeições em 17 meses de execução contratual, contudo, pagou-se, ao fim



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

do contrato, por 749.574 refeições (ID 59982), de modo que a diferença entre a quantidade recebida e a média apurada foi apontada como dano.

78. Contudo, a posicionamento técnico evoluiu de forma que no relatório técnico de ID 303266 apesar de se ter reiterado os achados relacionados a irregularidades graves no processo de liquidação da despesa, opinou-se pelo afastamento do dano, pois a metodologia utilizada para seu cálculo não seria suficiente e idônea, com o que concordou o relator, sendo o processo extinto sem julgamento de mérito por não ter sido possível quantificar o dano ao erário, dada a insuficiência da prova produzida (Acórdão APL-TC 00112/18, ID 598536).

79. Também se rechaçou a possibilidade de imputação de dano quando ausentes critérios aptos a quantificar o dano no bojo do processo n. 2148/2019 – TCE/RO, que tratou de recurso de reconsideração contra decisão proferida no processo n. 507/2012 – TCE-RO, que também tratou da execução de serviço de digitalização.

80. No recurso referido, o relator identificou falhas no controle da execução contratual e prestação deficitária do serviço, mas também constatou que, a despeito da má prestação do serviço, não era possível glosar proporção do que foi pago por não haver quantificação exata do dano (Acórdão APLR-TC 00351/20).

81. No caso ora em apreço, igualmente, entende-se que não há suficiente embasamento para que o dano apurado por estimativa seja levado à frente, especialmente se considerarmos que nesses casos deve haver garantias de que o valor estimado seguramente não excede o real valor devido (art. 11, II, da Instrução Normativa n. 68/2019).

82. A despeito disso, a auditoria revelou o grande risco a que se submeteu a Sesau ao ficar refém do controle exclusivo da contratada, não tendo adotado quaisquer mecanismos capazes de mitigá-lo.

83. Se considerarmos apenas as informações dos termos de aceite, tem-se a impressão de que há correspondência entre o estoque de documentos e o que foi digitalizado, senão vejamos.

84. O termo de referência trouxe a informação de que 8000 folhas A4 corresponderiam a 1 metro linear de documentos. Assim, observando o termos de aceite 20 citado no parágrafo 75 desde relatório, por exemplo, supondo-se que os 449 metros lineares eram compostos apenas de folhas A4, que depois de tratado seu volume foi reduzido à metade (224,5) e que todas as folhas continham imagem em uma de suas faces, ter-se-ia 1.796.000 imagens digitalizáveis, o que supera o volume de imagens registrados como entregues naquele documento (1.127.450).

85. A equipe técnica constatou que por meio dos termos de aceite foram recebidas 47.409.559 imagens (p. 396 do ID 824870) e 10.890 metros lineares de documentos tratados (p. 397 do ID 824870). Se o raciocínio anteriormente estabelecido for utilizado aqui, ter-se-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

ia 43.560.000 imagens, que está aquém daquilo que se atestou como liquidado, mas bem mais próximo do que o que foi apurado a partir das amostras selecionadas.

86. Não se pode desprezar, no entanto, que nas caixas selecionadas pela auditoria para a amostra nenhuma tinha mais de 8687 mil imagens, de modo que se eventualmente todas as caixas tivessem esse mesmo volume de itens, as 2870 caixas teriam 24.931.690 imagens, o que ainda estaria muito abaixo do que foi recebido e pago pela Sesau.

87. Assim sendo, a auditoria revelou distorções relevantes a partir dos dados examinados, mas a despeito disso reitera-se não ser possível concluir pela existência de dano ao erário nos termos da definição de responsabilidade.

88. Em função do achado foram imputadas condutas irregulares a:

i. Willianes Pimentel de Oliveira e Luis Eduardo Maiorquim, na qualidade de gestores da Sesau, por não terem estabelecido requisitos mínimos de controles internos para liquidar a despesa;

iii. aos fiscais do contrato e gestores do contrato por terem atestado a liquidação de despesa sem a aplicação de qualquer procedimento de verificação.

89. No que tange aos secretários, deve-se considerar que a avaliação dos riscos envolvendo a contratação deveria ter sido realizada por ocasião do planejamento, pois a partir daí seria possível estabelecer os mecanismos de controle que seriam necessários para minimizar os riscos.

90. Sobre o ponto, o art. 6º, IX, “e”, da Lei n. 8666/93 prevê que questões relacionadas às “normas de fiscalização”, entre outras, antecedem a contratação e devem estar contidas no projeto básico.

91. Por sua vez, o termo de referência que levou à contratação da Ikhon não se ateve às especificidades do objeto contratado, tendo tratado do recebimento do objeto de maneira genérica, sem considerar o grande volume de objetos que seriam manuseados.

92. O termo de referência foi aprovado pelo Senhor Luis Eduardo Maiorquim, que ocupava àquele tempo o cargo de secretário da Sesau, sendo ele também responsável pela assinatura do contrato.

93. Não há indícios de que o Senhor Willianes Pimentel de Oliveira soubesse das falhas envolvendo a execução do contrato, o que não é de se estranhar, visto que a contratação aparentemente não foi precedida de qualquer planejamento, o que levou às inconsistências verificadas pela auditoria.

94. Assim, tem-se que subsiste conduta irregular imputável apenas ao Senhor Luis Eduardo Maiorquim, que chancelou o termo de referência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

95. Quanto aos fiscais e gestores do contrato, tem-se que a responsabilidade deverá ser afastada, pois os mecanismos de verificação da liquidação da despesa de um objeto desse vulto, que envolvia milhões de imagens digitalizadas, deveriam ter sido estabelecidos antes mesmo da contratação.

96. Em muitos casos aferir a liquidação da despesa não demanda muito esforço do fiscal do contrato, mas não era o caso do serviço de digitalização de um acervo gigantesco como era o da Sesau, de modo que os procedimentos de verificação deveriam ser apresentados à equipe de fiscalização contratual para que os implementassem.

97. Portanto, pugna-se pelo afastamento da responsabilidade desses agentes.

3.3. Quantidade de metros lineares entregues inferior ao liquidado (Achado A.3)

98. Quanto à irregularidade, a empresa Ikhon Gestão, Conhecimento e Tecnologia Ltda. juntamente com Williames Pimentel de Oliveira, Luis Eduardo Maiorquim e Gleense dos Santos Cartonilho argumentaram, resumidamente, que as verificações da equipe de auditoria desta Corte foram feitas sobre o resultado dos serviços executados pela empresa, ou seja, sobre o acervo que já havia recebido tratamento técnico.

99. Esclareceram que as medições dos serviços de organização de documentos para fins de cobrança são realizadas antes do tratamento, ou seja, sobre o volume de documentos ainda desorganizados, e não posteriormente. Afirmaram que as medições dos acervos obedeceram as instruções estabelecidas pelo Conarq², de acordo com a volumetria apresentada no diagnóstico devidamente validado pela Sesau.

100. Acrescentaram que a redução do volume do acervo é o resultado natural e esperado após a realização dos serviços, sendo evidente que o volume do acervo tratado será menor que a do acervo que não recebeu tratamento.

101. De acordo com os documentos de auditoria (p. 400-402 do ID 824870) foram contabilizadas 4.016 caixas pequenas (0,40m x 0,31m x 0,27m) e 433 caixas grandes (0,46m x 0,40m x 0,29m) no arquivo da empresa Ikhon. Após apuração da medida média linear de cada caixa (pequena e grande), chegou-se à conclusão de que todas as caixas existentes no arquivo mediram 1.250,10 metros lineares, diferentemente da medida totalizada nos termos de aceite que apresentaram 10.890 metros lineares, ou seja, uma diferença de 9.766,32 metros a maior do que o executado.

102. No entanto, os acervos submetidos aos procedimentos de auditoria são resultantes dos serviços que foram executados pela empresa, isto é, tratam-se de acervos

² Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, órgão central do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

derivados do processo de organização documental, e que se encontravam guardados nas dependências da empresa contratada, conforme demonstrado às p. 400-402 do ID 824870.

103. De acordo com as informações trazidas pela defesa, o acervo documental existente na Sesau foi submetido a análise volumétrica antes de receber o tratamento técnico, o que faz parte do processo de gestão documental, a fim de avaliar a sua real situação e identificar os custos envolvidos, tendo sido identificado que esses acervos se encontravam nos depósitos das unidades hospitalares em condições inadequadas e extremamente precárias, conforme demonstram os registros fotográficos trazidos aos autos pelos responsáveis (p. 44-50 do ID 827440).

104. Inclusive, essa situação é retratada na defesa de outros responsáveis, como por exemplo na de Maria do Socorro Gadelha no ID 905200, onde também se vê a dimensão do trabalho a ser desenvolvido pela contratada.

105. Segundo a defesa dos responsáveis, os serviços em questão compreenderam a classificação dos documentos, avaliação conforme tabela de temporalidade, higienização, desmontagem para escaneamento, digitalização, indexação, controle de qualidade, remontagem, acondicionamento e identificação.

106. Após a conclusão dessas etapas o acervo organizado perdeu volume significativo, pois são retirados excessos de grampos, colchetes, agrupadores, cópias, folhas e formulários em branco, sacos, ligas de látex, barbantes, amarras e elásticos, assim como também são planejados os papéis com dobras, enrolados e amassados, sendo alinhados e colocados sob pressão adequada.

107. Assim, tem-se que a medida executada não pode ser aquela verificada a partir da média linear das caixas selecionadas, pois estas correspondiam ao resultado da execução dos serviços, o que provocou a inconsistência do resultado dos procedimentos utilizados.

108. Os termos circunstanciados de recebimento e os relatórios sobre a execução da despesa descrevem, por exemplo, a “avaliação do acervo, separação dos prontuários, higienização e triagem dos prontuários e documentos, organização e arquivamento físico de 1.174 metros lineares (p. 222 do ID 824496), ou seja, em 1.174 metros lineares de documentos foram avaliados, separados, higienizados etc.

109. Dessa forma, tem-se que as medidas (metros lineares) apuradas na auditoria não poderiam coincidir com aquelas consignadas nos termos de aceite que registraram quantitativos muito maiores, já que neles foram consideradas as medidas do acervo original ainda desorganizado sobre as quais foram realizados os pagamentos, não se tendo invocado nenhum dispositivo contratual em sentido contrário quando da caracterização do achado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

110. Por essas razões, temos que a irregularidade deverá ser afastada. Ademais, não se identificou previsão contratual para se efetivar pagamentos com base no metro linear do acervo já tratado.

3.4. Realização de despesa sem prévio empenho (Achado A.4)

111. Após pesquisas no Siafem acerca dos empenhos e ordens bancárias emitidas em nome da empresa Ikhon Gestão, Conhecimentos e Tecnologia Ltda. (p. 292-329 do ID 824496) a equipe de auditoria constatou que a Sesau realizou despesas sem prévio empenho no valor de R\$ 4.604.647,20, conforme demonstrado no PT 02 (p. 14 do ID 824870), no período de 28/12/2017 até a suspensão do contrato.

112. A irregularidade foi imputada ao ex-secretário Williaames Pimentel de Oliveira por ter autorizado durante sua gestão (06.10.2016 a 05.04.2018) os pagamentos dos valores sem o devido empenho, caracterizando-se dessa maneira como despesas irregulares, em contrariedade ao art. 60 da Lei Federal n. 4.320/64.

113. O responsável, em sua defesa, asseverou que empenhar a despesa difere da emissão da nota de empenho, sendo aquela a autorização da despesa e esta o registro dessa autorização.

114. Assim, o empenho decorreria do enquadramento da despesa no crédito orçamentário adequado, seguido da sua dedução da dotação.

115. Segundo afirma, a impossibilidade de emitir notas de empenho se deu em razão de não ter sido liberada a cota bimestral da Sesau, nos termos do Decreto Estadual n. 22.521/2018.

116. Diferente do que quer fazer crer o defendente, a Lei n. 4.320/64 é clara ao prescrever a necessidade de se extraírem notas de empenho para cada empenho (art. 61), mantendo-se o controle sobre os recursos.

117. A materialização do empenho se dá por intermédio da nota de empenho e a dispensa desse ato somente poderia ocorrer diante de autorização legislativa (art. 60, § 1º, da Lei n. 4.320/64), o que denota, claramente, a sua importância. Portanto, uma coisa está intimamente relacionada à outra, não se acolhendo a tese defensiva.

118. No entanto, verifica-se que por ocasião da análise da prestação de contas do exercício de 2018 da Secretaria de Estado da Saúde, o que se fez no bojo do processo n. 1530/2019, um dos achados referiu-se justamente à constatação de despesas realizadas sem prévio empenho, estando entre os responsáveis o Senhor Williaames Pimentel.

119. Naquele exercício o referido responsável exerceu o cargo de secretário até 05/04/2018, sendo sucedido pelo Senhor Luis Eduardo Maiorquim.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

120. Por ocasião do julgamento das contas, o que se deu por intermédio do Acórdão AC1-TC 00896/21, as contas de Luis Eduardo Maiorquim foram julgadas irregulares, entre outros motivos, pela realização de despesas sem prévio empenho, tendo-se dispensado a aplicação de multa, pois, nos termos do item III do *decisum*, ele “havia solicitado providências da SEPOG e da SEFIN a fim de liberar recursos orçamentários e financeiros, visando dar continuidade às ações e serviços públicos de saúde, ainda que o resultado dessas medidas não tenha se mostrado plenamente efetivo”.

121. Com relação às contas de Williames Pimentel, estas foram julgadas regulares, tendo-se destacado no item I do acórdão que a regularidade das contas se deu por não ter concorrido para a incidência das irregularidades identificadas no exercício, entre elas a realização de despesa sem prévio empenho.

122. No caso em tela, verifica-se que o maior volume de despesas liquidadas sem empenho prévio ocorreu, de fato, no exercício de 2018, tendo a comissão de auditoria constatado a irregularidade a partir de 28/12/2017, ou seja, faltando apenas 3 dias para o final do exercício e início do exercício de 2018, quando se atribuiu responsabilidade às despesas sem prévio empenho apenas ao Senhor Luis Eduardo Maiorquim.

123. Por esta razão, opina-se pelo afastamento da irregularidade atribuída ao Senhor Williames Pimentel.

3.5. Irregularidades na prorrogação contratual (Achado A.5)

124. De acordo com a auditoria, as prorrogações contratuais foram realizadas sem observância ao art. 57 da Lei n.8.666/93, uma vez que: não havia referência no contrato de que o serviço seria prestado de forma contínua, de modo que a prorrogação do ajuste não se justificaria; a prorrogação contratual se deu sem a demonstração de um dos motivos descritos no § 1º do art. 57; e a prorrogação contratual não foi justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente.

125. A respeito do apontamento, os ex-secretários de saúde Williames Pimentel de Oliveira e Luis Eduardo Maiorquim argumentaram que o edital de licitação que antecedeu o contrato previa a possibilidade de o contrato ser prorrogado na forma do art. 57, § 1º da Lei n. 8.666/93.

126. Da mesma forma, o contrato teria previsto a possibilidade de prorrogação contratual por meio de aditivo.

127. Para demonstrar o cumprimento ao art. 57, § 2º da Lei n. 8.666/93, apresentou à p. 39-42 do ID 954721 despachos oriundos da gerência administrativa da Sesau e do seu setor de contratos encaminhados à procuradoria nos quais invoca o Informativo n. 153/2013 do Tribunal de Contas da União (TCU) para justificar a desnecessidade de pesquisa de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

mercado para a prorrogação de contratos de natureza continuada. No mesmo despacho são feitas indicações das dotações orçamentárias.

128. Continua a defesa argumentando que o descumprimento ao art. 57, § 1º da Lei n. 8.666/93, apontado pela unidade técnica, não se coadunaria com o caso em apreço, que teria relação com a prorrogação contratual prevista no art. 57, II, da mesma Lei.

129. A defesa então apresentou argumentos para caracterizar a natureza contínua dos serviços contratados, trazendo conceitos da Instrução Normativa n. 2/2018 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do TCU.

130. Alega que apesar do termo de referência não ter apresentado que a contratação seria para a prestação de serviços continuados, esta condição estaria implícita, pois estava relacionada à “produção contínua de documentos no desenvolvimento das atividades próprias da administração da Sesau”, destacando a exigência legal para a guarda de prontuários médicos pelo período mínimo de 20 (vinte anos).

131. Destacou a análise feita pela Procuradoria Geral do Estado acerca da prorrogação, não tendo esta apresentado qualquer óbice ao seu andamento.

132. Também apresentou memorando no qual a gerência administrativa da Sesau solicitou ao secretário William Pimentel de Oliveira autorização para a abertura de processo administrativo para contratar o serviço ora em discussão, estando indicado no expediente que a execução do serviço se daria “de forma contínua” (p. 48 do ID 954721).

133. Inicialmente, convém destacar que a natureza contínua do serviço não deve ser estipulada genericamente, pois “o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros”³.

134. No caso em tela, a partir do memorando que solicitou ao gestor a abertura do processo administrativo para se proceder à contratação esboçou-se a natureza continuada do serviço que se pretendia.

135. Da mesma forma, o documento à p. 41 do ID 954721 trata da necessidade de se prorrogar o contrato em razão da sua essencialidade (o que caracteriza um serviço de natureza continuada).

136. No entanto, o termo de referência que embasou o contrato firmado com a Ikhon previu a contratação de “serviços de aquisição de licença de uso de sistema de informatização de gestão arquivística” e sob essa perspectiva, previu-se:

³Licitações e Contratos. Orientações e jurisprudência do TCU. 4 ed. rev., atual.e ampl. p. 774. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>. Acesso em 03/06/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

- a. Licenças de uso de sistema informatizado de gestão arquivística;
- b. Treinamento de usuários;
- c. Organização de acervo de documentos;
- d. Serviços de manutenção evolutiva;
- e. Digitalização de documentos;
- f. Consultoria em mapeamento de processos de auxílio na criação do arquivo público;
- g. Consultoria em produção de instrumentos arquivísticos,
- h. Migração de dados e integração entre sistemas.

137. Alguns desses itens não podem ser tidos como serviços contínuos pela sua própria natureza, como, por exemplo, as licenças de uso, consultorias e a migração de dados.

138. Outros, acaso essenciais para a administração, podem ser considerados como de natureza contínua, como é o caso do serviço de digitalização.

139. No que concerne ao serviço de organização do acervo de documentos, vê-se que o termo de referência previa o quantitativo de 10.934,55 metros lineares, tendo a equipe técnica verificado que no período auditado foi atestado o recebimento de 10.890 metros lineares.

140. Assim, a Sesau precisava organizar seu acervo, que em metros lineares correspondia a 10.934,55, tendo as prorrogações constatadas pela auditoria servido para que a empresa organizasse aquilo que estava previsto desde o início.

141. De acordo com a cláusula primeira, parágrafo primeiro, do contrato, as especificações e o quantitativos do objeto contratual se encontravam no termo de referência, portanto, desde o princípio estimou-se a organização de documentos que somavam 10.934,55 metros lineares.

142. Aparentemente a Sesau não estimou de maneira adequada, contudo, o tempo necessário para a execução daquilo que previu em seu termo de referência.

143. O art. 57, §1º, II e III, da Lei n. 8.666/93 prevê a possibilidade de se prorrogar o contrato no caso de (i) superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato e (ii) interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração, o que, em tese, poderia justificar o atraso na execução do serviço previsto para ser realizado em 12 (doze) meses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

144. Porém, nenhum dos dois termos aditivos foi antecedido de justificativas nesse sentido, daí se anuir com a equipe de auditoria quanto à irregularidade no que toca o serviço de organização documental.

145. Entretanto, quanto ao serviço de digitalização vislumbra-se a sua essencialidade, de modo que a prorrogação do contrato em relação a ele encontrou amparo no comando do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93.

146. No que tange ao equilíbrio financeiro da relação, o TCU no Acórdão n. 1.214/2013-Plenário previu a possibilidade de prorrogação contratual sem pesquisa de mercado prévia, nos termos do fragmento abaixo colacionado:

(...)

9.1.17 a vantajosidade econômica para a prorrogação dos contratos de serviço continuada estará assegurada, dispensando a realização de pesquisa de mercado, quando:

9.1.17.1 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei;

9.1.17.2 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais;

9.1.17.3 no caso de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP. Se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato;

(...)

147. Vê-se, no entanto, que foram estabelecidos parâmetros, devendo haver previsão contratual acerca dos instrumentos a serem utilizados para eventuais reajustes de preço.

148. No caso em tela, cláusula oitava do contrato, em seu parágrafo único, previu que eventuais prorrogações teriam como base o IGP-M ou substituto seu, no entanto, deve-se levar em consideração que não houve qualquer reajuste no valor pactuado inicialmente no período auditado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

149. Sobre a questão, veja-se o Parecer 00001/2019/DECOR/CGU/AGU da Advocacia Geral da União⁴:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. PRORROGAÇÃO. PESQUISA DE PREÇOS. NÃO OBRIGATORIEDADE. PRESUNÇÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA. I - É possível a renovação (prorrogação) dos contratos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, sem a obrigatória realização de pesquisa de preços, para comprovação das condições vantajosas justificadoras da prorrogação.

II - Nessas hipóteses de não realização da pesquisa de preços, deve o gestor atestar que o índice de reajuste aplicável ao contrato acompanha a ordinária variação dos preços de mercado, bem como apresentar justificativa, de ordem econômica, administrativa ou outra pertinente, a ser indicada como elemento de vantagem (vantajosidade) legitimador da renovação (prorrogação) contratual.

150. Verifica-se, portanto, que a cláusula oitava do contrato previu a possibilidade de prorrogação e que era possível fazê-lo sem pesquisa mercadológica.

151. Dessa maneira, considerando que a prorrogação do contrato serviu para serviço que tinha natureza de contínua, mas também para serviço que não gozava dessa mesma natureza e sem qualquer das justificativas previstas no art. 57, §1º, da Lei n. 8.666/93, tem-se que o apontamento deverá ser mantido em relação ao serviço de organização do acervo documental.

152. No caso em tela, o primeiro aditivo foi assinado pelo Senhor Williames Pimentel, ao passo que o segundo foi firmado por Luis Eduardo Maiorquim.

3.6. Inexistência de controles que assegurem a fiel execução do contrato (Achado A6)

153. A equipe de auditoria constatou que a Sesau não estabeleceu rotinas e procedimentos mínimos de controle, o que teria prejudicado a execução do contrato e impedido a comprovação dos serviços efetivamente realizados, provocando as irregularidades e inconsistências descritas no relatório inicial.

154. O ex-secretário da Sesau Williames Pimentel de Oliveira foi responsabilizado pela irregularidade, pois não teria implementado “requisitos mínimos com a finalidade de evitar ou mitigar a ocorrência de impropriedades(...)”.

⁴ Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45674/5/Parecer_001_2019.pdf Acesso em 03/06/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

155. Em sua defesa, afirmou que foram adotadas as providências para início da execução do contrato e que os gestores das unidades hospitalares e respectivos fiscais receberam orientações acerca da execução e fiscalização dos serviços objeto do contrato, conforme reunião realizada com os servidores e funcionários da empresa Ikhon. Além disso, nessa reunião teriam sido marcados atendimentos individuais com cada unidade hospitalar (p. 19-20 do ID 827440).

156. Verifica-se que ao estruturar o achado A6 a equipe de auditoria descreveu conduta irregular já atribuída anteriormente ao Senhor Williames Pimentel de Oliveira no achado A2, conforme p. 717 do ID 826888, de modo que a ele se imputou duas vezes a mesma conduta.

157. Considerando que esta já foi analisada neste relatório, despidendo tratar novamente da questão já abordada no item 3.2.

4. CONCLUSÃO

158. Pelo exposto, conclui-se pela existência das seguintes irregularidades

4.1. De responsabilidade de **Luis Eduardo Maioquim**, CPF n. 569.125.951-20, na qualidade de secretário de estado da saúde:

i. Referendar o processo administrativo n. 01-1712.0392/0000/2015/SESAU, sem qualquer tipo de estudo prévio realizado com o fito de estimar e/ou calcular o número de usuários que iriam fazer uso do software do sistema integrado de gestão eletrônica de documentos, fornecido pela empresa Ikhon Gestão, Conhecimento e Tecnologia Ltda., em descompasso ao que estabelece o art. 15, §7º da Lei Federal n. 8.666/93 (item 3.1 deste relatório);

ii. Não estabelecer requisitos mínimos de controles internos para liquidar a despesa no âmbito da Sesau, conforme prescreve o artigo 74 da Constituição Federal (item 3.2 deste relatório);

iii. Autorizar a prorrogação do contrato referente ao processo administrativo n. 01- 1712.0392/0000/2015/SESAU (2º termo aditivo), em afronta ao disposto no art. 57 da Lei Federal n. 8.666/93 c/c art. 5º da Lei Estadual n. 3.830/2016 (princípio da motivação), que veda a discricionariedade do gestor público quando da prorrogação contratual (item 3.5 deste relatório).

4.2. De responsabilidade de **Williames Pimentel de Oliveira**, CPF n. 569.125.951-20, na qualidade de secretário de estado da saúde:

i. Autorizar a prorrogação do contrato referente ao processo administrativo n. 01- 1712.0392/0000/2015/SESAU (1º termo aditivo), em afronta ao disposto no art. 57 da Lei Federal n. 8.666/93 c/c art. 5º da Lei Estadual n. 3.830/2016 (princípio da motivação),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

que veda a discricionariedade do gestor público quando da prorrogação contratual (item 3.5 deste relatório).

4.3. De responsabilidade de **Tiago Ramos Pessoa**, CPF n. 840.899.542-15, **Severino do Ramo Araújo**, CPF n. 176.105.244-68, **Gleense dos Santos Cartonilho**, CPF n. 899.948.845-49, responsáveis pela elaboração do termo de referência que culminou no Contrato n. 190/PGE-2016:

i. Não elaborar qualquer tipo de estudo com o fito de estimar e/ou calcular o número de usuários que iriam fazer uso do software do sistema integrado de gestão eletrônica de documentos, fornecido pela empresa Ikhon Gestão, Conhecimento e Tecnologia Ltda, nos termos do art. 15, §7º, da Lei Federal n. 8.666/93 (item 3.1 deste relatório).

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

159. Após análise dos autos, propõe-se ao e. conselheiro relator:

160. 5.1. Julgar **regulares com ressalvas** as contas dos agentes abaixo nominados, com fundamento no art. 16, II, da Lei Complementar n. 154/96, tendo em vista a subsistência das irregularidades formais apontadas no item 4 deste relatório:

i. **Luis Eduardo Maioquim**, CPF n. 569.125.951-20, secretário de estado da saúde (31/05/2016 a 06/10/2016; 16/04/2018 a 03/01/2019);

ii. **Williames Pimentel de Oliveira**, CPF n. 569.125.951-20, secretário de estado da saúde (06/08/2015 a 31/05/2016; 06/10/2016 a 05/04/2018);

iii. **Tiago Ramos Pessoa**, CPF n. 840.899.542-15, responsável pela elaboração do termo de referência que culminou no Contrato n. 190/PGE-2016;

iv. **Severino do Ramo Araújo**, CPF n. 176.105.244-68, responsável pela elaboração do termo de referência que culminou no Contrato n. 190/PGE-2016;

v. **Gleense dos Santos Cartonilho**, CPF n. 899.948.845-49, responsável pela elaboração do termo de referência que culminou no Contrato n. 190/PGE-2016.

161. 5.2. Julgar **regulares**, com fundamento no art. 16, I, da Lei Complementar n. 154/96, as contas de:

i. **José Luiz Arcieri Eiras**, CPF 664.520.407-82, gestor de contrato;

ii. **Francisco Carlos Silva Oliveira**, CPF 326.285.362-34, gerente administrativo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

- iii. **Maria do Socorro Gadelha dos Santos**, CPF 138.148.002-06, fiscal de contrato;
- iv. **Cicléia Cintia de Oliveira**, CPF: 848.413.462-87, fiscal de contrato;
- v. **Pedro Paulo Dias Pantoja**, CPF 740.687.252-68, fiscal de contrato;
- vi. **João Pereira Filho**, CPF: 143.072.352-15, fiscal de contrato;
- vii. **Rosa Maria das Neves Alves**, CPF 242.516.312-34, suplente de fiscal de contrato;
- viii. **Claudionei Souza da Silva**, CPF 161.236.462-49, fiscal de contrato;
- ix. **Maria do Socorro Botelho de Moraes**, CPF 290.070.112-00, fiscal de contrato;
- x. **Tatiana Araújo Muniz**, CPF 592.243.632-53, fiscal de contrato; e
- xi. **Ikhon Gestão, Conhecimento e Tecnologia Ltda.**, CNPJ 05.355.405/0001-66, contratada

162. 5.3. **Recomendar** à titular da Sesau que:

i. **avaliar** a quantidade de licenças necessárias para acesso ao sistema Próton, assegurando às unidades de saúde que tenham garantido o atendimento da demanda existente;

ii. **abster-se** de efetivar contratação de natureza semelhante à do Contrato n. 190/PGE-2016 sem a elaboração de estudos técnicos preliminares que avaliem, entre outras coisas, os riscos envolvendo a contratação e a gestão do contrato, e apontem as medidas a serem adotadas para mitigação dos riscos identificados.

Porto Velho, 12 de julho de 2022.

SILVANA DA SILVA PAGAN

Auditora de Controle Externo
Matrícula 409

Supervisão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – Cecex 3

SHIRLEI CRISTINA LACERDA PEREIRA MARTINS

Coordenadora Adjunta da Cecex-3
Matrícula 493

Em, 12 de Julho de 2022



Assinado Eletronicamente

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

SHIRLEI CRISTINA LACERDA PEREIRA

MARFOS

COORDENADOR ADJUNTO

Em, 12 de Julho de 2022



Assinado Eletronicamente

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

SILVANA PAGAN BERTOLI

Mat. 409

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO