



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

PARECER N.: 159/2019-GPYFM

PROCESSO: 2159/2019-TCERO

**ASSUNTO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – ACÓRDÃO APLR-TC
00160/19**

RECORRENTE: NEODI CARLOS FRANCISCO DE OLIVEIRA

RELATOR: CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS

Trata-se de Recurso de Reconsideração¹ manejado por Neodi Carlos Francisco de Oliveira, por meio de seus advogados², em face do Acórdão APLR-TC 00160/19, proferido nos autos de Tomada de Contas Especial n. 00507/2012, fls. 3090 a 3132, que, julgada irregular, resultou em imputação de débito e aplicação de multa ao recorrente, nos seguintes termos:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. FRAUDE. DOCUMENTOS FALSOS. SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. PAGAMENTOS SEM LIQUIDAÇÃO DE DESPESA. DANO AO ERÁRIO. DÉBITO. MULTA. CONTAS JULGADAS IRREGULARES.

1. O Tribunal de Contas, ao proceder ao julgamento de contas de responsáveis por irregularidade ensejadora de dano ao erário,

¹ Documento n. 06136/19, protocolo de 26.7.2019, fls. 1 a 30.

² Procuração fls. 55 e 56.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

atua no âmbito de suas competências constitucionalmente atribuídas pelo art. 71, II, da CF.

2. As irregularidades apuradas no âmbito da TCE revelaram a ocorrência de dano ao erário. O contratado não possuiu interesse público, foi executado e pago sem liquidação da despesa e mediante fraude, representando, em si, mero simulacro de negócio jurídico, com o fim único de justificar o saque de R\$2.549.991,00 (dois milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e um reais) dos cofres da ALE/RO.

3. Pelo princípio da absorção ou consunção, as irregularidades formais tipificadas pelo controle externo devem ser absorvidas pela irregularidade danosa, da qual são responsáveis solidários todos os agentes que figuram no polo passivo desta demanda.

4. Imputação de débito e de multa aos responsáveis.

5. Contas julgadas irregulares.

ACÓRDÃO

(...)

I – Julgar irregular a Tomada de Contas Especial da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, em razão da gravidade e materialidade das irregularidades apuradas no contrato nº 21/2010, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, em relação aos Senhores Neodi Carlos Francisco de Oliveira – CPF 240.747.999-87, Neucir Augusto Battiston – CPF 317.236.679-00, Domingos Savio Marcondes Dall Aglio – CPF 294.370.241-20, Joaquim Santos Cunha – CPF 146.554.463-15, e Sociedade Empresária Infomanager LTDA – CNPJ 08.505.672/0001-60, e sua sócia Rita de Cassia da Silva de Melo Fonseca – CPF 388.729.862-49;

II – Imputar débito, solidariamente, aos Senhores **Neodi Carlos Francisco de Oliveira** (*grifo nosso*) – CPF 240.747.999-87, Neucir Augusto Battiston – CPF 317.236.679-00, Domingos Savio Marcondes Dall Aglio – CPF 294.370.241-20, Joaquim Santos Cunha – CPF 146.554.463-15, Sociedade Empresária Infomanager LTDA – CNPJ 08.505.672/0001-60, e sua sócia Rita de Cassia da Silva de Melo Fonseca – CPF 388.729.862-49, com fundamento no art. 19 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, combinado com o art. 26 do Regimento Interno, pela ocorrência de dano ao erário, decorrente dos atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos, que permitiram a realização de pagamentos irregulares, sem a liquidação da despesa, pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia à Sociedade Empresária Infomanager LTDA, por meio do Contrato nº 021/2010, ajustado sem o necessário interesse público, mediante fraude, com o subsídio de documentos falsos, resultando em dano ao erário **no valor originário de R\$2.549.991,00 (dois milhões quinhentos e quarenta e nove mil novecentos e noventa e um reais) que após atualização perfaz o montante de R\$4.071.374,75 (quatro**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

milhões setenta e um mil trezentos e setenta e quatro reais e setenta e cinco centavos) que, uma vez acrescido de juros alcança o valor de R\$ 8.102.035,75 (oito milhões cento e dois mil e trinta e cinco reais e setenta e cinco centavos);

III – – Multar individualmente os Senhores Neodi Carlos Francisco de Oliveira (grifo nosso) – CPF 240.747.999-87, Neucir Augusto Battiston – CPF 317.236.679-00, Domingos Savio Marcondes Dall Aglio – CPF 294.370.241-20, Joaquim Santos Cunha – CPF 146.554.463-15, e Sociedade Empresária Infomanager LTDA – CNPJ 08.505.672/0001-60, e sua sócia Rita de Cassia da Silva de Melo Fonseca – CPF 388.729.862-49, com fundamento no art. 54 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, combinado com os art. 26 e 102 do Regimento Interno, **na quantia equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor do dano imputado no item II deste dispositivo, atualizado e sem juros, decorrente do elevado grau de reprovabilidade dos atos, bem ainda da gravidade dos prejuízos causados à Administração, ajustado sem o necessário interesse público, mediante fraude, com o subsídio de documentos falsos fixando-lhes o **valor de R\$ 2.035.687,37 (dois milhões trinta e cinco mil seiscentos e oitenta e sete reais e trinta e sete centavos)**;
(...)**

O recorrente requereu o acolhimento de preliminar de nulidade do acórdão, ante alegado vício no quorum de julgamento, incompetência do relator e ilegitimidade passiva do recorrente. Requereu, também, a reforma do acórdão, aduzindo inexistir dano ao erário. Alternativamente, requereu que os autos retornassem ao corpo instrutivo para reinstrução, a fim de ser provada a execução total do serviço e a regularidade da nota fiscal questionada.

Na Certidão à fl. 33, foi atestada a tempestividade da irresignação.

Na DM-0072/2019-GCSOPD (fls. 61 a 61-v), consideraram-se presentes os pressupostos de admissibilidade, determinando o encaminhamento do processo a este Ministério Público de Contas para manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

É o relatório.

1 - DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Constata-se, de plano, que o recurso atende aos requisitos de cabimento, legitimidade e interesse recursal da parte.

Resta, então, ainda em sede preliminar, verificar a pertinência do expediente com o pressuposto temporal disposto no art. 32 da Lei Complementar n. 154/96 e art. 93 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Rondônia.

Vê-se, dos autos n. 00507/2012, que o Acórdão APLR-TC 00160/19 foi disponibilizado no DOeTCERO n. 1903, de 10.7.2019, considerando-se como data de publicação o dia 11.7.2019 e como data inicial da contagem do prazo recursal o dia 12.7.2019. Diante disso, o termo final se daria em **26.7.2019**, tendo sido o expediente protocolizado junto a essa Corte em **25.7.2019**.

Sendo assim, o recurso **merece ser conhecido**, visto que atendidos os pressupostos de admissibilidade.

2 – PRELIMINARES

2.1 – NULIDADE DO ACÓRDÃO POR FALTA DE QUORUM

Em resumo, o recorrente aduz que não foi observado o quorum mínimo para julgamento, pois teriam participado apenas três



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

Conselheiros-Substitutos, quando o art. 124 do Regimento Interno determina que sejam quatro.

De fato, a dicção do art. 124 do RITCERO fixa o quorum mínimo de quatro Conselheiros ou Auditores convocados, incluindo o Presidente, para **abertura da sessão plenária**. Veja:

Art. 124. As Sessões do Plenário serão Ordinárias, Extraordinárias, Virtuais, Especiais ou Administrativas e somente poderão ser abertas com quorum de quatro Conselheiros ou Auditores convocados, incluído o Presidente, exceto nas hipóteses previstas nos incisos III, IV e V do artigo 127 deste Regimento. (Redação dada pela Resolução n. 298/2019/TCE-RO)

§ 1º Nenhuma Sessão poderá ser realizada sem a presença de Representante do Ministério Público junto ao Tribunal, exceto nas hipóteses a que se refere o *caput* deste artigo. (Incluído pela Resolução n. 045/TCE-RO-2007)

§ 2º A convocação dos Auditores dar-se-á conforme estabelecido no artigo 114 e parágrafos deste Regimento. (Incluído pela Resolução nº. 045/TCE-RO-2007)

No acórdão resultante, também podemos verificar que foi registrada a participação dos Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias (Presidente da sessão plenária em exercício), Francisco Júnior Ferreira da Silva (relator do acórdão) e Erivan Oliveira da Silva. Ausentes os Conselheiros Edilson de Sousa Silva, José Euler Potyguara Pereira de Mello e Paulo Curi Neto. Os dois últimos declararam-se suspeitos/impedidos. Já os Conselheiros Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e Benedito Antônio Alves, embora presentes na sessão, declararam-se suspeitos/impedidos.

Ocorre que não há previsão legal (LOATCERO) nem regimental fixando um quorum mínimo para julgamento ou votação, excetuando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

as hipóteses que exigem quorum qualificado (v.g. art. 85-C³; 105⁴; 183, §7º, IV⁵; 225, XVIII⁶; 261⁷; 272⁸; todos do RITCERO).

Em verdade, o que há é a exigência de um número mínimo de membros presentes para a **abertura da sessão** (art. 124 do RITCERO, acima transcrito), a qual foi devidamente observada, conforme se extrai da ata da sessão respectiva, publicada no DOeTCE-RO n. 1900, de 5.7.2019⁹, pág. 28. Nela, podemos verificar que estavam presentes os Conselheiros Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, Benedito Antônio Alves e os Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias, Francisco Júnior Ferreira da Silva e Erivan Oliveira da Silva. No total, foram 6, acima do mínimo exigido no regimento.

³ **Art. 85-C.** O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o Tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência. (Incluído pela Resolução nº 241/2017/TCE-RO)

⁴ **Art. 105.** Sem prejuízo das sanções previstas na Seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito das Administrações Públicas estadual e municipais.

⁵ **Art. 183** Os Conselheiros elegerão, dentre seus pares, o Presidente, o Vice-Presidente, o Corregedor-Geral e os Presidentes das Câmaras para mandato de 2 (dois) anos, permitida a reeleição. (Redação dada pela Resolução n. 254/2017/TCE-RO)

(...)

§ 7º As eleições serão efetuadas pelo sistema de cédula única, obedecidas as seguintes regras: (Redação dada pela Resolução n. 254/2017/TCE-RO)

(...)

IV - considerar-se-á eleito, em primeiro escrutínio, o Conselheiro que obtiver a maioria dos votos dos membros do Tribunal; e (Redação dada pela Resolução n. 254/2017/TCE-RO)

⁶ **Art. 225.** Compete ao Conselho Superior de Administração: (Redação dada pela Resolução nº 189/2015/TCE-RO)

(...)

XVIII - deliberar, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, sobre a criação de Câmara; (Redação dada pela Resolução nº 189/2015/TCE-RO)

⁷ **Art. 261.** O Regimento Interno do Tribunal somente poderá ser alterado mediante aprovação, pela maioria absoluta de seus Conselheiros titulares, de projeto de resolução a que se refere o art. 265 deste Regimento.

⁸ **Art. 272.** Considerar-se-á aprovada a proposição que obtiver maioria absoluta de votos dos membros do Tribunal, cabendo ao Presidente o voto de desempate.

⁹ Disponível em < <https://tcero.tc.br/diario-oficial-tce-ro/> >



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

Ademais, constata-se que foi observado o princípio da colegialidade¹⁰, visto que o acórdão foi resultado não de uma decisão monocrática, mas da conjunção do entendimento dos Conselheiros-Substitutos. Isto é, do voto condutor do relator (Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva), ao qual aderiu o Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva, enquanto o Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias presidia a sessão, o qual votaria em caso de empate¹¹.

Frise-se: nada há de anormal na situação descrita nestes autos. A propósito, idêntico resultado sobreviria (e, de fato, ocorre ordinariamente nesta Corte de Contas) na hipótese em que estivessem presentes quatro conselheiros e o acórdão fosse resultado não de unanimidade (3 x 0) mas da vontade da maioria (2 x 1). Nesse caso, seria mantido o quorum mínimo de abertura da sessão e haveria uma divergência ao voto relator. Tendo em vista que o presidente não vota, somente em caso de empate, a deliberação seria tomada, consequentemente, pela maioria de apenas dois votos, tal qual ocorreu neste caso concreto.

Dessa feita, não se deve dar provimento à preliminar de nulidade. Passemos, pois, ao mérito recursal.

2.2 – NULIDADE DO ACÓRDÃO POR OFENSA AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE

O recorrente aduz que a manifestação do relator não poderia ser contada como voto, tendo em vista tratar-se de conselheiro-substituto. Isso porque o art. 224, IV, do RITCERO, prevê que ele poderia “relatar, com proposta

¹⁰ CPC. Art. 204. Acórdão é o julgamento colegiado proferido pelos tribunais.

¹¹ **Art. 154.** Caberá ao Presidente do Tribunal ou ao Conselheiro que estiver na Presidência do Plenário proferir voto de desempate. (RITCERO)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

de decisão, mas sem direito a voto, os processos distribuídos e autuados até 31.12.2012, ressalvados aqueles que estejam pautados para julgamento” (Incluído pela Resolução n. 250/2017/TCERO).

Assim, tendo em vista que o presidente da sessão (Erivan Oliveira) não votou, o acórdão teria sido composto apenas por um voto, o do Conselheiro-Substituto Omar Pires.

Engana-se o recorrente, pois o Conselheiro-Substituto não estava apresentando proposta de decisão de processo distribuído a membro titular da Corte, mas a ele próprio (despacho fl. 3003 do Processo n. 507/2012). Nesse caso, “O Auditor presidirá a instrução dos processos que lhe forem distribuídos originariamente, de forma plena, podendo praticar todos os atos instrutórios previstos neste Regimento Interno” (inciso V, do art. 224 do RITCERO, incluído pela Resolução nº. 88/TCE-RO-2012). Dessa feita, ele exibia direito a voto, não havendo procedência nesta preliminar.

2.3 – NULIDADE DO ACÓRDÃO POR INCOMPETÊNCIA DO RELATOR

O recorrente aduziu que seria vedado ao Conselheiro-Substituto relatar processos que tenha como responsável chefes de poderes. Todavia, não trouxe qualquer fundamentação normativa, doutrinária ou jurisprudencial que sustentasse tal afirmação.

Tendo em vista que não foi localizada qualquer previsão normativa nesse sentido na Constituição da República, na Constituição do Estado de Rondônia, na LOA-TCERO nem no RITCERO, conclui-se, sem delongas, pela improcedência deste ponto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

2.4. NULIDADE DO ACÓRDÃO POR ILEGITIMIDADE

PASSIVA

O recorrente entende que não praticara nenhuma conduta irregular e que o simples fato de ser Presidente da ALE-RO não pode implicar em responsabilização solidária a outros agentes.

Defendeu que houve a devida liquidação da despesa, certificada pelos setores responsáveis, não havendo nexo de causalidade entre o fato e a sua conduta. No seu sentir, ao nomear diretores, secretários e outros gestores, transferiu a responsabilidade pelas atribuições a eles delegadas.

Ocorre que, embora tenha sido suscitado em caráter preliminar, o exame da matéria exige análise do conjunto fático probatório, motivo pelo qual não será abordado em sede de análise de preliminares.

2.5. NULIDADE DO ACÓRDÃO EM RAZÃO DO LAPSO DE TEMPO DECORRIDO ENTRE OS FATOS E JULGAMENTO

No que tange ao prejuízo ao contraditório e à ampla defesa sob pretexto de que teria decorrido longo lapso temporal, não há razão ao recorrente. Os fatos ocorreram entre dezembro de 2010 a janeiro de 2011. A representação, por iniciativa do MPE, veio à Corte em 17.2.2012. Após análises preliminares e conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, foi proferida a Decisão em Definição de Responsabilidade em 31.7.2014, conforme relata o acórdão (fl. 3096-v). O recorrente foi notificado em 12.8.2014 (fl. 1473). Ou seja, menos de quatro anos haviam se passado entre os fatos e a notificação, o que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

não é suficiente para incidir prazo prescricional (Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO) nem prejuízo à defesa.

De fato, esta Corte de Contas tem entendido que largos interstícios tornam inútil o prosseguimento de apuratórios e causam evidente prejuízo à defesa dos responsáveis. Ocorre que a jurisprudência indica lapsos de cerca de **10 anos**, muito superiores ao observado nestes autos. Veja:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE). AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE DO EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. DECURSO TEMPORAL PREJUDICIAL. ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. O processo de Tomada de Contas Especial (TCE) deve ser arquivado, sem resolução de mérito, com fulcro no art. 29 do Regimento Interno; e, ainda, no art. 99-A da Lei Complementar nº 154/96 c/c art. 485, IV e VI, do Código de Processo Civil, diante da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, pela impossibilidade de se estabelecer as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, após passados aproximadamente 09 anos da data dos fatos; ou, ainda, nos caso de inadequação e inutilidade na continuidade da instrução da TCE, em homenagem aos princípios da razoável duração do processo, razoabilidade, racionalização administrativa, seletividade, eficiência e celeridade processual; (precedentes: Decisão n. 470/2015 – 1ª Câmara, Processo n. 04138/04; Acórdão APL-TC 00041/18, Processo n. 07255/2017-TCE/RO; Acórdão AC1-TC 00870/17, Processo n. 3001/14-TCE-RO; Acórdão - AC1-TC 02199/17, Processo n. 2180/17-TCE-RO; Acórdão n. 189/2016-2ª Câmara, Processo n. 4063/15-TCE/RO; Acórdão AC1-TC 01488/17, Processo n. 02188/15-TCE-RO; Acórdão AC1-TC 01499/17, Processo n. 03951/12-TCE-RO - Acórdão AC1-TC 00507/17 - Processo n. 00658/06-TCE-RO). (Acórdão APL-TC 00064/19 referente ao processo 00128/14, DOeTCERO n. 1834, de 26.3.2019)

Sendo assim, afasta-se o argumento de que o tempo decorrido teria inviabilizado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

3. DO MÉRITO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

Além de afirmar que não praticara nenhuma conduta irregular, aduziu que os fatos teriam ocorrido em 2010, que o processo teria sido convertido em Tomada de Contas Especial em 6.9.2012 e que o julgamento somente ocorrera em 21.9.2017, o que inviabilizaria o exercício adequado do contraditório e ampla defesa em razão do longo lapso temporal decorrido.

Também alegou divergências entre as conclusões do relatório técnico e o parecer do Ministério Público de Contas, visto que aquele foi pela inexistência de dano ao erário por parte da empresa Infomanager mas requereu a condenação do recorrente por irregularidades na execução do serviço, enquanto o MPC teria apontado deficiências na instrução, visto que o dano não teria sido individualizado, que a imprestabilidade do serviço não teria sido apontada no relatório técnico, que a estimativa de ausência de OCR foi de cerca de 13% dos documentos digitalizados (o que ensejaria dano proporcional ao serviço não executado). O MPC também entendera que antes de imputar débito o Tribunal teria que se certificar de que os serviços não executados poderiam ser feitos posteriormente por outro contrato ou se estavam englobados no preço dos serviços pagos.

Apontou, ainda, que a falsidade da nota fiscal teria que ter tido reconhecimento criminal e que o corpo técnico não diligenciou junto ao órgão fiscal responsável pela arrecadação dos tributos para verificar a autenticidade da nota. A seu ver, o corpo técnico foi contraditório ao concluir pela absolvição da empresa que teria emitido a nota fiscal falsa e pela condenação do recorrente por ter autorizado o pagamento.

Acrescentou, em seu recurso, que a condenação se baseou em provas testemunhais, mas não teriam demonstrado que o recorrente teria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

influenciado em alguma decisão. Afirma que não há provas documentais contra ele e que não se pode invocar irregularidades em cláusulas do edital para fundamentar a condenação, pois não foi ele o responsável pela elaboração do edital.

Alegou, também, que se deve ter em consideração o princípio da segregação das funções na análise dos fatos. Em seu entender, a responsabilidade tem que ser apurada considerando o desempenho das funções dos servidores envolvidos, devendo-se demonstrar o ato ilícito, o dano e o nexo e causalidade entre o ato ilícito e o dano. Em seu entender, não haveria prova da ilicitude nem de sua participação nem, ainda, do dolo.

Segundo o recorrente, as falhas decorrentes da ausência de previsão editalícia e contratual específica a respeito da quantidade e tipos de critérios de busca que deveriam ser disponibilizados pela empresa não podem ser atribuídas a ele. E se pudessem ser, não poderiam redundar na glosa da integralidade da despesa, porque ausente a individualização das condutas dos agentes e as respectivas quantificações dos danos.

Em seu sentir, não teria ficado demonstrado que o serviço de digitalização não atende ao interesse público. Pelo contrário, teria melhorado substancialmente a forma de armazenamento dos documentos e possibilitado o acesso a terceiros. Ademais, uma vez detectadas as inconsistências na execução do serviço, o recorrente teria adotado todas as providências para que fosse concluído, o que foi reconhecido pelo corpo técnico. Por fim, destaca que o MPE arquivou o procedimento investigatório, concluindo inexistir provas de dano ao erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Quanto à alegada ilegitimidade passiva, fora descartada pelo acórdão combatido (fls. 3095 a 3096-v), haja vista que nas “defesas jungidas aos autos, os responsáveis **são uníssonos** ao afirmar que as ordens para contratação da empresa e realização dos pagamentos, da forma que em ocorreram, provinham do ‘alto escalão’ da ALE/RO, ou seja, dos senhores Neodi Carlos Francisco de Oliveira (ex-Presidente) e Neucir Augusto Battiston (ex-Secretário Geral)”. (*grifo nosso*)

Nos dizeres do Relator:

244. Pois bem, relativamente aos senhores Neodi Carlos Francisco de Oliveira – CPF 240.747.999-87, Presidente da ALE/RO, e Neucir Augusto Battiston – CPF 317.236.679-00, Secretario Geral, restou comprovado nos autos que foram os protagonistas do enredo que culminou com o saque de R\$ 2.549.991,00 (dois milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e um reais) dos cofres da ALE/RO.

245. Com efeito, segundo os depoimentos carreados a este processo, o senhor Neucir Augusto Battiston, na condição de Secretario Geral da ALE/RO era quem detinha o poder decisório sobre as contratações daquela Casa, tradando sobre tais assuntos diretamente com o Presidente da ALE/RO, Neodi Carlos Francisco de Oliveira, quem cancelava os ajustes propostos, com a sua necessária assinatura. Senão vejamos: (...)

246. Além da centralização das decisões, os depoimentos acima revelam também o elevado interesse dos responsáveis pela contratação da empresa INFOMANAGER LTDA, bem ainda a urgência que possuíam para execução do contrato, como já sabemos, em razão do iminente término da legislatura, e de seus mandatos de direção da ALE/RO em 31/01/2011.

247. Recorde-se que a primeira tentativa de contratação do objeto *sub examine* se deu por meio do Pregão Presencial-PP nº 007/2010-ALE, o qual, diante de várias irregularidades, dentre elas a modalidade licitatória, teve sua suspensão determinada pelo Tribunal de Contas, fato que compeliu a Administração da ALE a anular o procedimento (fls. 389).

248. Não satisfeitos com o impedimento de contratar tais serviços por meio de PREGÃO PRESENCIAL, em 04/11/2010 os responsáveis materializaram o pedido⁷⁷ para contratação da empresa INFOMANAGER LTDA, por meio de adesão à ARP nº 001/2010 oriunda, nada menos, de um PREGÃO PRESENCIAL nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

013/2010, da Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Estado de Amapá.

249. Em 08/11/2010⁷⁸ foi autorizada pelo senhor Neodi Carlos Francisco de Oliveira (então Presidente da ALE/RO) a adesão à referida ARP nº 001/2010.

250. Fato importante que deve ser destacado é que os gestores da ALE/RO detinham conhecimento sobre irregularidades no procedimento, como a omissão de itens sem os quais os serviços em tela de nada serviriam ao poder público, como de fato não serviram. Entretanto não se importaram com esse fato.

251. E isso pode ser confirmado, por meio do depoimento prestado pelo representante da empresa INFOMANAGER LTDA, senhor Mario Cesar, *in verbis*:

Termo de declarações – Mario Cesar – procurador da empresa INFOMANAGER (fl.942-v)

(...) QUE entretanto, observou na cláusula 1ª, do contrato firmado com a ALE/RO, do objeto, que fazia referência ao serviço e ao sistema (software); QUE diante dessa incongruência o declarante questionou o então Secretário-geral, NEUCIR AUGUSTO BATTISTON, o qual respondeu que a ALE/RO, não possuía orçamento e nem estrutura técnica para armazenar as imagens no software; (...) QUE o declarante se recorda, quanto ao documento de fl. 49 (do proc. adm. 1263) ter questionado à ALE/RO, a respeito de não ter formulado solicitação de proposta formal de cotação de preços à INFOMANAGER, tendo NEUCIR BATTISTON respondido que era esse o procedimento adotado pela ALE/RO; (...) (grifei)

252. E não seria por menos que, em **14/12/2010**, sem lastro contratual, o senhor Neucir Augusto Battiston (Secretário-Geral da ALE) determinou o “empenhamento prévio da despesa” em favor da empresa INFOMANAGER LTDA⁷⁹, à revelia do Parecer nº 486/2010, da lavra da Advocacia

Geral da ALE/RO⁸⁰, emitido na mesma data (**14/12/2010**), cuja conclusão foi pela ausência de diversas informações e documentos imprescindíveis para referida adesão.

253. Cumpre ainda destacar que, a determinação do empenhamento de despesa em favor da empresa INFOMANAGER LTDA foi feita sem lastro em contrato, porquanto o contrato somente foi celebrado em **22.12.2010** (fls.148/154).

254. Verificou-se ainda, que o 1º pagamento, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), teve sua ordem subscrita pelos senhores Neodi Carlos Francisco de Oliveira e Neucir Augusto Battiston, e foi realizado em **30/12/2010**⁸¹, apenas 01 (um) dia após a publicação da homologação da Adesão à ARP n. 001/2010, ocorrida em **29/12/2010**.

255. Frise-se que, em um curtíssimo espaço de tempo, direto do Amapá, a empresa Infomanager Ltda supostamente realizou o serviço de digitalização de 196.079, cujas imagens constam no HD externo n/s EOBHJDOZA05351, que foi entregue à ALE/RO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

no dia **27/12/2010**, juntamente com a **Nota Fiscal nº 11483**, ou seja, apenas 05 (cinco) dias após a celebração do Contrato n. 21/2010, ocorrido em **22/12/2010**, e antes da publicação da homologação da Adesão à ARP n. 001/2010, ocorrida em **29/12/2010**.

256. E mais, apesar de constar que referida **NF nº 114** foi entregue à ALE/RO no dia **27/12/2010**, seu protocolo somente ocorreu em **29.12.2010**, tendo sido recebida pela funcionária Giselle às 09h40min. Ainda, curiosamente o documento foi despachado pelo senhor Neucir Augusto Battiston (Secretário-Geral da ALE) em **28.12.2010**, antes mesmo de ser protocolado na ALE/RO.

257. Conforme já exposto anteriormente, isso evidencia o desinteresse dos responsáveis, pelo objeto contratado, tampouco pelo resultado prático dos serviços. Pelo contrario, seu interesse único no ajuste foi materializar a formalidade necessária para justificar a retirada de grande volume de dinheiro dos cofres da ALE/RO, tudo em um curto espaço de tempo, haja vista o iminente término da legislatura.

258. Note-se que o 5º e último pagamento no valor de R\$ 704.894,20 (setecentos e quatro mil oitocentos e noventa e quatro reais e vinte centavos), não observou os trâmites regulares, pois, foi realizado por ordem do senhor Neudi Carlos Francisco de Oliveira, por meio do Ofício nº 039/2011 encaminhado diretamente à gerencia do Banco do Brasil, no dia **31/01/2011**, ultimo dia de seu mandato como Presidente da ALE, com ordem para crédito na conta da empresa Infomanager Ltda.

(...)

261. Os responsáveis senhores Neodi Carlos Francisco de Oliveira e Neucir Augusto Battiston, lograram êxito em realizar a totalidade dos pagamentos no valor de R\$ 2.549.991,00 (dois milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e um reais), à empresa Infomanager Ltda, sem a devida liquidação das despesas, e sobre um contrato cujo objeto sequer possuiu interesse público.

262. Dessa forma, considerando haver nexos causal direto entre o dano e as condutas praticadas pelos senhores Neodi Carlos Francisco de Oliveira – CPF 240.747.999-87 e Neucir Augusto Battiston – CPF 317.236.679-00, entendo que a responsabilidade de tais agentes públicos deve ser mantida, sobre totalidade do dano apurado.

No recurso, o recorrente não menciona essa fundamentação utilizada no acórdão para a manutenção de sua responsabilidade, não nega nem procura combatê-la. Dessa feita, não procede a alegação de que não cometera



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

qualquer conduta irregular e que a sua responsabilização ocorrera apenas por sua condição de presidente da Casa de leis, pois foram apontadas evidências suficientes de que praticara conduta reprovável.

Além de outras irregularidades formais mencionadas no voto que levou ao acórdão, foi ele quem, junto com o Senhor Neodi Carlos Francisco de Oliveira, nomeou a comissão especial de acompanhamento, fiscalização e recebimento de serviços de digitação de documentos¹², composta por membros que não detinham conhecimentos técnicos a respeito dos serviços a serem prestados¹³. Os membros da comissão tinham alto grau de subordinação e confiança ao Presidente da Comissão, que os manipulava para assinarem os relatórios de recebimento de serviços que não foram prestados, fato esse destacado pelo voto condutor:

222. Note-se que, com exceção do Presidente da Comissão, os demais membros eram mantidos na escuridão, executando serviços de “leva e traz” sem saber a real função da Comissão.

223. É fato que os relatórios eram elaborados tão somente pelo senhor Domingos Savio, à revelia dos demais membros da comissão, os quais, aparentemente, eram induzidos ao erro, desconhecendo o fato de que os relatórios por eles subscritos serviram de base para a execução dos pagamentos, tampouco que estes foram realizados em sua totalidade no intervalo de 40 dias.

Essa nomeação causa estranheza pois foi feita apesar de a ALE-RO contar com uma divisão de desenvolvimento de sistemas, com profissionais capacitados para averiguar a entrega dos serviços, mas que nunca tomou conhecimento do contrato.

¹² Ato 2545/2010-DRH, MD/ALE, assinada em 14.12.2010, conforme Diário da ALE-RO de 27.1.2011, pág. 47. Disponível à fl. 50 dos autos principais.

¹³ Escolaridade da comissão: nível superior incompleto em Administração (Júlio Cesar Carminato), nível médio (Elizete Barbosa Gahu da Silva Oliveira), bacharel em letras e em teologia (Ebenzezer Pereira da Silva) e bacharel em direito (Domingos Savio Marcondes Dall’aglio)..



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

Considerando que culpa é a inobservância de um dever que o agente devia conhecer e observar (Venosa), quando um agente público delega atribuições a subordinados ou os fiscaliza sem atenção aos deveres legais, incorre em culpa *in elegendo* e em culpa *in vigilando*.

De fato, não se presume que o ordenador de despesa seja onisciente nem onipresente. Por essa razão, irregularidade cometida por servidor, por si só, não conduz à responsabilidade de seu superior. Para isso, é necessário que ele, pessoalmente, desatenda algum dever legal, ensejando, facilitando ou intensificando a ocorrência de ilícito.

Ora, o gestor deve escolher seus auxiliares com esmero, para que sejam investidos em funções compatíveis com a habilitação que exibem. O agente que não está técnica, científica e profissionalmente habilitado para emitir juízo acerca de determinado assunto não pode integrar comissão de fiscalização e recebimento que tenha atribuição de averiguar se o objeto entregue preenche os requisitos exigidos naquela área.

Nesse diapasão, a autoridade competente que designa agente destituído de capacidade ou aptidão para desempenhar as atribuições da comissão ou que negligencia em prover os meios e recursos necessários para tanto (descrevendo as atribuições na portaria de nomeação e fornecendo acesso ao processo de contratação sob fiscalização e aos serviços a serem fiscalizados) responderá por culpa *in elegendo* e por culpa *in vigilando* em relação às falhas cometidas pela comissão no exercício de seu mister.

No caso em apreço, a nomeação de pessoas inaptas foi manifestamente decisiva para a ocorrência do ilícito (pagamento por serviços não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

prestados). Ademais, ao nomear essas pessoas, o gestor assumiu o risco de que elas não desempenhassem a contento as atribuições.

Nessa linha, citam-se como exemplo os Acórdãos do TCU:

A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (*culpa in vigilando*) ; ou b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (*culpa in eligendo*) .

Acórdão 8799/2019-Primeira Câmara-TCU

O fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na *culpa in eligendo* ou na *culpa in vigilando*.

Acórdão 1001/2018-Primeira Câmara-TCU

Para que fique comprovada a existência de *culpa in eligendo*, a inépcia da autoridade delegada tem que ser comprovada, pois a *culpa in eligendo* existe quando a autoridade delegante confia missão sabidamente incompatível com os requisitos possuídos pelo delegado, sejam eles técnicos ou pessoais.

Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara-TCU

A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A falta de fiscalização (*culpa in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (*culpa in eligendo*) podem conduzir, se comprovados, à responsabilidade daquela autoridade.

Acórdão 8028/2016-Segunda Câmara-TCU

É ônus do gestor escolher seus auxiliares diretos com esmero e supervisionar-lhes os trabalhos, sob pena de responder por *culpa* nas modalidades *in eligendo* e *in vigilando*.

Acórdão 2603/2011-Plenário-TCU

Ao administrador público é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados, sob pena de responder por *culpa in vigilando* e *culpa in eligendo* perante o TCU.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

Acórdão 7694/2010-Primeira Câmara-TCU

A delegação de competência não afasta a responsabilidade do gestor pela fiscalização dos atos de seus subordinados, impondo-se, portanto, que os escolha bem, sob pena de responder por *culpa in eligendo* ou por *culpa in vigilando*.

Acórdão 1134/2009-Plenário-TCU

Ao contrário do que alegado pelo recorrente, de que não haveria provas documentais contra ele, o voto do relator aponta vários atos praticados diretamente pelo então Presidente da ALE-RO que evidenciam a sua efetiva participação, sobretudo na contratação da empresa e nos pagamentos.

Além disso, a contratação previa um prazo de doze meses para o término da sua execução, mas o serviço foi liquidado e pago em cerca de 40 dias, mesmo com um volume fabuloso de trabalho (digitalização, indexação e de 2,5 milhões de folhas) e sendo a contratada de fora do Estado de Rondônia. O tempo expendido, a propósito, foi o tempo exato que faltava para o fim do mandato do recorrente como Presidente da Assembleia. Essa urgência deveria ter sido justificada pelos gestores do contrato e pelos responsáveis pelo acompanhamento da execução, demonstrando sua viabilidade técnica, com anuência expressa do ordenador de despesas, o que não ocorreu.

Enfatize-se que quanto às irregularidades formais indicadas no DDR, o voto condutor as considerou absorvidas pela irregularidade principal, razão pela qual não houve aplicação de multa aos envolvidos com fundamento nessas impropriedades. Veja:

205. Com efeito, no presente caso, restou comprovado que os responsáveis, ajustaram contrato mediante fraude, e sem o necessário interesse público, dissimularam a prestação dos serviços, e realizaram a totalidade dos pagamentos, sem a devida liquidação, e ainda com o subsídio de documentação falsa.

206. Não há, portanto, como prosperar qualquer tese que pretenda afastar a ocorrência do dano ao erário em sua totalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

207. Ocorre que, somada à irregularidade danosa, o corpo técnico elenca a ocorrência de irregularidades formais decorrentes de atos como: a autorização de adesão à ARP nº 001/2010 sem a observância das formalidades legais; empenhamento da despesa sem lastro contratual anterior; ausência de publicidade do Contrato nº 21/2010 no Diário Oficial; subcontratação ilegal; determinação de pagamento por meio do ofício nº 39/2011/DF/ALE e não por meio de Ordem Bancária; processamento da despesa irregular, com divergência entre as notas fiscais e o objeto do contrato, e ausência de apontamento de retenção de IR e ISSQN ou da comprovação de inscrição no SIMPLES; emissão de Nota de Empenho sem antes regularizar as diversas pendências de procedimentos obrigatórios apontados pelo Setor Jurídico da ALE; certificação dos serviços objeto do Contrato nº 21/2010, como se de fato tivessem sido executados, quando não o foram; e a assunção de cargo sem a devida capacidade de cumprimento das atividades.

208. Entrementes, é possível concluir que referidas irregularidades nada mais são que meros atos preparatórios para o conseguimento da irregularidade principal, qual seja, a efetivação dos pagamentos, sem a devida contraprestação dos serviços.

209. Sobre o assunto o princípio da consunção ou absorção, vigente em nosso ordenamento penal pátrio, prevê que uma conduta mais ampla absorve outras condutas menos amplas e, geralmente, menos graves, as quais funcionam como meio necessário, ou de preparação, para execução de outro crime. São os chamados antefatos impuníveis.

210. De acordo com a doutrina majoritária, o referido princípio prevê uma relação entre crime meio e crime fim, trazendo a ideia de antefatos impuníveis, condutas que são absorvidas por um crime principal de acordo com o contexto em que estão inseridas.

211. O fato anterior não punível é considerado uma preparação, um caminho necessário para obtenção do resultado de outra conduta, em geral mais grave, um crime principal. Tal fato não recebe punição pelo Direito Penal, pois estará absorvido pelo crime-fim.

212. Assim os antefatos não são considerados atos autônomos, aptos a tipificarem um novo crime, ao contrário, tais condutas serão absorvidas pelo crime principal, aplicando-se o princípio da absorção ou consunção.

213. Destarte, no presente contexto, é possível concluir que os atos praticados pelos agentes elencados no polo passivo desta demanda, considerados pelo corpo técnico como formalmente irregulares, eram necessários para a obtenção da irregularidade danosa principal, qual seja, a efetivação dos pagamentos, sem a devida contraprestação dos serviços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

214. Com base neste preceito, não obstante tratar-se de uma benesse aos réus, entendo que as irregularidades formais tipificadas pelo controle externo devem ser absorvidas pela irregularidade danosa, da qual são responsáveis solidários todos os agentes que figuram no polo passivo desta demanda.

215. Consigne-se que os recursos públicos indevidamente pagos à contratada jamais ocorreriam sem a condescendência dos agentes públicos, os quais deixaram de honrar suas atribuições legais e institucionais.

No que concerne às divergências e contradições apontadas pelo recorrente no relatório técnico e no parecer ministerial, esclareça-se que o julgamento resultante não se encontra vinculado à tese de defesa, nem ao relatório técnico nem, ainda, ao parecer ministerial anteriormente juntados aos autos. Essas peças fazem parte de um processo dialético em que determinados agentes são instados a contribuir para o (livre) convencimento do órgão decisório, juntando evidências e extraíndo os consequentes legais dos achados.

Esse é o espírito dos arts. 369 e 371 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente, por força do art. 99-A¹⁴ da LOATCE-RO.

Art. 369. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e **influir eficazmente na convicção do juiz**.

Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as **razões da formação de seu convencimento**.

A propósito, o voto relator divergiu expressamente do posicionamento técnico e do parecer ministerial, apresentando fundamentação detalhada (fl. 3097 e seguintes). Resumidamente, entendeu que a prestação de serviços extemporânea demonstrou tentativa de reparação do crime praticado. Se

¹⁴ Art. 99-A. Aplica-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil aos procedimentos do Tribunal de Contas do Estado. (Incluído pela Lei Complementar nº.799/14)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

não fosse a atuação do MPE, os envolvidos teriam continuado inertes (fl. 3099-v). Ademais, o produto entregue não teria utilidade sem a indexação e o sistema de gerenciamento que possibilitasse a consulta aos documentos.

Quanto à necessidade de reconhecimento criminal da falsificação a nota fiscal, o recorrente não fundamentou essa afirmação em dispositivo de lei nem em jurisprudência nem, ainda, em doutrina. Também não justificou o fato de o próprio recorrente não ter feito a diligência para confirmação da autenticidade junto ao órgão fiscal responsável pela arrecadação dos tributos.

Tanto não é imprescindível o reconhecimento criminal sobre a falsidade que o Código de Processo Civil prevê que tal questão será resolvida incidentalmente, a não ser que seja o objeto do pedido principal dos autos (art. 430).

Rememore-se que vige no nosso ordenamento jurídico a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, de modo que a análise em uma não afasta a possibilidade de as demais examinarem as mesmas questões, desde que dentro de suas atribuições¹⁵.

Ademais, a autenticidade da nota foi objeto de exame pelo Instituto de Criminalística da Polícia Civil de Rondônia, com as conclusões lançadas no Laudo de Exame Documentoscópico n. 5076/2011/SGD/IC/DPT/PC/SESDEC/RO (mencionado na fundamentação do voto condutor do acórdão, às fls. 3103-v a 3104-v). Nele, afirmou-se que a nota fiscal não tinha sido confeccionada de forma semelhante às demais, não pertencendo à mesma fonte. Não bastasse, o MPE realizou busca e apreensão

¹⁵ Ressalvado o caso de absolvição penal devido ao reconhecimento, por decisão judicial transitada em julgado, da ausência do fato ou da negativa da autoria, caso em que seus efeitos transcendem ao âmbito administrativo e civil (art. 165 da LCE 68/1992).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

na sede da empresa no Amapá, submetendo a documentação obtida à outra perícia, a qual confirmou a falsidade da nota fiscal (segundo o voto do relator do acórdão, fl. 3105). Assim, não pode ser acolhido este ponto da defesa.

Também não procede a alegação de que o recorrente não pode ser responsabilizado pelas falhas decorrentes da ausência de previsão editalícia e contratual específica a respeito da quantidade e tipos de critérios de busca que deveriam ser disponibilizados pela empresa. Ora, a correta identificação do que deve ser contratado é elemento essencial de eficiência administrativa nas contratações públicas. Se o setor requisitante não tiver condições de descrever adequadamente o que se pretende contratar, deve buscar assessoramento técnico para fazê-lo. E, como visto dos depoimentos colhidos no processo, o setor de desenvolvimento de sistemas nem tomou conhecimento da contratação.

A impugnação do recorrente contra a glosa total da integralidade da despesa de igual modo não deve prosperar. Isso porque sem a indexação do que foi digitalizado e sem um sistema de gerenciamento, não há utilidade na digitalização, o que se confirma com as declarações de pessoas que participaram da execução do serviço (fl. 3114). Tanto não há utilidade que os arquivos ainda não teriam sido utilizados pela ALE-RO. Além disso, a falta de planejamento na contratação impediu de aferir a real necessidade do serviço. Tudo isso foi detalhadamente considerado pelo Conselheiro Relator, veja:

144. Pois bem, o corpo técnico desta Corte ao tomar conhecimento dos fatos constatou⁶⁸ que os serviços prestados pela contratada se resumiram ao mero escaneamento de apenas 1.034.769 páginas/documentos. O relatório de inspeção à fl. 383-v/384, deixou claro que os serviços contratados não foram realizados:

2.5-CONCLUSÃO

O processo básico de digitalização de documentos compõe-se de etapas que culminam com a disponibilização da informação para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

consulta através de meios eletrônicos, quais sejam: triagem, digitalização, indexação, controle de qualidade (limpeza) e finalmente armazenadas e disponibilizadas para consultas.

DA DIGITALIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS

Após minuciosa verificação, concluímos que o QUANTITATIVO DE IMAGENS DIGITALIZADAS contidas no HD de Nº Série EOBHJDOZA05342 (HD 01) é de 716.518 imagens; no HD de Nº Série EOBHJD0ZA05392 (HD 02) é de 25.011 imagens; o HD de Nº Série EOBHJD0ZA05351 (HD 03) contém 293.078 imagens digitalizadas e o HD de Nº série E21XJ10Z323429 (HD 04) contém 162 imagens digitalizadas não repetidas, **o restante do conteúdo do HD 04 trata-se de backup (imagens repetidas dos outros hds)**

Conclui-se que a soma de imagens que não são cópias totalizam aproximadamente 1.034.769 imagens.

DA INDEXAÇÃO DOS DOCUMENTOS

A indexação é uma das fases mais importantes do processo. Consiste basicamente na classificação, identificação e localização e reconhecimento dos códigos de barras dos documentos digitalizados para fins de consulta.

Verificamos a existência de banco de dados Access.MDB, onde foram encontrados em torno de 4.900 itens dispostos em estrutura na qual podemos dizer "INDEXADOS", o que representa **0,47%** das **1.034.769** imagens digitalizadas que não são cópias.

CONTROLE DE QUALIDADE (LIMPEZA E HIGIENIZAÇÃO)

Esta etapa tem o objetivo de melhorar a imagem em relação à qualidade visual, onde é feito a limpeza da imagem.

Ao verificarmos esta etapa, constatamos que em grande parte dos documentos existem marcas de grampos, de perfuradores, sujeiras e imperfeições que não fazem parte de conteúdo do documento e que são captadas no processo de escaneamento. Isto torna o arquivo mais pesado, dificultando o retorno da informação, através dos recursos de softwares de busca, bom como exige maior capacidade de banco de dados no armazenamento.

Do exposto conclui-se que **NÃO HOUVE HIGIENIZAÇÃO E LIMPEZA** dos documentos escaneados.

DISPONIBILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO PARA CONSULTA

As fases constantes do processo de digitalização de documentos (escaneamento, indexação, higienização, processamento da imagem) formam um conjunto de operações que culminam com os dados organizados e estruturados, sendo armazenados em banco de dados para posteriores consultas.

Da análise das informações contidas nos hd's, é possível concluir que não se cumpriram as fases necessárias que culminariam com a finalidade precípua dos processos de digitalização de documentos, que é a consulta de documentos em formato digital. Diante disso, é possível afirmar que **IMPOSSÍVEL CONSULTAR OS DADOS**, uma vez que a disponibilização dos mesmos ao usuário final requer o cumprimento de todas as fases.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Diante disso é possível afirmar que no estágio em que se encontra a informação, NÃO HÁ POSSIBILIDADE DE CONSULTA AOS DADOS DIGITALIZADOS, uma vez que não se completou as fases necessárias para tal, mostrando-se inviável o manuseio para localização dos documentos digitalizados.

145. Além da irregularidade destacada, a Unidade Técnica destacou também a carência do necessário planejamento por parte da administração da ALE/RO. Vejamos⁶⁹:

VII.1.2 - Da Ausência de Planejamento para Contratação do Serviço de Tecnologia da Informação

Como dito alhures, a contratação do serviço sem previsão e autorização no PPA, LDO e LOA já é, por si só, prática grave e indevida, o que não se admite no setor público.

Mas ainda que se admitisse ter sido prevista no PPA, LDO e LOA, a contratação do serviço de tecnologia da informação não foi programada, estudada, na busca de solucionar uma demanda de serviço que, no caso concreto, possui natureza de serviço continuado, que se protrairia no tempo, quer dizer, teria continuidade ao longo dos anos(art. 17 da LC n. 101/2000).

Até em nome do planejamento e da eficiência, impunha ao gestor da ALE dimensionar a real necessidade no que se refere ao serviço de TI que se pretendia contratar. Para tanto, indispensável e esperado o envolvimento de servidores das áreas técnica de informática e administrativa para desenvolvimento do planejamento da contratação do serviço de digitalização e gerenciamento informatizado de documentos.

Uma vez constituída essa equipe, iniciar-se-ia a análise da viabilidade, um plano de sustentação, análise estratégica e de risco da contratação da prestação do serviço de TI.

E só a partir daí a Administração da ALE teria como montar um termo de referência ou um projeto básico, produto de um verdadeiro diagnóstico de sua necessidade, o que viabilizaria a seleção no mercado de sua real demanda de serviço.

Porém, ao que se extrai dos autos isso jamais ocorreu, o procedimento foi feito de afogadilho, sem programação, planejamento e preocupação com o resultado efetivo que se esperava para solucionar demandada Administração pública—ausente o fim público.

VII.1.3-Da Ausência de Finalidade Pública para Contratação do Serviço

Quando a Administração busca a contratação de um serviço é porque precisa solucionar ou atender a uma demanda pública.

Mas como visto no item anterior, não houve por parte da Administração da ALE o esmero de planejar a contratação, a fim de, diga-se uma vez mais, diagnosticar a situação em que se encontrava, a necessidade atual e como poderia ser feito, tudo isso teria resposta por meio de análise da viabilidade, elaboração plano de sustentação, análise estratégica e de risco da contratação da prestação do serviço de TI.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Resta flagrante que a administração da ALE sequer sabia verdadeiramente o que alcançaria como resultado da prestação dos serviços, tanto que sequer estabeleceu indicadores objetivos, metas que esperava atingir; tudo estava vago, solto, sem clareza, sem fim público a ser alcançado.

E não foi por falta de exortação, já que quando do trâmite do Pregão Eletrônico n. 007/2010-ALE, o gestor foi advertido da necessidade do efetivo planejamento, programação e estudo aprofundado antes dos procedimentos licitatórios de contratação do serviço de TI (ver tópico III deste Relatório Técnico), mais especificamente as advertências constantes do douto Parecer do Ministério Público de Contas.

Ora, era esperado que a ALE estabelecesse paradigmas a serem alcançados, que deveriam ser mensurados por meio de indicadores objetivos de aferição das metas estabelecidas.

Até por que o art. 12, II, da Lei n. 8.666/96, exige que os projetos de obras ou serviços demonstrem sua funcionalidade e adequação ao interesse público. Entretanto, no caso concreto, não havia essa preocupação, tanto que isso não foi cumprido.

A única preocupação rigorosa do gestor foi com a realização da despesa, a efetivação do pagamento pontual de R\$2.550.000,00 (DOIS MILHÕES, QUINHENTOS E CINQUENTA REAIS), sem clara preocupação com a respectiva prestação dos serviços, conforme se demonstra a seguir.

146. Referido planejamento, se fosse realizado a contento, possibilitaria aos Gestores atestarem a ausência de interesse público naquela demanda.

147. Não é demais ressaltar que, no âmbito do direito administrativo, a doutrina majoritária é uníssona em referenciar que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, são normas basilares e impositivas para a Administração Pública.

148. Por certo, imiscuídos no amago principiológico, devem ser distinguidos o interesse público primário e secundário, cujo conceito é bem delineado por Fernanda Marinela (2010), *in verbis*:

(...) Considera-se interesse público primário o resultado da soma dos interesses individuais enquanto partícipes de uma sociedade, também denominados interesses públicos propriamente ditos. De outro lado, tem-se o interesse público secundário que consiste nos anseios do Estado, considerado como pessoa jurídica, um simples sujeito de direitos; são os interesses privados desse sujeito. Ressalte que o Estado, da forma como foi concebido no ordenamento jurídico brasileiro, só poderá defender seus próprios interesses privados (interesses secundários) quando não existir conflito com os interesses públicos primários. Nesse sentido, brilhantes são as palavras de Renato Alessi esclarecendo que os interesses secundários do Estado “só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários”.

149. Ora, como restou constatado nos autos, não havia interesse público na execução do contrato 21/2010. A digitalização de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

documentos internos da ALE/RO, por si só, não interessava à sociedade e, tampouco, àquele órgão legislativo para execução de sua atividade fim, de modo que, não se demonstra presente o interesse público primário.

150. Da mesma forma, o interesse público secundário nunca esteve presente, posto que referido serviço além de não ser necessário à atividade fim daquela Casa de Lei, tampouco importava para o desenvolvimento de sua atividade meio.

151. E isso se constata pelos seguintes fatos:

152. Esta Corte de Contas já havia infirmado a pertinência dos serviços, dentre outras impropriedades, na primeira tentativa de contratação do objeto *sub examine* que se deu por meio do Pregão Presencial-PP nº 007/2010-ALE, iniciado em 04.02.10. Por esse motivo a Administração da ALE anulou o procedimento (fls. 389).

153. Não obstante, e ainda sem proceder o necessário planejamento da demanda, a ALE/RO aderiu à ARP de outro Estado da Federação, cujo contrato firmado com a empresa Infomanager, contemplou em sua cláusula 1ª tanto o serviço de digitalização quanto o Sistema de Gerenciamento Eletrônico (GED), apesar de todos os agentes envolvidos afirmarem que este último não foi objeto do contrato.

154. Registre-se que todos os depoentes demonstraram deter conhecimento da imprescindibilidade do Software de Gerenciamento, para o acesso e gestão do acervo de documentos que foram digitalizados, conforme se constata dos depoimentos colhidos pelo *Parquet Estadual*: (...)

155. Tal fato merece ser questionado, pois, qual seria a utilidade dos serviços de digitalização contratado, para a ALE/RO, se o acervo de documentos não poderia ser acessado ou gerenciado sem o sistema GED?

156. A resposta ao questionamento é clara, não houve utilidade. E isso se constatou no depoimento do senhor Claudinei dos Santos Monteiro, técnico responsável da empresa PROJETO, subcontratada pela empresa INFOMANAGER, para execução do serviço, *in verbis*:

(...) QUE do ponto de vista do declarante, o serviço não foi útil à ALE/RO, porque faltou o Sistema de Gerenciamento (software);
(...) (fl.938-v)

157. Frise-se que a necessidade do Software de Gerenciamento, para o acesso e gestão do acervo de documentos que foram digitalizados, é tão evidente que os próprios representantes da empresa Infomanager, se comprometeram a ceder referido sistema à ALE/RO, não sem antes afirmarem terem questionado o então Secretário-geral, Neucir Augusto Battiston, sobre tal incongruência.

158. Ocorre que, apesar dos representantes da empresa Infomanager, terem se colocado à disposição para cessão do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

software de gestão à ALE/RO, isso jamais ocorreu, conforme informação prestada, **em 05/04/2018**, pelo Secretário Geral da Casa de Lei, senhor Arildo Lopes da Silva (ID=759763, pág. 67).

159. Segundo o Secretário Geral da Casa de Lei, o acervo documental digitalizado jamais foi utilizado por quaisquer departamentos da ALE/RO, estando os HD's "sob os cuidados da Superintendência de Tecnologia da Informação", que ainda aguarda procedimento licitatório para aquisição do sistema de gerenciamento necessário ao acesso da documentação.

160. Porém, o próprio Secretário Geral da ALE/RO assevera que as exiguidades orçamentárias dos anos pretéritos, impossibilitaram a realização do certame, bem como que, o interesse daquela Casa, desde o ano de 2015, está voltado à conclusão da obra do edifício sede do Poder Legislativo.

161. Isso é prova inequívoca da ausência de interesse público no objeto do contrato. Os serviços de digitalização jamais foram utilizados pela ALE/RO.

162. Vejamos trecho do posicionamento técnico a esse respeito:

Em especial, observa-se que o projeto básico, datado de 04/11/2010 (fls. 11/26) que subsidiou a contratação pela Assembleia Legislativa, é altamente semelhante ao Termo de Referência que subsidiou o Pregão Presencial nº 013/2010 da Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá, datado de 13/05/2010 (fls. 87/105).

Tão grave é este fato que a própria justificativa/finalidade da despesa (elemento legalmente exigido para toda e qualquer despesa pública) foi copiada do projeto básico daquele órgão do Estado do Amapá. (...)

Este é um pequeno trecho aqui colacionado demonstrando a semelhança dos dois documentos, ressaltando que os gestores da Assembleia Legislativa não tiveram o cuidado sequer de mencionar no projeto básico as informações/dados reais do órgão, ou seja, a justificativa para a contratação que ora se discute sequer representou a real demandada ALE-RO, cuja consequência foi o dispêndio de mais de dois milhões de reais em uma despesa que não atende as reais necessidades da Assembleia Legislativa.

(...)

Com relação ao arquivamento do procedimento investigatório pelo MPE, informado pelo recorrente, não foi apresentado documento que o comprove nem as razões que levaram ao alegado arquivamento. E mesmo que fosse apresentado, seria considerado documento novo, não podendo ser apreciado em sede de recurso de reconsideração (art. 93,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Fls. n.
Proc. n. 2159/2019
.....

parágrafo único do Regimento interno). O acórdão, quando menciona o procedimento, registra apenas que “ainda se encontra em tramitação” (fl. 3099-v). Dessa feita, não há evidências nem motivação suficiente que leve à reforma do acórdão.

Ante todo o exposto, manifesta-se o MPC:

1 – pelo CONHECIMENTO do recurso de reconsideração;

2 – pelo não provimento das preliminares de nulidade do acórdão e

3 – pelo não provimento do pedido de reforma do acórdão nem de reinstrução dos autos, devendo-se manter os termos da decisão.

É o Parecer.

Porto Velho, 08 de maio de 2020.

(assinado eletronicamente)

Yvonete Fontinelle de Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas

Matrícula 297

S4