



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCESSO: 03403/16– TCE-RO.

SUBCATEGORIA: Tomada de Contas Especial

ASSUNTO: Tomada de contas especial - análise de fraudes na execução dos contratos da prestação de serviço de locação de equipamentos do Município de Porto Velho- SEMOB urbana - em cumprimento ao item II do acordo n. 00287/16-pleno de 1º.9.16.

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Porto Velho

INTERESSADO:

RESPONSÁVEIS: Roberto Eduardo Sobrinho - CPF nº 006.661.088-54
Jair Ramires - CPF nº 639.660.858-87
Emanuel Neri Piedade - CPF nº 628.883.152-20
Jobebes Bonfim da Silva - CPF nº 162.151.922-87
Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes - CPF nº 272.226.322-04
Mirian Saldaña Peres - CPF nº 152.033.362-53
Sebastião Assef Valladares - CPF nº 007.251.702-63
Cricelia Froes Simoes - CPF nº 711.386.509-78
Ana Neila Albuquerque Rivero - CPF nº 266.096.813-68
Jonhy Milson Oliveira Martins - CPF nº 348.521.742-53
Manoel Jesus do Nascimento - CPF nº 258.062.112-15
Nilson Moraes de Lima - CPF nº 851.213.392-91
Maria Auxiliadora Alencar de Oliveira Monteiro - CPF nº 339.753.024-53
Erenilson Silva Brito - CPF nº 469.388.002-78
Francisco Sizinho Gomes - CPF nº 056.242.403-25
Getúlio Gabrilel da Costa - CPF nº 035.730.522-15
M&e Construtora e Terraplanagem Ltda. - CNPJ nº 06.893.822/0001-25
Edvan Sobrinho dos Santos - CPF nº 419.851.252-34
Neyvando dos Santos Silva - CPF nº 283.564.032-00
RR Serviços de Terceirização Ltda. - CNPJ nº 06.787.928/0001-44
Robson Rodrigues da Silva - CPF nº 469.397.412-91
Josiane Beatriz Faustino - CPF nº 476.500.016-87

ADVOGADOS: Marcondes de Oliveira Pereira - OAB Nº. 5877
Shisley Nilce Soares da Costa - OAB Nº. 1244



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Cricelia Froes Simoes - OAB Nº. 4158
Daison Nobre Belo - OAB Nº. 4796
Emanuel Neri Piedade - OAB Nº. 10.336
Maria Auxiliadora Alencar de Oliveira Monteiro - OAB Nº. 1861
Alessandro dos Santos Ajouz - OAB Nº. 21276/DF
Ernande da Silva Segismundo - OAB Nº. 532
Neydson dos Santos Silva - OAB Nº. 1320
Diogo Borges de Carvalho Faria - OAB Nº. 23090/DF
Márcio Melo Nogueira - OAB Nº. 2827
Cássio Esteves Jaques Vidal - OAB Nº. 5649
Irlan Rogério Erasmo da Silva - OAB Nº. 1683
Maria Cleonice Gomes de Araújo - OAB Nº. 1608
Lilian Maria Lima de Oliveira - OAB Nº. 2598
Raimundo Nonato Gomes de Araújo - OAB Nº. 5958
Albenisia Ferreira Pinheiro - OAB Nº. 3422
Daniel Gago de Souza - OAB Nº. 4155
Fabrício dos Santos Fernandes - OAB Nº. 1940
Amélia Afonso - OAB Nº. 5046
Diego Ferreira da Silva - OAB Nº. 8346
Defensoria Pública do Estado de Rondônia - Defensor José Oliveira de Andrade

RELATOR:

EDILSON DE SOUSA SILVA

GRUPO:

II

SESSÃO:

6ª Sessão Telepresencial do Pleno do dia 15 de outubro de 2020.

BENEFÍCIOS:

Débito imputado pelo Tribunal; Sanção aplicada pelo Tribunal - Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública;

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUDITORIA DE FRAUDE INVESTIGATIVA. OPERAÇÃO VÓRTICE.

CONTRATAÇÃO DE MÁQUINAS E VEÍCULOS. EXECUÇÃO CONTRATUAL. DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADES NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PRELIMINARES. *BIS IN IDEM*. ILEGITIMIDADE DE PARTES. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA AUDITORIA. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. REJEIÇÃO.

PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

MÉRITO. REPETIÇÃO DE IMPUTAÇÕES EM MAIS DE UM PROCESSO. *BIS IN IDEM*. IMPOSSIBILIDADE.

AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTAS. VIOLAÇÃO À AMPLA DEFESA. AFASTAMENTO DA IMPUTAÇÃO.

FALHAS NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA CAUSADORAS DE DANO AO ERÁRIO. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO. CULPA GRAVE. NEGLIGÊNCIA. RESPONSABILIZAÇÃO.

CONTROLADORES INTERNOS. AUSÊNCIA DE CONDUTA VOLUNTÁRIA E DELIBERADA. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE.

UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PARA FINS PRIVADOS. AUSÊNCIA DE PROVA.

DANO AO ERÁRIO. PAGAMENTO DE HORAS PRODUTIVAS NÃO TRABALHADAS. REMUNERAÇÃO DE HORAS IMPRODUTIVAS COMO SE PRODUTIVAS FOSSEM. PREJUÍZO CONFIGURADO.

CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. OMISSÃO NO CUMPRIMENTO DE ORDEM EMANADA DO TCE. CULPA IN VIGILANDO. RESPONSABILIDADE.

EMISSÃO DE EMPENHO. ATO ANTERIOR À LIQUIDAÇÃO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO AGENTE.

EMPRESAS CONTRATADAS. RECEBIMENTO DE VALORES INDEVIDOS. DEVER DE RESSARCIR.

FALSIDADE IDEOLÓGICA EM CONTRATO SOCIAL. EVIDÊNCIAS AFASTADAS JUDICIALMENTE.

EMPREGADO DE EMPRESA CONTRATADA PELO PODER PÚBLICO. MERO CUMPRIMENTO DE ORDENS SUPERIORES. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE.

FUNÇÃO PEDAGÓGICO-PREVENTIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

1. Caracteriza-se a ilegitimidade passiva do agente e a ocorrência de bis in idem quando demonstrado que os fatos a ele imputados referem-se a outro processo, em que há repetição da acusação.
2. Os auditores de controle externo, devidamente investidos no cargo público, têm atribuição legal para fiscalizar a execução de contratos administrativos, independente de registro em órgão de classe (Item 3101, NAGS).
3. Não há óbice à atuação do Tribunal de Contas no sentido de analisar a legalidade de atos praticados por agentes públicos que configurem violação de norma legal ou causem prejuízo ao erário, ainda que o mesmo fato também se enquadre como infração funcional (violação de normas constantes do estatuto jurídico do servidor).
4. O Tribunal de Contas tem competência para promover o julgamento de atos de gestão do Chefe do Poder Executivo municipal que causem dano ao erário, podendo, de forma autônoma, imputar dano e aplicar multa. Apenas fica submetida ao crivo do Poder Legislativo a questão relativa à incidência ou não do efeito de inelegibilidade (Lei Complementar n. 64/90), conforme precedente fixado pelo STF no RE 848.826/DF, disciplinado pela Resolução n. 266/2018/TCE/RO.
5. Não há que se falar em prescrição das pretensões punitiva ou ressarcitória do Tribunal de Contas quando, em menos de cinco anos do fato, há a prática de ato que importe apuração da irregularidade (prescrição inicial), bem como se o processo não permanecer paralisado por mais de três anos em alguma unidade do Tribunal de Contas (prescrição intercorrente).
6. Não é admissível a repetição da imputação dos mesmos fatos, aos mesmos agentes, em diferentes processos, sob pena de caracterizar-se bis in idem.
7. A imputação de responsabilidade no processo de controle externo depende de regular delimitação e individualização da conduta, de forma que o agente possa compreender o fato que lhe é imputado e consiga dele defender-se. Ausente a individualização da conduta, a imputação deve ser afastada, sob pena de violar-se o princípio da ampla defesa.
8. A elaboração de documentos inverossímeis por parte da comissão de fiscalização do contrato administrativo, que impedem a correta liquidação da despesa, caracteriza culpa grave, na modalidade negligência, e enseja a responsabilização por violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64 e,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

consequentemente, gera o dever de reparar o dano ao erário.

9. Não cabe a responsabilização dos agentes responsáveis pelo controle interno, de forma genérica, pela mera não detecção de irregularidades posteriormente verificadas pelos auditores de controle externo. A responsabilidade desses agentes depende da indicação de uma ação ou omissão deliberada e voluntária, não podendo o controlador, seja interno ou externo, ser considerado um garantidor universal da Administração.

10. A responsabilização de agentes públicos por suposta utilização de equipamentos ou materiais públicos depende de prova efetiva da alegação, não bastando meras ilações genéricas decorrentes de presunções obtidas de diálogos interceptados com autorização judicial, de forma fragmentada.

11. Em contrato de locação de veículos e equipamentos, o pagamento de horas produtivas que, evidentemente, não foram prestadas, bem como a remuneração de horas improdutivas (horas de disponibilidade) como se produtivas fossem, caracterizam dano ao erário.

12. A omissão do Chefe do Poder Executivo na obrigação de instituir medidas de controle previamente determinadas por decisão do Tribunal de Contas, bem como a ausência de monitoramento das atividades de seus subordinados (culpa in vigilando) configura conduta determinante para a ocorrência do dano decorrente da ausência desses controles, devendo ser-lhe imputado o ressarcimento do dano e a pena de multa.

14. A mera conduta de ordenar o empenho de valores, primeira fase da execução da despesa pública, não tem o condão de gerar a responsabilização do agente que o fez, especialmente quando se verifica que o dano ao erário decorre de falhas na liquidação da despesa (fase posterior no ciclo de execução da despesa).

15. Os agentes particulares (empresas contratadas e seus sócios) que, deliberada e sabidamente, recebem valores indevidos oriundos da execução de contrato público, têm o dever de ressarcir, devendo ser-lhes imputado débito de forma solidária aos agentes públicos que concorreram para a ilegalidade (art. 16, §2º da Lei Complementar Estadual n. 154/96).

16. Não subsiste a responsabilidade de suposto sócio de fato de empresa contratada quando, à míngua de outras evidências, a principal prova constante no processo de controle externo é afastada por perícia em processo judicial, e as demais provas produzidas em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

juízo são em sentido oposto à imputação feita pelos auditores de controle externo.

17. Não cabe a responsabilização de empregada da pessoa jurídica contratada quando não se evidencia caráter ilícito em sua atuação, verificando-se mera elaboração de documentos por ordem de seus superiores hierárquicos.

18. No exercício da função pedagógico-preventiva do Tribunal de Contas, é possível a expedição de determinações aos entes jurisdicionados, ainda que em processo de tomada de contas especial, a fim de evitar ou mitigar o risco de possíveis novos danos ao erário em casos semelhantes ao que se julga.

RELATÓRIO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada para apuração da existência de possíveis danos ao erário verificados no decorrer de auditoria realizada por este Tribunal, em cooperação com o Ministério Público do Estado de Rondônia e o Departamento de Polícia Federal.
2. A auditoria mencionada teve por objeto a fiscalização da execução de contratos de locação de equipamentos por parte do Município de Porto Velho, que envolveram as seguintes unidades jurisdicionadas: Secretaria Municipal de Obras (dividida em núcleo urbano e núcleo rural); Secretaria Municipal de Serviços Básicos; Secretaria Municipal de Agricultura.
3. O presente processo iniciou-se em razão de notícias da existência de fraudes em contratos celebrados pelo Município de Porto Velho, o que ensejou a deflagração da denominada “Operação Vórtice”, de forma conjunta, pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, pelo Departamento da Polícia Federal e por este Tribunal de Contas, dadas as fundadas suspeitas da prática de infrações penais, civis e administrativas praticadas por organização criminosa instalada naquelas unidades do poder público municipal da capital.
4. Em virtude disso, este Tribunal deflagrou a mencionada auditoria de fraude investigativa para apurar os fatos, bem como verificar a autoria e a possível existência de danos ao erário.
5. Após a realização de diligências instrutórias por parte da equipe técnica designada por esta Corte de Contas, formada por auditores de controle externo e uma analista de informações e pesquisas do Ministério Público Estadual, a comissão de auditoria solicitou a autuação de quatro processos para a apuração dos fatos investigados, dividindo a análise com base na secretaria responsável pela execução contratual (p. 2, vol. I).
6. Neste processo, então, inicialmente autuado sob o n. 1600/14-TCER, o corpo técnico tratou dos fatos envolvendo a Secretaria Municipal de Obras – Semob Urbana, os quais foram detalhados no relatório técnico constante às fls. 1.388-1.442, vol. V.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

7. Posteriormente à autuação e juntada do relatório técnico, o processo foi encaminhado ao relator, à época o e. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, que proferiu a decisão monocrática n. 161/2014/GCWSC. Nesta, o relator deferiu os pedidos formulados pela comissão de auditoria, decretou sigilo processual e determinou a remessa das informações contidas nestes autos ao Ministério Público Estadual e à Polícia Federal (fls. 1.447-1.456, vol. VI).
8. Logo na sequência, os autos foram remetidos à análise do Tribunal Pleno desta Corte, quando houve conversão do processo em tomada de contas especial, nos termos da decisão n. 151/2014-PLENO (fls. 1.490, vol. VI), além da consequente prolação da decisão de definição de responsabilidade (fls. 1.495-1.502).
9. Depois de virem aos autos as defesas/justificativas dos agentes envolvidos, verificou-se a existência de nulidade na decisão de conversão da auditoria em tomada de contas especial, em razão de falhas na intimação.
10. Em virtude disso, pelo Acórdão APL-TC 00278/16, houve a anulação do ato anterior, com nova decisão de conversão do processo em tomada de contas especial (fls. 1.742-1.756, vol. VII), bem como nova decisão de definição de responsabilidade (fls. 1.769-1.772, vol. VII).
11. Os agentes apontados como responsáveis foram devidamente citados, vindo aos autos as defesas de Sebastião Assef Valladares (fls. 1.846-1.848), Nilson Moraes de Lima (fls. 1.886-1.880), Manoel Jesus do Nascimento (fls. 1.881-1.895), Maria Auxiliadora Alencar de Oliveira Monteiro (fls. 1.896-1.909), Jonhy Milson Oliveira Martins (fls. 1.910-1.924), Ana Neila Albuquerque Rivero (fls. 1.925-1.938), Getúlio Gabriel da Costa (fls. 1.939-1.943), Neyvando dos Santos Silva (fls. 1.949-1.972); Francisco Sizinho Gomes (fls. 1.986-1.993), Edvan Sobrinho dos Santos e M&E Terraplanagem Ltda. ME (fls. 2.015-2.189), Roberto Eduardo Sobrinho (fls. 2.268-2.271), Erenilson Silva Brito (fls. 2.290-2.298), Josiane Beatriz Faustino (fls. 2.343-2.351), Emanuel Neri Piedade (Fls. 2.362-2.377), Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes (fls. 2.372-2.384), Cricélia Fróes Simões (fls. 2.390-2.407), Getúlio Gabriel da Costa (fls. 2.408-2.409).
12. Diante da extensão das defesas, o teor de cada uma delas será transcrito no tópico pertinente, ao fundamentar a conduta de cada agente envolvido.
13. Por outro lado, Mirian Saldaña Peres, Robson Rodrigues da Silva, Sociedade Empresária RR Serviços de Terceirização, Joberdes Bonfim da Silva Ramires e Jair Ramires, não apresentaram defesa/justificativa, consoante certificado à fl. 2.416.
14. Houve a certificação das defesas/justificativas (fl. 2.416) e, na sequência, veio aos autos manifestação de Robson Rodrigues da Silva e RR Serviços de Terceirização Ltda., em que questionaram as datas contidas na certidão, bem como requereram a reabertura do prazo para defesa (fls. 2.418-2.419).
15. Na sequência, os Conselheiros Wilber Carlos dos Santos Coimbra e Benedito Antônio Alves firmaram a suspeição para a condução do processo, razão por que o feito foi redistribuído à relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto (fl. 2.431).
16. Ao receber os autos, o relator designado indeferiu o pedido de reabertura do prazo formulado por Robson Rodrigues da Silva e RR Serviços de Terceirização Ltda. e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

determinou o retorno do feito à Secretaria Geral de Controle Externo para análise conclusiva da matéria (fls. 2.433-2.435).

17. O corpo técnico, então, elaborou relatório pelo qual sugeriu a rejeição das preliminares apontadas pelos envolvidos e, no mérito, pelo julgamento nos seguintes termos (fls. 2.439-2.456, vol. IX):

5.1. Julgar irregulares as contas de ROBERTO EDUARDO SOBRINHO, CPF n. 006.661.088-54, M&E CONSTRUTORA TERRAPLANAGEM LTDA, CNPJ n. 06.893.822/0001-25, EDVAN SOBRINHO DOS SANTOS, CPF n. 419.851.252-54, NEYVANDO DOS SANTOS, CPF n. 283.564.032-00, RR SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO, CNPJ n. 06.787.928/0001-44, ROBSON RODRIGUES DA SILVA, CPF n. 469.397.412-91, SEBASTIÃO ASSEF VALLADARES, CPF n. 007.251.702-63, ERENILSON SILVA BRITO, CPF n. 469.388.002-78 e MIRIAN SALDANÃ PERES, CPF n. 152.033.362-53, com fundamento no art. 16, III, “c” da Lei Complementar n. 154/96, com imputação de multa prevista no art. 54, III, (sic) da Lei Complementar n. 154/96;

5.2. Imputar débito aos agentes, nos seguintes termos:

a) ROBERTO EDUARDO SOBRINHO, CPF n. 006.661.088-54, M&E CONSTRUTORA TERRAPLANAGEM LTDA, CNPJ n. 06.893.822/0001-25, EDVAN SOBRINHO DOS SANTOS, CPF n. 419.851.252-54, NEYVANDO DOS SANTOS, CPF n. 283.564.032-00, SEBASTIÃO ASSEF VALLADARES, CPF n. 007.251.702-63, ERENILSON SILVA BRITO, CPF n. 469.388.002-78 e MIRIAN SALDANÃ PERES, CPF n. 152.033.362-53:

a.1) O valor de R\$ 74.695,28 (setenta e quatro mil, seiscentos e noventa e cinco reais e vinte e oito centavos), constante no item 4.2.a.1, da conclusão, a ser atualizado desde 11/6/2012 (data da última ordem bancária emitida em relação ao contrato, conforme documento constante na mídia digital de fl. 1.443, denominado “ordem bancária”);

a.2) O valor de R\$ 47.367,43 (quarenta e sete mil, trezentos e sessenta e sete reais e quarenta e três centavos), constante no item 4.2.a.2, da conclusão, a ser atualizado desde 26/10/2012 (data da última ordem bancária emitida em relação ao contrato, conforme documento constante na mídia digital de fl. 1.443, denominado “ordem bancária”);

b) ROBERTO EDUARDO SOBRINHO, CPF n. 006.661.088-54, RR SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO, CNPJ n. 06.787.928/0001-44, ROBSON RODRIGUES DA SILVA, CPF n. 469.397.412-91, SEBASTIÃO ASSEF VALLADARES, CPF n. 007.251.702-63, ERENILSON SILVA BRITO, CPF n. 469.388.002-78 e MIRIAN SALDANÃ PERES, CPF n. 152.033.362-53:

b.1) O valor de R\$ 747.837,08 (setecentos e quarenta e sete mil, oitocentos e trinta e sete reais e oito centavos), constante no item 4.2.b.1, da conclusão, a ser atualizado desde 17/8/2012 (data da última ordem bancária emitida em relação ao contrato, conforme documento constante na mídia digital de fl. 1.443, denominado “ordem bancária”);

b.2) O valor de R\$ 407.274,10 (quatrocentos e sete mil, duzentos e setenta e quatro reais e dez centavos), constante no item 4.2.b.2, da conclusão, a ser atualizado desde 26/10/2012 (data da última ordem bancária emitida em relação ao contrato, conforme documento constante na mídia digital de fl. 1.443, denominado “ordem bancária”);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

5.3. Julgar regular com ressalvas as contas de FRANCISCO SIZINHO GOMES, CPF n. 056.242.403-25, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar n. 154/96, pela prática da irregularidade descrita no item 4.2.d da conclusão;

5.4. Julgar regulares as contas de GETÚLIO GABRIEL DA COSTA, CPF 035.730.522-15; CRICÉLIA FROES SIMÕES, CPF n.711.386.509-78; ANA NEILA ALBUQUERQUE RIVERO, CPF n. 266.096.813-68; JONHY MILSON OLIVEIRA MARTINS, CPF n. 348.521.742-53, MANOEL DE JESUS DO NASCIMENTO, CPF n. 258.062.112-15, NILSON MORAES DE LIMA, CPF n. 851.213.392-91; MARIA AUXILIADORA ALENCAR DE OLIVEIRA MONTEIRO, CPF n. 339.753.024-53, JAIR RAMIRES, CPF n. 639.660.858-87; EMANUEL NERI PIEDADE, CPF n. 628.883.152-20; JOBERDES BONFIM DA SILVA, CPF n. 162.151.922-87; RAIMUNDO MARCELO FERREIRA FERNANDES, CPF n. 272.226.322-04, em razão do apontamento feito no item 4.1 da conclusão, tudo nos termos do art. 16, I, da Lei Complementar n. 154/96, concedendo-lhes quitação plena nos termos do art. 17 da referida lei.

18. Após a elaboração do relatório técnico, os agentes Edvan Sobrinho dos Santos e Neyvando dos Santos Silva trouxeram aos autos duas novas manifestações, em que requereram juntada de cópia de decisões judiciais e administrativas relacionadas aos fatos discutidos nos autos (fls. 2.465-2.586, vol. IX).

19. Ato contínuo, o Ministério Público de Contas proferiu o parecer n. 076/2020-GPGMPC (fls. 2.588-2.613, vol. IX), pelo qual apresentou manifestação nos mesmos termos daquela feita pelo corpo técnico, divergindo em apenas um ponto, relativo à responsabilidade do agente Neyvando dos Santos Silva.

20. Por fim, os autos foram novamente redistribuídos, em razão da posse do Conselheiro Paulo Curi Neto no cargo de presidente deste Tribunal de Contas.

21. O presente processo foi encaminhado ao meu gabinete no dia 13/4/2020, às 9h14min e aqui recebido no dia 14/04/2020, às 21h12min, conforme informações constantes no sistema PCe (aba Tramitações/Andamentos processuais).

22. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

23. Os presentes autos tratam de um processo de grande complexidade, seja em razão da relevância dos fatos aqui descritos e pela materialidade dos valores envolvidos, seja pela multiplicidade de entidades jurisdicionadas e agentes públicos sobre os quais recaiu imputação.

24. Em virtude disso, antes de passar à análise específica das questões discutidas nos autos, é preciso fazer uma contextualização dos fatos e dos processos (judiciais e de controle) atuados pelo Poder Judiciário e por este Tribunal de Contas para apurá-los.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

25. Para contextualizar os fatos, far-se-á um breve histórico da contratação objeto dos autos e da operação da Polícia Federal que deu origem à investigação e ensejou a autuação de diversos processos judiciais e de controle.

1.1 Da Operação Vórtice.

26. A denominada Operação Vórtice teve por objetivo a investigação de fraudes em licitações e contratos de locação de máquinas e veículos praticadas por organização criminosa (ORCRIM) instalada em secretarias do Município de Porto Velho, nos anos de 2010 a 2012.

27. Os contratos em questão geraram despesas públicas de mais de quinze milhões de reais, distribuídos em aproximadamente trinta contratos celebrados pelo Município por meio das secretarias de obras (Semob urbana e rural), de serviços básicos (Semusb) e de agricultura e abastecimento (Semagric).

28. A investigação teve início por atuação da Polícia Federal e do Ministério Público do Estado de Rondônia (GAECO – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado) que, com autorização judicial, promoveram interceptação telefônica e investigações de campo, as quais evidenciaram indícios da prática de atos que caracterizariam, em tese, a existência de organização criminosa – ORCRIM voltada a prática de infrações criminais, administrativas, bem como atos de improbidade praticadas.

29. No âmbito penal, o inquérito policial visava investigar a prática, em tese, dos crimes de quadrilha, falsidade ideológica, corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, advocacia administrativa, fraude e direcionamento de licitações, dentre outros ilícitos penais¹ praticados pela ORCRIM.

30. As investigações foram materializadas no Inquérito Policial n. 118/2012 e, no seu curso, foi solicitada a concessão de medidas cautelares ao Poder Judiciário, nos autos da ação 0002937-77.2012.8.22.0000.

31. A decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia na ação cautelar mencionada, de relatoria do Desembargador Gilberto Barbosa, foi anexada a estes autos, na mídia digital de fl. 1.443².

32. Conforme registrado na decisão, os fatos investigados diziam respeito a possível i) favorecimento na licitação em relação a certas empresas, sendo que algumas delas pertenceriam, na verdade, a servidores do próprio município; ii) pagamento às empresas por serviços não realizados; iii) pagamentos indevidos a servidores municipais; iv) confecção de planilhas superfaturadas; v) medição ou lançamento incorreto de horas-máquinas trabalhadas; vi) elaboração de pareceres encomendados; vii) confecção de documentos a posteriori, dentre outros³.

¹Informação constante na decisão cautelar proferida no processo 0002937-77.2012.8.22.0000, pelo Desembargador Gilberto Barbosa, do TJ/RO, constante na mídia digital de fl. 1.443.

² Documento constante na pasta Anexo I – Decisões do Tribunal de Justiça de Rondônia, arquivo de nome “Medida Cautelar [Prisões, Buscas e Apreensões]”

³Informação constante na decisão cautelar proferida no processo 0002937-77.2012.8.22.0000, pelo Desembargador Gilberto Barbosa, do TJ/RO, constante na mídia digital de fl. 1.443



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

33. Segundo alegado pelo Ministério Público estadual, os crimes em tese praticados poderiam ser divididos em eixos: a) falsidades ideológicas nos contratos sociais das empresas; b) irregularidades no processo administrativo n. 11.0086/2011, que dizia respeito à locação, em caráter emergencial, de máquinas e equipamentos para atender a Semob; c) fraudes no Pregão n. 040/2010/SEMAD e em suas prorrogações e “caronas”; d) prática de crimes e favores prestados com recursos públicos, para uso político; e) irregularidades no processo de aquisição de máquinas (pregão eletrônico n. 075/2012).

34. No que se refere às alegações de falsidade ideológica, o órgão ministerial relatou que as empresas contratadas pertenciam de fato a agentes públicos, porém, eram registradas em nome de terceiras pessoas (“laranjas”).

35. Em relação às supostas fraudes no processo administrativo n. 11.0086/2011, o *parquet* estadual alegou, de forma resumida, que havia um esquema criminoso que funcionava da seguinte forma: “[...] a Prefeitura Municipal firma 'contratos verbais' para prestação de serviços que já foram licitados. Para arrecadar fundos e pagar estes novos 'contratos', os servidores públicos lançam horas máquinas e serviços prestados inverídicos, não trabalhados, não realizados.”⁴

36. Quanto ao Pregão n. 040/2010/SEMAD, o *parquet* relatou inconsistências verificadas por este Tribunal de Contas na licitação, especificamente quanto à forma de contratação. Esclareceu que os contratos previam o pagamento de horas produtivas e improdutivas, em valor dissonante do que efetivamente deveria ser pago, gerando uma margem de lucro muito maior para as horas improdutivas, fato que incentivava a improdutividade das empresas contratadas.

37. O *parquet* afirmou, ainda, que houve fraude já na fase anterior à contratação, uma vez que teria havido conluio entre os agentes para “lotear” os itens objeto da licitação. Ademais, no curso da contratação, teriam ocorrido as seguintes ilegalidades⁵:

Não execução dos serviços contratados; pagamento por serviços não prestados; subcontratações ilegais; informalidade nos contratos; informalidade nos pagamentos; falsidades nas planilhas de serviços executados; pareceres emitidos ao gosto e interesse da ORCRIM; não fiscalização dos serviços; prorrogações contratuais destituídas das formalidades legais e com burla aos procedimentos licitatórios; pagamento de propina a servidores públicos; utilização de maquinário de terceiros e de funcionários públicos, muitas vezes em nome de laranjas, para a prestação parcial de alguns serviços; falsidades nas elaborações de ordem de serviço; 'agilização' indevida de pagamentos; utilização dos bens, recursos, maquinários e serviços para beneficiar interesses particulares e políticos, dentre diversos outros.

38. Quanto à alegação de favores prestados às custas do erário, esclareceu o *parquet* que os agentes envolvidos desviavam a finalidade de serviços, bens e recursos públicos, que deveriam ser usados em benefício da municipalidade. Alegou, porém, que os mesmos teriam sido usados para finalidades particulares, de forma a beneficiar politicamente alguns grupos, inclusive de parlamentares.

⁴ P. 9 da decisão acima mencionada.

⁵ P. 11-12 da decisão acima mencionada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

39. Acerca do processo de aquisição de máquinas, o *parquet* relatou diálogos interceptados entre o investigado Robson Rodrigues da Silva e terceiras pessoas também investigadas, que demonstrariam o conluio para beneficiar particulares.
40. Em virtude dessas alegações ministeriais, em **4 de dezembro de 2012**, o Desembargador Gilberto Barbosa, relator da investigação no TJ/RO, proferiu decisão em que deferiu as medidas cautelares pleiteadas pelo órgão ministerial.
41. Na decisão, transcreveu trechos de diálogos interceptados, bem como dos termos de interrogatórios colhidos pela Polícia Federal, a fim de concluir pela necessidade de concessão de medidas cautelares que consistiam em:
- a) **Prisão preventiva** de Jair Ramires, Emanuel Neri Piedade, Regina Maria Ribeiro Gonzaga, Erenilson Silva Brito, Joelcimar Sampaio da Silva, Robson Rodrigues da Silva, Barbara Pereira da Silva, Francisco Datimar Tavares e Francisco Edwilson Bessa de Holanda Negreiros;
 - b) **Prisão temporária** de Mirian Saldaña Peres, Josiane Beatriz Faustino, João Francisco da Costa Júnior, Otávio Justiniano Moreno, David Alecrim de Matos, Neyvando dos Santos Silva, Edvan Sobrinho dos Santos, Francisco Gomes de Freitas Neto e João Lima de Araújo;
 - c) **Suspensão do exercício da função pública** de Roberto Eduardo Sobrinho, Mirian Saldaña Peres, Regina Ribeiro Gonzaga, Otávio Justiniano Moreno, Erenilson Silva Brito, Joelcimar Sampaio da Silva, Jair Ramires, Emanuel Neri Piedade, João Lima de Araújo, Robson Rufato de Abreu, Jobertes Bonfim da Silva, Sebastião Asséf Valadares, Jânio Alves Teixeira, Jorge Luiz Teixeira Lima, Ranilson de Pontes Gomes, José Lopes de Castro, Cricélia Fróes Simões, Francisco Moreira de Oliveira, Neyvando dos Santos Silva, Francisco Edwilson Bessa de Holanda Negreiros, Francisco Gomes de Freitas e Paulo Alves de Souza;
 - d) **Proibição de acesso dos investigados às dependências da Prefeitura de Porto Velho**, da Secretaria Municipal de Fazenda; Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Serviços Básicos, Procuradoria Geral do Município, Controladoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Agricultura e Secretaria Municipal de Projetos e Obras Especiais;
 - e) **Busca e apreensão** de documentos nos domicílios, residências e ambientes de trabalho dos investigados, além das sedes das empresas envolvidas;
 - f) **Indisponibilidade de bens e quebra de sigilo fiscal e bancário** de todos os investigados.
42. Após o cumprimento de todas essas medidas cautelares, a investigação prosseguiu no âmbito criminal, por meio do já mencionado inquérito policial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

43. No âmbito da improbidade administrativa, porém, **apenas no ano de 2019** foi instaurado inquérito civil para apuração dos fatos, por meio da Portaria 012/GAECO, de 03 de junho de 2019⁶.

44. Esses inquéritos, tanto cível quanto penal, tiveram seu regular trâmite e, ao final, ensejaram a propositura de inúmeras ações penais e de improbidade administrativa, as quais serão a seguir detalhadas.

1.2. Dos Processos judiciais.

45. De início, é importante lembrar que as instâncias penal, cível, administrativa e de controle são independentes e, portanto, a existência ou não de condenação na esfera criminal e de improbidade, não vincula a atuação do Tribunal de Contas.

46. Porém, por se tratar de Operação deflagrada pela Polícia Federal e pelo Ministério Público (GAECO) que envolveu valores milionários, dezenas de agentes públicos e particulares e aproximadamente trinta contratos administrativos, **é de grande relevância fazer uma análise sistêmica dos fatos**, com a demonstração de tudo que foi **apurado e comprovado** em relação aos fatos investigados até a presente quadra.

47. A fim de buscar informações quanto aos processos judiciais iniciados em relação à Operação Vórtice, a assessoria de meu gabinete, por minha determinação, entrou em contato com o Ministério Público do Estado de Rondônia (pelo GAECO – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), e obteve a informação de que a Operação Vórtice ensejou a propositura de 11 (onze) ações de improbidade administrativa, propostas no ano de 2019.

48. Em relação aos processos penais, porém, obteve-se a informação de que o órgão ministerial não possui um controle sistematizado das ações que foram propostas em decorrência da operação mencionada.

49. Diante dessas informações, a assessoria do gabinete buscou, então, contato junto ao Tribunal de Justiça, por meio do Departamento Especial e, também lá, não se logrou êxito em obter informações quanto a todas as ações penais propostas pelo *parquet* em razão dos fatos apurados na Operação Vórtice da Polícia Federal.

50. Assim, foi necessário realizar busca na rede mundial de computadores e no site do TJ/RO, de forma a tentar localizar as ações penais propostas, **tudo com a finalidade de se ter uma visão sistematizada de todos os processos existentes quanto aos mesmos fatos**.

51. Entretanto, diante da ausência de controle sistematizado por parte do titular da ação penal (MPRO – GAECO), não é possível afirmar, com grau absoluto de certeza, que todas as ações propostas serão aqui relatadas; apenas serão mencionadas aquelas que foram localizadas mediante pesquisa nos próprios autos, consulta ao sistema de jurisprudência e de consulta processual do TJ/RO e na rede mundial de computadores.

⁶ <https://www.nahoraonline.com/operacao-vortice-gaeco-instaura-inquerito-para-investigar-supostos-desvios-de-r-75-milhoes-em-orgaos-da-prefeitura-de-porto-velho/>, acesso em 11/5/2020, às 10h22min.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

52. Passa-se, então, a relatar as ações propostas, iniciando pelas ações de improbidade administrativa e, na sequência, as de natureza penal.

53. Conforme se pode verificar da análise dos autos (fl. 2.514-2.519, vol. IX), ainda no ano de 2012, foi proposta uma ação de improbidade Administrativa em desfavor de José Wildes de Brito, Jair Ramires e Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes (autos n. **0002317-62.2012.8.22.0001**), ao argumento de que estes, ao descumprirem decisão do Tribunal de Contas no processo 2546/10, geraram dano ao erário, o que caracterizaria ato de improbidade.

54. No entanto, em sentença proferida pelo juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho, os pedidos formulados foram julgados improcedentes. O juízo entendeu que o mero descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, sem a devida individualização das condutas dos agentes, não era capaz de caracterizar ato de improbidade.

55. A sentença foi analisada em sede de reexame necessário pela colenda 2ª Câmara Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, oportunidade em que foi mantida a sentença proferida por aquele *juízo a quo*, conforme a seguinte ementa:

Reexame necessário. Ação Civil Pública por ato de improbidade. Improcedência dos pedidos. Conhecimento. Inobservância ao modelo de controle traçado pelo TCE/RO. Realização de controle eficaz. Ausência de má-fé. Sentença confirmada.

A sentença que conclui pela improcedência dos pedidos formulados nos autos de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, sujeitam-se ao reexame necessário por aplicação analógica do art. 19 da Lei 4.717/65. Precedente do STJ.

A simples inobservância às formalidades do modelo de sistema de controle de prestação de serviços contratados pelo Município traçado pelo TCE/RO, quando não evidenciada a má-fé do agente público, alinhado à inexistência de qualquer prejuízo ao erário, caracteriza-se como mera irregularidade administrativa, não sujeitando o agente aos rigores da Lei de Improbidade Administrativa (Reexame necessário 0002317-62.2012.8.22.0001, Relator Desembargador Renato Martins Mimesi, julgamento em 19/05/2015).

56. Após essa decisão, apenas no ano de 2019 houve a autuação de inquérito civil, com a propositura de novas ações de improbidade administrativa que, conforme noticiado acima, totalizaram 11 (onze) processos judiciais.

57. Ao analisar as peças iniciais dessas ações de improbidade administrativa propostas no ano de 2019, é possível perceber que o Ministério Público do Estado de Rondônia fez um introito da operação, relatando o histórico da fiscalização feita pelos órgãos de controle (MPE, PF e TCE).

58. Narrou que os fatos discutidos nestas ações de improbidade, em síntese, dizem respeito a possíveis desvios ocorridos em contratos celebrados com base no Pregão Presencial n. 040/2010, objeto da Operação Vórtice.

59. Esclareceu que a existência dos mencionados desvios baseou-se no quanto apurado em auditoria feita por este Tribunal de Contas, e corresponderia ao pagamento de serviços que não teriam sido prestados.

60. O *parquet*, em todas as ações, relatou a existência de inúmeros contratos celebrados entre as secretarias municipais e as empresas investigadas e que, em todos eles,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

verificou-se desvio de dinheiro público, totalizando um dano ao erário no montante de R\$ 7.500.339,59 (sete milhões, quinhentos mil, trezentos e trinta e nove reais e cinquenta e nove centavos).

61. Após relatar a existência desses contratos e do vultuoso dano ao erário, o órgão ministerial esclareceu que, para evitar confusão processual, decidiu cindir o contexto dos atos ímprobos em várias ações diferentes, dividindo os fatos com base nos contratos firmados por cada uma das secretarias e empresas.

62. Com isso, foram autuadas as já mencionadas 11 (onze) ações civis públicas, que estão em fase postulatória (notificação/citação e/ou apresentação de defesa preliminar), ou seja, sem que tenha havido a prolação de qualquer ato jurisdicional de cunho decisório⁷.

63. Abaixo, relata-se o número das ações, o nome dos requeridos arrolados em cada uma delas e os contratos a que se referem.

a) **7027683-37.2019.8.22.0001** – Cricélia Froes Simões, Neyvando dos Santos Silva, Edvan Sobrinho dos Santos, Rubens Aleine de Mello Nogueira, Josemar Peusa Silva, Silmo da Silva Santana, Francisco Itamar da Costa, Jeoval Batista da Silva, José Wildes de Brito, M&E Construtora e Terraplenagem ME, Roberto Eduardo Sobrinho – **Apuração de desvios nos contratos n. 126/PGM/2011-Semagric, 059/PGM/2012-Semagric, firmados com a empresa M& E Construtora e Terraplenagem ME;**

b) **7027685-07.2019.8.22.0001** – Roberto Eduardo Sobrinho, R R Serviços de Terceirização, Robson Rodrigues da Silva, Josiane Beatriz Faustino, Miriam Saldana Peres, Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes, Sebastião Assef Valladares, Luiz Felício da Costa, Maria Regina Ribeiro Gonzaga, Erenilson Silva Brito, Oelinton Santana, Otaviano Justiniano Moreno, Francisco Gomes de Freitas, Wilson Rogério Dantas, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa, Cricélia Froes Simões – **Apuração de desvios nos contratos n. 133/PGM/2011-Semob Rural; 016/PGM/2011-Semob Rural; 131/PGM/2012 – Semob Urbana, 030/PGM/2012 – Semob Urbana, firmados com a empresa R R Serviços de Terceirização;**

c) **7027687-74.2019.8.22.0001** – Roberto Eduardo Sobrinho, Luiz Felício da Costa, M& E Terraplenagem Ltda., Edvan Sobrinho dos Santos, Miriam Saldaña Peres, Neyvando dos Santos Silva, Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes, Sebastião Assef Valladares, Maria Regina Ribeiro Gonzaga, Erenilson Silva Brito, Oelinton Santana, Otavio Justiniano Moreno, Francisco Gomes de Freitas, Wilson Rogério Dantas, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa, Cricélia Froes Simões – **Apuração de desvio nos contratos n. 132/PGM/2011 – Semob Rural, 019/PGM/2012 – Semob Rural, 071/PGM/2012- Semob Rural; 130/PGM/2011 – Semob Urbana, firmados com a empresa M&E Terraplenagem Ltda.;**

⁷ Atualização do andamento processual feita no dia 06/10/2020, às 10h



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- d) **7027688-59.2019.8.22.0001** – Roberto Eduardo Sobrinho, Porto Junior Construções Ltda ME, Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros, David de Alecrim Matos, Eber Alecrim Matos, Mirian Saldaña Peres, Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes, Sebastião Assef Valladares, Maria Regina Ribeiro Gonzaga, Erenilson da Silva Brito, Oelinton Santana, Otavio Justiniano Moreno, Francisco Gomes de Freitas, Luiz Felício da Costa, Wilson Rogério Dantas, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa, Cricélia Froes Simões – **Apuração de desvio no contrato n. 18/PGM/2012 – Semob Rural, firmado com a empresa Porto Junior Construções Ltda. ME;**
- e) **7027690-29.2019.8.22.0001** – Roberto Eduardo Sobrinho, João Francisco da Costa Chagas Junior, Joberdes Bonfim da Silva, Elivaldo Tito Vargas, Eliezio Santos Lima, Emanuel Neri Piedade, Fortal Construções Ltda, Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros, Valney Cristian Pereira de Moraes, Jair Ramires, Francisco Rodrigues da Silva, Ladislau Rodrigues Ferreira, Antônio Maria Alves do Nascimento, Adalberto Aparecido de Souza, Robson Rufatto de Abreu, Cricélia Froes Simões, Andresson Batista Ferreira – **Apuração de desvios nos contratos n. 116/PGM/2011-Semusb, 170/PGM/2011-Semusb, 077/PGM/2012-Semusb, firmado com a empresa Fortal Construções Ltda.;**
- f) **7027691-14.2019.8.22.0001** – Roberto Eduardo Sobrinho, Joberdes Bonfim da Silva, M&E Construtora e Terraplenagem Ltda., Edvan Sobrinho dos Santos, Neyvando dos Santos Silva, Jair Ramires, Elivaldo Tito Vargas, Eliezio Santos Lima, Emanuel Neri Piedade, Francisco Rodrigues da Silva, Andresson Batista Ferreira, Ladislau Rodrigues Ferreira, Antônio Maria Alves do Nascimento, Adalberto Aparecido de Souza, Robson Rufatto de Abreu, Cricélia Froes Simões – **Apuração de desvios nos contratos n. 118/PGM/2011-Semusb, 78/PGM/2012-Semusb, firmados com a empresa M&E Construtora e Terraplenagem Ltda.;**
- g) **7027692-96.2019.8.22.0001** – Roberto Eduardo Sobrinho, Joberdes Bonfim da Silva, R R Serviços de Terceirização Ltda, Robson Rodrigues da Silva, Josiane Beatriz Faustino, Jair Ramires, Elivaldo Tito Vargas, Eliezio Santos Lima, Emanuel Neri Piedade, Francisco Rodrigues da Silva, Ladislau Rodrigues Ferreira Antônio Maria Alves do Nascimento, Adalberto Aparecido de Souza, Robson Rufatto de Abreu, Cricélia Froes Simões e Andresson Batista Ferreira – **Apuração de desvio nos contratos n. 115/PGM/2011-SEMUSB, 169/PGM/2011-SEMUSB, 195/PGM/Semusb, 076/PGM/2012-SEMUSB, firmados com a empresa R R Serviços de Terceirização Ltda.;**
- h) **7027693-81.2019.8.22.0001** – Silmo da Silva Santana, Josemar Peusa Silva, Rubens Aleine De Mello Nogueira, Roberto Eduardo Sobrinho, R R Serviços de Terceirização Ltda - Me, Robson Rodrigues da Silva, Josiane Beatriz Faustino, Jose Wildes de Brito, Jeoval Batista da Silva, Francisco Itamar da Costa, Cricélia Froes Simões – **Apuração de desvios nos contratos n. 125/PGM/2011/Semagric, 058/PGM/2012/Semagric, firmados com a empresa R R Serviços de Terceirização Ltda.;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

i) **7027694-66.2019.8.22.0001** – Roberto Eduardo Sobrinho, Fortal Construções Ltda., Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros, Valney Cristian Pereira de Moraes, Joao Francisco da Costa Chagas Junior, Miriam Saldaña Peres, Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes, Sebastião Assef Valladares, Davi de Alecrim, Erenilson Silva Brito, Oelinton Santana, Otavio Justiniano Moreno, Francisco Gomes de Freitas, Luiz Felício da Costa, Wilson Rogerio Dantas, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa, Cricélia Froes Simões – **Apuração de desvios no contrato n. 017/PGM/2012- Semob Rural, firmado com a empresa Fortal Construções Ltda.;**

j) **7027697-21.2019.8.22.0001** – Roberto Eduardo Sobrinho, Fortal Construções Ltda., Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros, Joao Francisco Da Costa Chagas Junior, Jose Wildes de Brito, Valney Cristian Pereira de Moraes, Jeoval Batista da Silva, Francisco Itamar da Costa, Silmo da Silva Santana, Josemar Peusa Silva, Rubens Aleine de Mello Nogueira, Cricélia Froes Simões - **Apuração de desvios no contrato n. 124/PGM/2011-Semagric, firmado com a empresa Fortal Construções Ltda.;**

k) **7027689-44.2019.8.22.0001** – Robson Rufatto de Abreu, Cricélia Froes Simões, Roberto Eduardo Sobrinho, Joberdes Bonfim da Silva, Porto Junior Construções Ltda., Eber Alecrim Matos, Elivaldo Tito Vargas, Eliezio Santos Lima, Emanuel Neri Piedade, Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros, David de Alecrim Matos, Jair Ramires, Francisco Rodrigues da Silva, Andresson Batista Ferreira, Ladislau Rodrigues Ferreira, Antônio Maria Alves do Nascimento, Adalberto Aparecido Souza - **Apuração de desvios nos contratos n. 117/PGM/2011-Semusb e 171/PGM/2011-Semusb, firmado com a empresa Porto Junior Construções Ltda.**

64. Todas essas ações, como dito, ainda se encontram na fase postulatória, sem o início da produção de provas judiciais e sem a prolação de nenhuma decisão.

65. Relatadas as ações de improbidade existentes e a fase em que se encontram, passa-se ao relato das ações penais propostas em decorrência da Operação Vórtice.

66. Como já informado, em relação às ações penais, a assessoria de gabinete não logrou êxito em conseguir informações sistematizadas junto ao Ministério Público Estadual ou ao Tribunal de Justiça.

67. Em razão disso, na tentativa de trazer uma visão ampla dos processos que envolvem a Operação Vórtice aqui descrita, a relatoria, além de analisar as ações penais mencionadas nestes autos, procedeu buscas junto ao sistema de pesquisa do TJ/RO⁸ a fim de verificar a existência dos processos criminais envolvendo a matéria. Como parâmetro de busca, utilizou-se os nomes de cada um dos agentes apontados como responsáveis no relatório de fls.1.388-1.442.

68. Após essa busca, foi possível verificar que, no ano de 2013, foram propostas ações penais por crime de falsidade ideológica, em relação à alegada falsidade constante no

⁸ <https://www.tjro.jus.br/appg/pages/index.xhtml>, acesso em 15/5/2020, às 10h36min.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

registro de empresas contratadas pelo poder público municipal. Referidas ações já foram julgadas, conforme relatado a seguir.

69. A ação penal n. **0000234-91.2013.8.22.0501** teve como réus Neyvando dos Santos Silva, Edvan Sobrinho dos Santos e Meire Oliveira de Araújo, aos quais foi imputado crime de falsidade ideológica, em razão de terem feito incidir declaração falsa no contrato social da empresa M&E Construtora e Terraplanagem Ltda., com o intuito de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante, qual seja, a verdadeira titularidade da empresa.

70. Referida ação penal teve o pedido julgado improcedente em primeiro grau e, em sede de recurso, houve a manutenção da sentença, por acórdão de relatoria do Desembargador Renato Martins Mimessi, com a seguinte ementa:

Apelação. Falsidade Ideológica. Provas obtidas durante o inquérito. Não confirmação em juízo. Absolvição. Manutenção da sentença. Recurso não provido.

Para ser a prova considerada idônea a justificar o édito condenatório não pode consistir exclusivamente nos elementos informativos do inquérito policial; antes, deverá ser produzida ou confirmada em juízo, sob pena de sua desconsideração, máxime quando a pretensão condenatória baseia-se em provas orais, não ratificadas na instrução criminal.

71. Ou seja, o Poder Judiciário absolveu os envolvidos do crime que lhes fora imputado, em razão de ausência de provas da materialidade do fato tido por ilícito.

72. Já a ação penal n. **0000233-09.2013.8.22.0501** teve como réus David de Alecrim Matos, Rosimeire de Souza Nunes, Rozilda de Souza Nunes e Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros. Nesta ação, em segundo grau de jurisdição, por acórdão de relatoria do Desembargador Miguel Mônico Neto, os réus foram condenados pela prática do crime de falsidade ideológica (art. 299, CP) por terem inserido declaração falsa em atos constitutivos da empresa Porto Júnior Construções Ltda., com a finalidade de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante (titularidade da pessoa jurídica).

73. Referido acórdão teve a seguinte ementa:

Apelação criminal. Falsidade ideológica. Alteração contratual. Sociedade. Declaração falsa. Dolo específico. Finalidade. Alteração de verdade sobre fato juridicamente relevante. Titularidade da empresa. Recursos não provido e provido.

Comete crime de falsidade ideológica o agente que, com o fim de alterar verdade sobre fato juridicamente relevante, insere sócios "laranjas" no contrato social de empresa, da qual, de fato, é administrador e proprietário.

O crime de falsidade ideológica é formal e, portanto, dispensada a ocorrência de dano efetivo, sendo suficiente que o documento ideologicamente falso tenha potencialidade lesiva. Sua autonomia é consagrada na jurisprudência.

74. O acórdão foi impugnado via recurso especial e, posteriormente, por agravo em recurso extraordinário, porém, ambos tiveram seguimento negado (REsp 168660/RO e ARE 1186851).

75. Ainda no ano de 2013, houve a propositura da ação n. **0001644-87.2013.8.22.0501**, que tratou de petição apresentada pelos investigados requerendo a declaração de nulidade da Operação Vórtice, por ter sido presidida pela Polícia Federal e em razão de alegado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

impedimento do desembargador relator do caso. Porém, os pedidos formulados foram julgados improcedentes em primeiro grau e em sede de apelação, estando, atualmente, pendentes de julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça (AREsp nº 455832/RO).

76. No ano de 2016, foi proposta a ação penal n. **0003511-13.2016.8.22.0501** (1ª Vara Criminal de Porto Velho), que tem como réus Marcos Borges de Oliveira, Anízio Rodrigues de Carvalho, Lucídio José Cella, Glaucimara Cella, Edvan Sobrinho dos Santos, Neyvando dos Santos Silva, Otávio Justiniano Moreno, Francisco Gomes de Freitas, Rosemeire Bastos, Eduardo Nunes de Vasconcelos, Regina Maria Ribeiro Gonzaga de Melo, Mário Jonas Freitas Guterres, Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes e Roberto Eduardo Sobrinho.

77. Essa ação penal tem por objetivo a apuração de crimes de dispensa indevida de licitação, peculato e falsidade ideológica, em relação ao processo administrativo n. 11.0086/2011-SEMOB, que tratou de contratação emergencial de máquinas e veículos.

78. Após essas ações, apenas no ano de 2019 o Ministério Público do Estado de Rondônia voltou a tratar da operação, propondo novas ações penais. Na pesquisa feita, foram localizadas 9 (nove) ações penais propostas no ano de 2019, em relação aos fatos relacionados à Operação Vórtice.

79. Importa registrar que os processos mencionados estão todos em fase de apresentação de defesa prévia ou recebimento da denúncia e, portanto, na pesquisa feita ao sistema de consulta do TJ/RO não é possível verificar o teor dos fatos denunciados. Isso porque o sistema de consulta apenas disponibiliza o teor das decisões, não sendo possível acessar o conteúdo da denúncia. Assim, como nenhum desses casos teve decisão proferida, já que estão em fase de defesa preliminar ou recebimento de denúncia, também não foi possível verificar exatamente quais são os fatos apurados em cada uma delas.

80. De toda forma, passa-se a relatar a ação penal, o nome dos agentes investigados e a fase em que se encontra⁹:

a) Ação penal n. **0006272-12.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal de Porto Velho) – réus Robson Rodrigues da Silva, Robson Rufatto de Abreu, Eliézio Santos Lima, Adalberto Aparecido de Souza, Ladislau Rodrigues Ferreira, Elivaldo Tito Vargas, Francisco Rodrigues da Silva, Emanuel Neri Piedade e Jair Ramires – processo suspenso;

b) Ação penal n. **0003640-13.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal de Porto Velho) – réus Robson Rodrigues da Silva, Getúlio Gabriel da Costa, Francisco Sizinho Gomes, Wilson Rogerio Dantas, Luiz Felício da Costa, Francisco Gomes de Freitas, Otávio Justiniano Moreno, Oelinton Santana, Erenilson Silva Brito, Regina Maria Ribeiro Gonzaga de Melo, Sebastião Assef Valladares, Mirian Saldaña Peres e Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes – audiência de instrução designada;

c) Ação penal n. **0007804-21.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal de Porto Velho) – réus Robson Rodrigues da Silva, Rubens Aleine de Mello Nogueira, Josemar

⁹ Atualização do andamento processual em 06/10/2020, às 10h



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Peusa Silva, Silmo da Silva Santana, Francisco Itamar da Costa, Jeoval Batista da Silva e José Wildes de Brito – apresentação de defesa prévia;

d) Ação Penal **0007803-36.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal) – réus João Francisco da Costa Chagas Junior, Valney Cristian Pereira de Moraes, Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros, Rubens Aleine de Mello Nogueira, Josemar Peusa Silva, Silmo da Silva Santana, Francisco Itamar da Costa, Jeoval Batista da Silva e José Wildes de Brito – fase de citação dos réus;

e) Ação penal n. **0006270-42.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal) – réus David de Alecrim Matos, Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros, Robson Rufatto de Abreu, Eliézio Santos Lima, Adalberto Aparecido de Souza, Ladislau Rodrigues Ferreira, Elivaldo Tito Vargas, Francisco Rodrigues da Silva, Emanuel Neri Piedade e Jair Ramires – fase de defesa prévia;

f) Ação penal n. **0006271-27.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal) – réus João Francisco da Costa Chagas Junior, Valney Cristian Pereira de Moraes, Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros, Robson Rufatto de Abreu, Eliézio Santos Lima, Adalberto Aparecido de Souza, Ladislau Rodrigues Ferreira, Elivaldo Tito Vargas, Francisco Rodrigues da Silva, Emanuel Neri Piedade e Jair Ramires – fase de defesa prévia.

g) Ação penal n. **0006273-94.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal) – réus Edvan Sobrinho dos Santos, Robson Rufatto de Abreu, Adalberto Aparecido de Souza, Ladislau Rodrigues Ferreira, Elivaldo Tito Vargas, Francisco Rodrigues da Silva, Emanuel Neri Piedade e Jair Ramires – processo suspenso.

h) Ação penal n **0003785-69.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal) – réus Edvan Sobrinho dos Santos, Getúlio Gabriel da Costa, Francisco Sizinho Gomes, Wilson Rogerio Dantas, Luiz Felício da Costa, Francisco Gomes de Freitas, Otávio Justiniano Moreno, Oelinton Santana, Erenilson Silva Brito, Regina Maria Ribeiro Gonzaga de Melo, Sebastião Assef Valladares, Mirian Saldaña Peres e Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes – fase de defesa prévia;

i) Ação penal **0003784-84.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal) – réus Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros, Francisco Gomes de Freitas, David Alecrim Matos, Wilson Rogerio Dantas, Luiz Felício da Costa, Otávio Justiniano Moreno, Oelinton Santana, Regina Maria Ribeiro Gonzaga de Melo, Sebastião Assef Valladares e Mirian Saldaña Peres – fase de citação dos réus;

j) Ação Penal **0003786-54.2019.8.22.0501** (1ª Vara Criminal) – réus Francisco da Costa Chagas Junior, Valney Cristian Pereira de Moraes, Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros, Wilson Rogerio Dantas, Luiz Felício da Costa, Francisco Gomes de Freitas, Otávio Justiniano Moreno, Oelinton Santana, Regina Maria Ribeiro Gonzaga de Melo, Sebastião Assef Valladares e Mirian Saldaña Peres – fase de defesa prévia.

81. Na consulta feita, não foi encontrado nenhum registro de processos criminais relativos à Operação Vórtice em nome de Cricélia Froes Simões, Josiane Beatriz Faustino, Maria Auxiliadora Alencar de Oliveira Monteiro, Nilson Moraes de Lima, Manoel Jesus do Nascimento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Jonhy Milson Oliveira Martins, Ana Neila Albuquerque Rivero, Jobertes Bonfim da Silva, Maria Clarice Alves Braga, Maria Regina Ribeiro Gonzaga.

82. Além dessas ações propostas pelo Ministério Público, houve menção nos autos, pelo investigado Edvan Sobrinho dos Santos (petição protocolada às p. 2.465 e seguintes), de ações cíveis propostas pelas empresas, com a finalidade de receber valores decorrentes das contratações questionadas na Operação Vórtice. Trata-se dos processos 0023153-85.2014.8.22.0001 e 7051689-79.2017.8.22.0001.

83. O processo n. **023153-85.2014.8.22.0001** trata de ação proposta pela empresa R. R. Serviços de Terceirização Ltda., cujo objetivo era a cobrança do valor de R\$ 2.235.128,50, relativo a serviços prestados em decorrência de contratos oriundos do Pregão Presencial 040/2010. Tratava-se dos contratos n. 030/PGM/2012 (Semob), 058/PGM/2012 (Semob), 068/PGM/2012 (Semob), 069/PGM/2012 (Semob) e 076/PGM/2012 (Semusb).

84. O pedido foi julgado procedente pelo juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública de Porto Velho, ao argumento de que a documentação que instruíra os autos dava conta da prestação dos serviços, sem que o ente municipal (requerido) trouxesse fatos impeditivos ou modificativos do direito ao recebimento das verbas.

85. Já o processo **7051689-79.2017.8.22.0001**, tratou de cobrança proposta por M&E Construtora e Terraplanagem Ltda. e teve por objetivo o recebimento de R\$ 145.845,63, valor relativo ao Contrato n. 08/PGM/2012, também decorrente do Pregão Presencial 040/2010.

86. Neste caso, também julgado pela 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho, o juízo declarou a procedência do pedido, por entender que o ente municipal não poderia deixar de pagar os valores devidos pela prestação do serviço com base em considerações genéricas sobre irregularidades.

87. A sentença deste processo, porém, foi impugnada por recurso de apelação, atualmente pendente de julgamento pelo Tribunal de Justiça.

88. Diante de todas essas considerações, é possível perceber, então, a existência de inúmeros processos cíveis e criminais acerca da matéria discutida nestes autos, que envolve as contratações relativas à locação de máquinas e veículos pelo Município de Porto Velho.

89. No entanto, até o momento, não houve nenhuma decisão, seja no âmbito cível ou criminal, **quanto aos fatos efetivamente discutidos neste processo**, notadamente aqueles que envolvem as possíveis fraudes, direcionamento e desvios na execução dos contratos.

90. Isso porque, das ações mencionadas acima, apenas houve julgamento efetivo de duas daquelas que tratavam da falsidade societária de empresas contratadas (processos 0000234-91.2013.8.22.0501 e 0000233-09.2013.8.22.0501), bem como daquela que discutiu a contratação emergencial feita enquanto estava suspenso o Pregão Presencial n. 040/2010 (processo n. 0003511-13.2016.8.22.0501).

91. Essa última ação, que discutia a contratação emergencial, foi sentenciada em 13/7/2020, com julgamento parcialmente procedente. Porém, **pelo que se nota da leitura do provimento judicial, verifica-se que os fatos lá discutidos são distintos dos que analisados nestes autos.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

92. Isso porque, conforme se verá em linhas posteriores, o objeto desses autos diz respeito a contratações específicas decorrentes do Pregão Presencial n. 040/2010, ao passo que aquela ação judicial é relacionada a uma contratação emergencial feita enquanto o pregão estava suspenso por determinação deste Tribunal de Contas.

93. Assim, ainda que a ação penal 0003511-13.2016.8.22.0501 trate de fatos semelhantes, as questões lá discutidas dizem respeito a outros contratos e processo administrativo distintos dos que são tratados nestes autos. **Por esse motivo, a decisão lá proferida não influencia na discussão aqui travada.**

94. Por fim, é importante esclarecer, para já evitar quaisquer discussões quanto a possível nulidade, que todas as diligências feitas por meu gabinete em relação aos processos judiciais **têm por única finalidade apenas contextualizar os fatos e não servir como base para formação do convencimento deste julgador.** Ademais, todos os processos aqui relatados são públicos e disponíveis para consulta de qualquer interessado.

95. Por esse motivo, mesmo que tenham sido feitas novas diligências nesta fase de julgamento, em razão da sua finalidade (contextualizar os fatos) e da publicidade dos processos citados, não há necessidade de reabertura do contraditório aos agentes investigados, já que os fatos aqui descritos não prejudicarão a defesa de nenhum deles.

1.3. Dos processos autuados no Tribunal de Contas.

96. Além da investigação policial e das ações penais e cíveis propostas em decorrência da denominada **Operação Vórtice da Polícia Federal**, houve autuação de diversos processos em relação às contratações investigadas também no âmbito deste Tribunal de Contas.

97. O histórico dessa questão relativa à contratação de máquinas e equipamentos pelo Município de Porto Velho é longo, tendo havido processo autuado ainda na época da licitação, realizada no ano de 2010.

98. Ou seja, a questão relativa a essas contratações é objeto de análise deste Tribunal desde antes da deflagração da Operação Vórtice pela Polícia Federal.

99. Para facilitar a compreensão, antes de relatar o histórico de cada um desses processos, faz-se relevante sintetizá-los no quadro abaixo, em ordem cronológica:

Número	Objeto	Conclusão
2546/10	Análise do Pregão Presencial 040/2010/PGM	Julgamento pela regularidade formal do edital
2875/2010	Representações contra ato administrativo de anulação do Pregão Presencial 040//2010/PGM	Julgamento procedente, restaurando-se o pregão
4675/12	Fiscalização quanto à possível superfaturamento de horas improdutivas	Conversão em tomada de contas especial – 3407/16, destinada a apurar danos nos contratos celebrados pela Semob Rural
1600/14	Auditoria de fraude investigativa – Semob Urbana	Conversão em tomada de contas especial – 3403/16
1601/14	Auditoria de fraude investigativa – Semusb	Conversão em tomada de contas especial – 3404/16



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

1602/14	Auditoria de fraude investigativa – Semagric	Conversão em tomada de contas especial – 3405/16
1603/14	Auditoria de fraude investigativa – irregularidades formais atinentes ao uso de documentos falsos e violação ao sigilo das propostas no Pregão Presencial n. 040/2010/PGM	Ainda não decidido

100. Passa-se, então, a relatar cada um desses processos.

1.3.1. Dos processos autuados para fiscalização do Pregão Presencial n. 040/2010/CML/SEMAD/PVH – Processos n. 2546/2010 e 2875/2010.

101. Ainda no ano de 2010, foi autuado neste Tribunal de Contas o processo n. **2546/10**, de relatoria do e. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, cujo objeto era a fiscalização do Pregão Presencial n. 040/2010/CML/SEMAD/PVH.

102. Referido certame licitatório tinha por objetivo promover o registro de preços dos serviços de locação de máquinas, equipamentos e veículos, a serem utilizados em serviços e obras no município.

103. Ainda na fase inicial do referido processo, o relator proferiu a Decisão n. 005/2010/GCWCS¹⁰ pela qual determinou aos agentes responsáveis pela licitação que comprovassem a viabilidade econômico-financeira da locação de equipamentos em detrimento da aquisição do maquinário.

104. Concomitantemente a esse processo, aportou na Corte de Contas uma representação formulada pela empresa MT Construções Ltda., em que discutia sua desclassificação do mencionado pregão. Ocorre que, antes mesmo do julgamento desta, o pregão questionado foi anulado pela Administração, o que ensejou a declaração de perda do objeto da representação.

105. A anulação, porém, ensejou a vinda de duas outras representações, que foram autuadas de forma conjunta no processo **2875/2010, distribuído por vinculação ao** Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, as quais questionavam o ato de anulação, ao argumento de que esta teria ocorrido em virtude de negociação política entre Legislativo e Executivo, de forma a beneficiar algumas das empresas participantes¹¹.

106. Nesse novo processo, foi reconhecida a ilegalidade do ato de anulação da licitação, conforme Acórdão 197/2010-PLENO. Ou seja, pela decisão, a licitação deveria voltar a ter regular trâmite, dada a evidenciação de que a anulação feita no âmbito administrativo foi ilegal.

107. A despeito disso, porém, o certame permaneceu suspenso em razão de uma outra decisão proferida por este Tribunal, no processo 2546/2010, também sob a prevenção do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.

108. No ano de 2011, finalmente, foi julgado o processo 2546/10 (que tinha por objeto analisar a regularidade do pregão), por meio da Decisão n. 148/2011-2ª Câmara. Nessa oportunidade, a Corte de Contas considerou legal o edital do Pregão Presencial n. 040/2010,

¹⁰ Informação constante no ID 30039, do processo 2456/10, p. 2, parágrafo 5.

¹¹ Informação extraída do relatório de auditoria, especificamente à f. 1.391 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

determinando, porém, a adoção de mecanismos de controles internos da execução dos contratos a serem firmados com base nele, de forma a subsidiar posterior realização de ação de controle.

109. A decisão trouxe o seguinte dispositivo¹²:

[...] II – determinar a adoção de sistema de controle de horas máquina de acordo com as diretrizes a seguir fixadas, de modo a demonstrar e comprovar a efetiva liquidação da despesa:

a) a designação de Comissão de Fiscalização composta por, no mínimo, três servidores do quadro efetivo da Administração Municipal, com conhecimento técnico específico, designados pela Secretaria Municipal de Obras, para exercer o controle diário das obras realizadas e das horas/máquina utilizadas, atestando a devida utilização e emprego das máquinas pelas horas descritas, sob pena de responsabilidade solidária junto a esta Corte de Contas, utilizando-se do formulário previsto no item c, a seguir, de modo a aferir o atendimento aos princípios da legalidade, finalidade, eficiência e economicidade.

b) a instalação de horímetros, devidamente inspecionados e certificados pelo órgão competente, em todos os maquinários que venham a ser locados por meio deste Edital;

c) a adoção de formulário padrão para o ateste da fiscalização realizada por maquinário, que deverá ao final vir subscrito pelo motorista da máquina e pelos membros da comissão, contendo campo para preenchimento das seguintes informações:

- identificação do veículo (modelo, ano e placa do veículo);
- identificação do condutor (nome por extenso e documento de identificação);
- registro da data, hora e local do início dos serviços;
- registro da data e hora do término dos serviços;
- registro da finalidade do uso da máquina;
- registro do serviço realizado;
- registro do montante de horas/máquina utilizados no dia;
- dados do horímetro no início do serviço;
- dados do horímetro no término do serviço;
- campo próprio à apresentação de anotações de ocorrências.

d) a Comissão responsável deverá elaborar planilhas mensais de controle das horas/máquina e dos serviços realizados para cada veículo utilizado, as quais virão instruídas pelas cópias dos formulários diários e informarão obrigatoriamente:

- período de referência (mês/ano);
- total de horas/máquina;
- informe global dos serviços realizados no período;
- identificação e assinatura do servidor responsável;

¹² Informação verificada junto ao PCE, no ID 30043, do processo 2546/10



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

e) remeter os mencionados relatórios mensalmente à Controladoria Interna do Município, para cumprimento do que se determinará no item III, a seguir.

III – determinar à Controladoria Interna do Município que, por ocasião dos pagamentos às empresas contratadas, fiscalize a documentação descrita no item II deste Voto, observando o cumprimento pela Comissão das determinações nele constantes, oportunidade em que se verificará e atestará a regularidade e a liquidação da despesa, atentando-se ao disposto no §1º do artigo 74 da Constituição Federal.

110. Conforme se pode observar, então, a decisão que julgou o processo 2546/10 determinou, **de forma específica**, a adoção de mecanismos de autocontrole em relação ao serviço de locação de horas-máquina, além de determinar o controle concomitante, de forma mensal, pela Controladoria Geral do Município (órgão central de controle interno).

111. Após essa decisão colegiada, ainda no ano de 2011, o relator do processo 2546/10 proferiu a Decisão Monocrática n. 0109/2011¹³, pela qual ressaltou ter tomado conhecimento, por meio da imprensa, do início da execução contratual e da possível existência de desvio de finalidade dos serviços.

112. Relatou, ainda, que, segundo as informações obtidas, a execução contratual ter-se-ia iniciado sem que se demonstrasse o cumprimento do item II da Decisão n. 148/2011-2ª Câmara, que **impunha** a implementação de medidas de controle **para permitir** a liquidação da despesa. Em razão disso, determinou às unidades jurisdicionadas que se abstivessem de efetuar quaisquer pagamentos enquanto não fosse comprovado o cumprimento da mencionada decisão.

113. Após a vinda de documentação e manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE e do Ministério Público de Contas - MPC, adveio nova decisão (Acórdão 146/2011-PLENO), pela qual se permitiu a continuidade da execução contratual, mediante o cumprimento das balizas de controle estabelecidas pelo Tribunal.

114. A mesma decisão ainda determinou à SGCE que incluísse na programação de fiscalizações o acompanhamento da execução dos contratos celebrados a partir do Pregão Presencial 040/2010.

115. Com isso, foi finalizado o processo 2546/10, encerrando-se a análise do pregão em si.

1.3.2. Do processo autuado para apuração das horas improdutivas – processo 4675/12 (convertido na TCE 3407/16).

116. Após a finalização dos processos autuados para fiscalização do procedimento licitatório, no ano de 2012, foi autuado nesta Corte de Contas o processo **4675/12**, sob a relatoria do Conselheiro Wilber Coimbra em que se discutia o superfaturamento dos serviços prestados pelas empresas contratadas, em razão do pagamento de horas improdutivas por preço superior ao previsto nas propostas.

¹³ Informação extraída do PCe, processo 2546/10, ID 30048.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

117. Conforme se observa pela leitura da Decisão n. 31/2012, proferida nos autos 4675/2012¹⁴, na fase preliminar deste processo, o corpo técnico desta Corte de Contas teria feito uma análise amostral dos Contratos n. 019/PGM/2012 e 30/PGM/2012, oportunidade em que se verificou que o Município vinha efetuando irregular liquidação de despesas.

118. Segundo relatado na decisão, as propostas feitas pelas empresas na fase da licitação, que dizia respeito ao aluguel de máquinas e veículos, previam remuneração distinta para as horas produtivas e improdutivas do maquinário. A despeito disso, porém, verificou-se que o Município vinha pagando as horas improdutivas como se produtivas fossem. Assim, considerando a diferença de valores existentes entre as horas produtivas e improdutivas, estar-se-ia diante de dano ao erário.

119. Em virtude desse indício de ilegalidade e de dano ao erário, o relator, Conselheiro Wilber, determinou a suspensão de quaisquer pagamentos a título de horas improdutivas nas contratações decorrentes do Pregão Presencial 40/2010.

120. No curso do processo, porém, houve a alteração do escopo processual, passando o processo em questão a apurar fraudes e desvios ocorridos na Semob Rural, conforme se percebe pelo documento extraído do PCe, no processo 4675/12, especificamente no ID 277702.

121. Registre-se que, da análise da documentação constante no PCe, não é possível compreender exatamente o porquê dessa alteração do objeto processual, porém, fato é que, atualmente, o processo em questão diz respeito a apuração de danos envolvendo a Semob Rural.

122. Posteriormente, houve a conversão desse processo em tomada de contas especial, a qual foi autuada sob o n. 3407/16, inicialmente distribuída ao Conselheiro Paulo Curi Neto, e, diante da sua ascensão ao cargo de Presidente desta Corte, redistribuída a este relator, que, atualmente, aguarda a vinda das defesas dos envolvidos, a fim de possibilitar análise técnica conclusiva e posterior julgamento por parte desta Corte.

1.3.3. Da auditoria de fraude investigativa

123. Como informado acima, o relator do processo 2546/10 determinou à Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE que procedesse fiscalização em relação ao cumprimento das medidas de controle determinadas pela Decisão 148/2011-2ª Câmara, de forma a acompanhar a execução da despesa relativa aos contratos celebrados a partir do Pregão Presencial n. 040/2010.

124. Ocorre que, no ano de 2012, como visto acima, foi deflagrada a denominada Operação Vórtice da Polícia Federal, que envolvia os contratos mencionados. Por esse motivo, houve um alargamento do escopo da fiscalização.

125. Isso por que o novo contexto fático exigia uma atuação mais focada do Tribunal de Contas que visasse não apenas o acompanhamento da despesa, mas também uma análise de condutas e verificação de possível prejuízo ao erário, dadas as graves notícias da prática de ilícitos

¹⁴ Informação extraída do PCe, processo 4675/12, ID 38529



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

por suposta Organização Criminosa que teria se instalado nos órgãos da Administração Pública de nossa Capital.

126. Passa-se, então, a relatar a fiscalização feita por este Tribunal.

127. Em dezembro de 2013, a Secretaria Geral de Controle Externo, em conjunto com o Ministério Público estadual, deu início a uma fiscalização, à época sob a forma de inspeção especial, nos contratos relacionados aos fatos aqui discutidos, a qual teria por objeto específico a detecção de possíveis vícios na execução contratual, de forma a apontar responsáveis e calcular eventual montante de prejuízo ao erário (fls. 10-16, vol. I).

128. No curso da fiscalização, porém, como já dito, verificou-se a necessidade de se alterar a modalidade da fiscalização, a fim de que fosse realizada verdadeira auditoria de fraude investigativa.

129. A comissão de auditoria **identificou**, então, achados que caracterizariam indícios de graves irregularidades e até mesmo fraudes, consistentes em: **a)** uso de documentos societários com conteúdo falso em licitações e contratos administrativos; **b)** violação ao sigilo das propostas e acordos não competitivos entre participantes de licitações, além do direcionamento da disputa; **c)** adulteração de atos de controle e gerenciamento da ata de registro de preços; **d)** fraude na elaboração de documentos comprobatórios da liquidação da despesa, com a finalidade de majorar a remuneração das empresas contratadas; **e)** existência de um grupo organizado com ações coordenadas com a finalidade de lesar o erário municipal; **f)** concretização das fraudes por meio da adulteração de documentos; **g)** indícios de que as fraudes eram cometidas com o conhecimento dos titulares das pastas e do próprio prefeito; **h)** destinação e utilização de bens públicos em interesses privados; **i)** recebimento de vantagens indevidas por agentes públicos; **j)** realização de subcontratações em desacordo com os parâmetros legais e contratuais; **k)** não instalação plena do sistema de controle de horas-máquinas determinado pelo Tribunal de Contas; **l)** atuação negligente da Controladoria Geral do Município de modo a não prevenir o cometimento da fraude (fl.1.388-v).

130. Entretanto, diante da **multiplicidade de fatos e agentes envolvidos**, a SGCE requereu a autuação de quatro processos para tratar do assunto, conforme se verifica pelo memorando 0140/SGCE (fl. 001, vol I). Os processos a serem autuados seriam assim divididos: **a)** fiscalização de atos e contratos para apuração de fraudes em contratos da Semob Urbana; **b)** fiscalização de atos e contratos para apuração de fraudes em contratos da Semusb; **c)** fiscalização de atos e contratos para apuração de fraudes em contratos da Semagric; **d)** fiscalização de atos e contratos para apuração de fraudes à competitividade do certame licitatório.

131. O mesmo expediente ainda solicitou a reautuação do processo 4675/2012 (tratado no item 1.3.2 deste voto), que passaria a ter por objeto a apuração de fraudes em contratos da Semob Rural.

132. Em razão dessa solicitação, então, passaram a tramitar neste Tribunal cinco processos tratando da matéria:

- a) **Processo 1600/2014**, que tinha por objeto os contratos oriundos da Semob (núcleo urbano), posteriormente convertido em tomada de contas especial registrada sob o n. **3403/16** (estes autos), de minha relatoria;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- b) **Processo 1601/2014**, que tinha por objeto os contratos oriundos da Semusb, posteriormente convertido em tomada de contas especial registrada sob o n. **3404/16**, de relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza;
- c) **Processo 1602/2014**, que tinha por objeto os contratos oriundos da Semagric, posteriormente convertido em tomada de contas especial registrada sob o n. **3405/16**, de relatoria do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello;
- d) **Processo 1603/2014**, que tinha por objetivo apurar irregularidades formais atinentes ao uso de documentos falsos e violação ao sigilo das propostas no Pregão Presencial n. 040/2010/PGM, de relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza;
- e) **Processo 4675/2012**, que teve início para apuração de superfaturamento de horas improdutivas e, posteriormente, teve seu objeto modificado, a fim de fiscalizar os contratos oriundos da Semob (núcleo rural), convertido em tomada de contas especial sob o n. **3407/2016**, de minha relatoria.

133. O processo descrito na alínea “a”, que ora se analisa, já se encontra devidamente instruído, pronto para julgamento por esta corte, o que se faz nesta oportunidade.

134. Aquele descrito na alínea “b” teve o prazo de defesas encerrado e se encontra na Secretaria de Processamento e Julgamento (SPJ) deste Tribunal, para posterior remessa à SGCE de forma a receber análise conclusiva; aqueles mencionados nas alíneas “c”, “d” e “e” encontram-se na SGCE para apreciação conclusiva¹⁵.

135. Feito esse extenso relato dos processos que envolvem a matéria, passa-se a esclarecer, de forma mais detida, o escopo deste que ora se analisa para, em seguida, iniciar a análise dos fatos aqui discutidos.

136. Importante lembrar que este processo foi inicialmente distribuído à relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto e, em razão da ascensão deste à presidência desta Corte, foi redistribuído à minha relatoria, conforme já relatado no parágrafo 20 deste voto.

1.4. Do Escopo do Processo.

137. O relatório inicial deste processo (fls. 1.388-1.442), tratou, em sua parte inicial, de inúmeras irregularidades que foram verificadas no decorrer da auditoria, em relação a todas as secretarias envolvidas na investigação. Apenas na conclusão é que houve uma melhor delimitação dos fatos que seriam efetivamente discutidos nestes autos, o que foi roborado pela decisão do relator, à época.

138. Por esse motivo, como ressaltado no relatório técnico de análise conclusiva (fls. 2.439-2.546), o documento a ser utilizado para verificação do escopo (objeto) deste processo específico, é a decisão de definição de responsabilidade, uma vez que foi esta decisão que

¹⁵ Atualização do andamento processual feita em 6/10/2020, às 9h51min.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

estabeleceu os fatos que seriam objeto de apuração nestes autos, possibilitando o contraditório e ampla defesa aos agentes envolvidos.

139. Assim, tendo por base o Decisão de Definição de Responsabilidade n. 60/2016/GCWCS, de relatoria do eminente Conselheiro Wilber Coimbra, é possível perceber que este processo tem por objeto a apuração das fraudes e desvios relativos aos contratos n. 130/PGM/2011, 131/PGM/2011, 030/PGM/2012 e 031/PGE/2012, todos firmados no âmbito da Secretaria Municipal de Obras (Semob Urbana).

140. É importante esclarecer quais contratos são objeto destes autos, uma vez que o relatório inicial fala, genericamente, de inúmeros fatos e questões relacionadas a outras contratações e outras unidades jurisdicionadas. Porém, **é preciso delimitar o que será efetivamente analisado nestes autos**, de forma a evitar *bis in idem* e garantir o devido processo legal.

141. Dessa forma, tratar-se-á, aqui, das seguintes questões:

- a) **Item I.a, da DDR:** Apuração de suposto dano ao erário no montante de R\$ 74.695,28, relativo a valores pagos indevidamente, com falhas na liquidação de despesa no Contrato n. 130/PGM/2011;
- b) **Item I.b, da DDR:** Apuração de suposto dano ao erário no montante de R\$ 747.837,08, relativo a valores pagos indevidamente, com falhas na liquidação de despesa no Contrato n. 131/PGM/2011;
- c) **Item I.c, da DDR:** Apuração de suposto dano ao erário no montante de R\$ 407.274,10, relativo a valores pagos indevidamente, com falhas na liquidação de despesa no Contrato n. 030/PGM/2012;
- d) **Item I.d, da DDR:** Apuração de suposto dano ao erário no montante de R\$ 47.367,43, relativo a valores pagos indevidamente, com falhas na liquidação de despesa no Contrato n. 031/PGM/2012;
- e) **Item II.a, da DDR:** Suposta concessão e recebimento de vantagens indevidas por agentes públicos;
- f) **Item II.b, da DDR:** Suposto recebimento de vantagem indevida, em detrimento da função pública, pelo recebimento de pecúnia ou percepção de benefícios decorrentes de subcontratações;
- g) **Item II.c, da DDR:** Irregularidade consistente na permissão de subcontratações em desacordo com a lei e as cláusulas contratuais;
- h) **Item II.d, da DDR:** Subscrição, pelos membros da comissão de fiscalização, de controles diários adulterados quanto à fiscalização do serviço, tornando inverossímeis os registros relativos à liquidação do serviço de hora-máquina;
- i) **Item II.e, da DDR:** Subscrição, pelo supervisor da comissão de fiscalização, de planilhas de medição com quantitativos fictícios, tornando inverossímeis os registros de liquidação do serviço;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- j) **Item II.f, da DDR:** Omissão dos agentes responsáveis pelo órgão central de controle interno na atribuição relativa à fiscalização da despesa objeto dos contratos;
- k) **Item II.g, da DDR:** Utilização de equipamentos e materiais públicos para finalidade particular;

142. É importante salientar que, dessas questões delimitadas pela decisão, algumas merecem ser afastadas por não terem pertinência com os fatos (contratos e unidade jurisdicionada) discutidos nestes autos. No entanto, essa análise será feita, de forma pormenorizada, ao tratar de cada uma das imputações, nos tópicos seguintes deste voto.

2. QUESTÃO DE ORDEM – CONEXÃO DOS PROCESSOS 3403/16, 3404/16, 3405/16, 3406/16 E 3407/16.

143. Antes de adentrar à análise dos pontos controvertidos dos autos, faz-se necessário trazer à apreciação deste órgão colegiado uma questão de ordem quanto aos processos relativos à Operação Vórtice, atualmente em andamento nesta Corte de Contas: a conexão.

144. Como já relatado, desde a fase da realização do pregão, foram autuados inúmeros processos em relação ao assunto, todos distribuídos inicialmente ao Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, à época relator das contas do Município de Porto Velho.

145. Atualmente, encontram-se em trâmite cinco processos relativos ao assunto, todos eles decorrentes do desmembramento da auditoria de fraude investigativa feita em conjunto pela Secretaria Geral de Controle Externo e pelo Ministério Público do Estado.

146. Isso porque, como já relatado neste voto, aquela auditoria gerou a autuação (e reautuação) de cinco processos distintos, atualmente registrados sob os n. 3403/16, 3404/16, 3405/16, 3407/16 e 1603/14.

147. Inicialmente, todos eles também foram distribuídos à relatoria do Conselheiro Wilber, que atuou durante a fase inicial, inclusive relatando os acórdãos de conversão em tomada de contas especial.

148. Ocorre que o Conselheiro Wilber, após a fase de defesa dos processos, deu-se por suspeito por motivo de foro íntimo, o que gerou a redistribuição dos feitos.

149. No entanto, nessa fase de redistribuição, os processos foram direcionados a diferentes relatores, atualmente verificando-se a seguinte situação: os processos 3403/16 e 3407/16 foram distribuídos ao Conselheiro Paulo Curi Neto e posteriormente a mim direcionados em razão de sua posse no cargo de presidente deste Tribunal; os processos 3404/16 e 1603/14, ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza; e o processo 3405/16, ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello.

150. Ou seja, como se pode ver, há cinco processos resultantes de uma única auditoria, tratando de fatos semelhantes e com os mesmos envolvidos, porém, distribuídos a relatores distintos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

151. Em casos tais, isto é, quando ocorre o desmembramento de uma (ação) fiscalização em processos apartados, está presente a conexão entre eles, o que impõe sua reunião para julgamento conjunto, de modo a evitar decisões contraditórias

152. Ao analisar caso semelhante nesta Corte de Contas, o Conselheiro Valdivino Crispim de Souza decidiu pela ocorrência de conexão entre processos resultantes de desmembramento. Isso se deu no processo n. 3150/2013, por meio da Decisão n. 89/2014/GCVCS.

153. No caso paradigma mencionado, tratava-se de uma única fiscalização relativa à legalidade de atos de doação de imóveis no Município de Ariquemes, em que houve o desmembramento do processo inicial em outros 8 (oito) processos, a fim de que cada um tratasse de um imóvel diferente.

154. O relator, então, entendeu ser necessária a reunião de todos os processos no juízo prevento, a fim de se evitar julgamentos conflitantes, bem como para privilegiar a celeridade e segurança processuais.

155. Eis o que registrou o relator na decisão:

7. Permissa venia, na situação presente nos deparamos com a ocorrência de uma indubitável incontinência/conexão existente entre os Processos resultantes dos desmembramentos levados a efeito. [...]

9. Registre-se que o principal efeito da conexão/continência é gerar a reunião dos processos em um único juízo para processamento simultâneo das causas, evitando com isso entendimentos e/ou julgamentos conflitantes sob o mesmo objeto.

10. É notoriamente inviável termos no âmbito desta e. Corte de Contas 09 (nove) processos com o mesmo objeto, sofrendo análise de julgamentos diversos; indo de encontro com o que se busca alcançar no âmbito desta e. Corte de Contas – celeridade e economicidade. [...]

156. No âmbito judicial, o mesmo entendimento tem sido adotado.

157. O Superior Tribunal de Justiça tem decisão no sentido de que, quando uma fiscalização decorrente de operação policial é desmembrada em vários inquéritos e/ou processos, há conexão entre eles, devendo todos serem julgados pelo mesmo órgão/relator.

158. Nesse sentido:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUÍZES FEDERAIS LIGADOS A TRFS DIVERSOS. INQUÉRITO POLICIAL. QUADRILHA E TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS (ARTS. 33 E 35, LEI 11.343/2006). CRIMES PERMANENTES PRATICADOS EM MAIS DE UM ESTADO. COMPETÊNCIA FIRMADA PELA PREVENÇÃO (ARTS. 71 E 83 DO CPP).

1. Situação em que, após a Polícia Federal de Bauru/SP ("Operação Chapa") ter identificado um total de 40 (quarenta) pessoas envolvidas com o tráfico de drogas oriundas da Bolívia e da Colômbia e introduzidas no Brasil pela Amazônia e pelo Estado de São Paulo, o 1º grau de jurisdição determinou o desmembramento do inquérito, com fundamento na identificação de 3 (três) núcleos de associação criminosa estáveis e na prisão em flagrante de alguns dos membros do Grupo 1, composto por 12 (doze) pessoas, no Estado do Amazonas.

2. Existindo evidências de que a organização criminosa promovia a entrada de drogas no país e seu armazenamento em mais de um Estado da Federação, não se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

justifica o deslocamento da competência para investigação do delito de associação criminosa (art. 35, Lei 11.343/2006) para o local em que foram efetuadas prisões em flagrante, por tráfico de entorpecentes (art. 33, Lei 11.343/2006), de membros do grupo, sob o pretexto de que no local da prisão teria ocorrido o delito ao qual é atribuída a pena mais grave (art. 78, II, "a", do CPP).

3. Classificando-se ambos os delitos investigados como permanentes e havendo evidências de que as atividades da quadrilha se estendiam por mais de um Estado da Federação, a fixação da competência para a condução do inquérito policial deve obedecer às regras dos arts. 71 e 83 do CPP, que determinam seja a competência firmada pela prevenção. Precedentes desta 3ª Seção.

4. Como o Juízo Federal da 1ª Vara de Bauru/SP foi o responsável pela autorização de todas as medidas cautelares relacionadas à "Operação Chapa", antes do desmembramento do inquérito, é ele o prevento para processar e julgar tanto os inquéritos quanto todas as ações penais oriundas de tal procedimento, por se tratarem de medidas de conteúdo decisório, antecedentes a qualquer outro ato relativo aos fatos apurados, nos termos do que dispõe o art. 83 do CPP.

5. De mais a mais, com o trânsito em julgado das ações penais originadas dos Inquéritos Policiais n. 100/2007, 101/2007 e 135/2007, usados como pretexto para o envio das investigações concernentes ao Grupo 1 para Manaus, não há mais que se falar em conexão, conforme o disposto no verbete n. 235 da Súmula/STJ, segundo o qual "A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado." 6. Conflito conhecido, para declarar competente para a condução do inquérito policial o Juízo Federal da 1ª Vara de Bauru/SP, o suscitante.

(CC 136.326/SP, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 11/11/2015, DJe 07/12/2015)

159. Ainda em relação à temática da prevenção do julgador, cita-se outros julgados, do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJ/RO) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), respectivamente:

Processo civil. Ações de mandado de segurança. Mesmas partes e pedidos oriundos do mesmo ato jurídico. Existência de conexão. Prevenção. Reunião dos processos sob mesmo relator.

À luz do art. 55 do CPC, reputam-se conexas as ações "relativas ao mesmo ato jurídico", de tal modo que, havendo ações com mesmas partes e pedidos, impugnando o mesmo ato jurídico, caracterizada está a conexão, devendo-se estabelecer a reunião dos processos sob o mesmo julgador, pela prevenção temporal, ou seja, aquele que primeiro recebeu a ação envolvendo a disputa processual.

(TJ/RO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA CÍVEL 0800707-82.2019.822.0000, Rel. Des. Rowilson Teixeira, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: Presidência, julgado em 13/08/2020.)

De acordo com a jurisprudência desta Corte, a reunião dos processos por conexão configura faculdade atribuída ao julgador, a quem é conferida certa margem de discricionariedade para avaliar a intensidade da conexão e o grau de risco da ocorrência de decisões contraditórias.

(STJ – Terceira Turma - AgInt no Ag no REsp 1632938/PB, Min. CUEVA, Ricardo Villas Boas 16/03/2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

160. Assim, considerando que todos os processos que envolvem a Operação Vórtice atualmente pendentes de análise são conexos, devem ser reunidos para julgamento conjunto, observando-se o critério da prevenção, a teor do que prevê o art. 58, do CPC, o qual determina que “A reunião das ações propostas em separado far-se-á no juízo preventivo, onde serão decididas simultaneamente.”

161. Ademais, conforme o art. 59, do CPC, a prevenção ocorre com o registro ou distribuição do processo.

162. Por este motivo, considerando que o primeiro processo distribuído em relação ao assunto foi o processo 1600/14, convertido na TCE 3403/16, que ora se analisa e de minha relatoria, todos os demais devem ser redistribuídos por dependência, de forma que possam ser por mim relatados, com a finalidade de evitar decisões conflitantes e garantir a celeridade processual e a segurança jurídica.

163. Ante o exposto, submeto a questão aos eminentes pares

3. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

164. Nas defesas apresentadas nos autos deste processo, houve alegação de questões preliminares, as quais passam a ser analisadas.

3.1. Da alegação de *bis in idem* e ilegitimidade passiva de Emanuel Neri Piedade.

165. Trata-se de preliminar ventilada por Emanuel Neri Piedade, apontado como responsável pela irregularidade descrita no item II.b da DDR, atinente ao possível recebimento de vantagens indevidas junto à Secretaria Municipal de Serviços Básicos – Semusb.

166. O defendente alegou que, à época dos fatos, exercia o cargo de Secretário Adjunto da Semusb e, nessa condição, foi-lhe feita a seguinte imputação: “ter se valido do cargo ou função que ocupava para auferir vantagem indevida, quer pelo recebimento de pecúnia, quer pela percepção de benefícios por intermédio de subcontratações” (Item II.b, DDR).

167. No entanto, sustenta que essa mesma imputação foi feita no processo 3404/16 e, portanto, estaria sendo processado duas vezes pelo mesmo fato, o que caracteriza *bis in idem*.

168. Arguiu, ainda, a tese de ilegitimidade passiva, já que, apesar de o objeto deste processo tratar de fatos ocorridos na Semob Urbana, o defendente nunca atuou nessa unidade, já que o cargo por ele exercido integrava a estrutura da Semusb. Portanto, nestes autos, não haveria nenhum fato a ser imputado ao defendente.

169. Acerca desse ponto, é importante registrar que apesar de o defendente ter tratado da questão como se fossem duas preliminares independentes (*non bis in idem* e ilegitimidade passiva), o fundamento de ambas está intimamente ligado, razão por que é possível apreciar as duas questões prévias de forma conjunta.

170. Em síntese, o argumento passa pela impossibilidade de responsabilização do defendente nestes autos, já que o fato que lhe foi imputado refere-se a secretaria distinta daquela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

em que atuou, o que é objeto de apuração em outro processo (processo 3404/16, atualmente da relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim)

171. Ao apreciar o argumento da defesa, tanto o corpo técnico quanto o Ministério Público de Contas entenderam pela necessidade de acolhimento da preliminar.

172. O corpo técnico expôs os seguintes argumentos (fl. 2.444-v):

98. O presente processo tem por objeto os fatos relacionados à Secretaria Municipal de Obras.

99. No entanto, apesar de se tratar de fatos relativos à secretaria retro mencionada, no item II.b do DDR houve menção ao seguinte fato, imputado aos agentes da Semusb:

II.b) De Corresponsabilidade dos Senhores JAIR RAMIRES, Secretário Municipal de Serviços Básicos (Semusb), EMANUEL NERI PIEDADE, Secretário Adjunto da Semusb, JOBERDES BONFIM DA SILVA, Apontador de Campo e Assessor Executivo Especial da Semusb, e CRICÉLIA FRÓES SIMÕES, Controladora-Geral do Município -CGM, pois, valendo-se do cargo ou da função que ocupavam, auferiram vantagem indevida em detrimento da função pública, quer pelo recebimento de pecúnia ou pela percepção de benefícios por intermédio de subcontratações por meio de interposta pessoa, em inobservância ao art. 141, incisos X e XIV, da Lei Complementar n. 385/2010 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho), segundo o Relatório Técnico, às fls. ns. 1.388a 1.442-v;

100. Porém, como bem ressaltado pelo defendente, este mesmo fato lhe é imputado nos autos n. 3404/16, que tratam da Semusb.

101. Em consulta ao processo 3404/16 no sistema PCe, pode-se verificar que, segundo o item II.b do DDR lá proferido, foi feita exatamente a mesma imputação verificada acima (este documento foi localizado no ID 357017 da documentação digital dos autos mencionados).

102. É importante registrar que o defendente era titular da pasta da Secretaria Municipal de Serviços Básicos, cujos fatos são objeto de apuração no processo n. 3404/16.

103. Assim, considerando a impossibilidade de responsabilização de agente duas vezes pelo mesmo fato e por considerar que os fatos relativos à Semusb são tratados no processo n. 3404/16, é medida imperiosa a exclusão desta imputação nestes autos, a fim de que seja analisada apenas no processo n. 3404/16, de forma a evitar dupla punição.

173. No mesmo sentido foi a manifestação do órgão ministerial, que trouxe a seguinte fundamentação:

Com efeito, compulsando os autos, na mesma senda da manifestação técnica, verifica-se que o item “II.b” do Despacho em Definição de Responsabilidade n. 60/2016/GCWCS (1.769/1.772v), que definiu a responsabilidade do Senhor Emanuel Neri Piedade, é praticamente igual ao item “II.b” do DDR n. 59/2016/GCWCS exarado nos autos do Processo n. 3404 (Documento de ID 357017) [...]

Assim sendo, em sintonia com a Unidade Técnica, deve ser excluído do polo passivo destes autos o Sr. Emanuel Neri Piedade, em observância ao princípio da vedação ao *bis in idem*, que encontra respaldo nos princípios constitucionais da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

legalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal, devendo o exame dos possíveis atos por ele praticados na qualidade de Secretário Adjunto da Semusb ocorrer nos autos do Processo 3404/2016/TCER. Ainda sobre este tema, oportuno registrar, como bem assentado no relatório de análise de defesa, que a imputação consignada no item “II.a” do DDR n. 60/2016/GCWCS é repetição da imputação constante no item “II.a” do DDR 59/2016/GCWCS, que foi exarado no Processo n. 3404/16 [...]

174. Assim, ao compulsar os autos é possível verificar que, de fato, houve a repetição da mesma imputação em dois processos distintos. No entanto, como estes autos têm por objeto questões relativas à Semob urbana e o fato imputado ao defendente foi praticado (supostamente) na Semusb, não é razoável ventilar a responsabilização nestes autos.

175. Dessa forma, a fim de evitar *bis in idem* e de manter a correta pertinência subjetiva para a lide, faz-se necessário acolher a preliminar, excluindo o defendente do polo passivo dos presentes autos.

176. Submeto, então, a questão aos eminentes pares.

3.2. Da Alegação de nulidade da fiscalização pela ausência de profissional engenheiro.

177. Ainda que essa questão tenha sido trazida pela defesa de Emanuel Neri Piedade, cuja ilegitimidade passiva foi acima reconhecida, entende-se que é necessária a apreciação, uma vez que a alegação trata de uma possível nulidade da auditoria que originou estes autos.

178. Assim, diante da relevância da questão que pode, inclusive, ser conhecida de ofício pelo órgão julgador, passa-se a analisá-la.

179. Em síntese, a alegação consiste na impugnação do relatório inicial dos autos, uma vez que a fiscalização de fatos relacionados à engenharia apenas poderia ser feita por profissional engenheiro, ao passo que os integrantes da comissão de auditoria não tinham essa qualificação. Assim, a manifestação inicial seria nula de pleno direito.

180. O argumento, porém, não deve prosperar por dois motivos.

181. De início, a matéria aqui analisada não é exclusiva de engenharia, já que se trata do aluguel de serviço de máquinas e veículos, que não depende de conhecimentos técnicos específicos naquela área.

182. Em segundo lugar, ainda que se tratasse de questões técnicas de engenharia, a comissão de auditoria contou com a participação de um profissional da área, o Auditor de Controle Externo, na especialidade de engenharia civil, Domingos Sávio Villar Caldeira (cadastro n. 269).

183. Assim, não há que se falar em nulidade no relatório inicial, uma vez que elaborado por profissionais de controle externo legalmente habilitados para a fiscalização objeto dos autos.

184. Dessa forma, rejeito a preliminar e a submeto aos eminentes pares.

3.3. Da nulidade do relatório por ausência de registro do profissional engenheiro no CREA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

185. Essa questão preliminar, semelhante à anterior, foi ventilada pela empresa M&E Construtora e Terraplanagem e seu sócio Edvan Sobrinho dos Santos. A defesa desses agentes alegou a nulidade da fiscalização, uma vez que, dos integrantes da comissão de auditoria, apenas um deles tem formação em engenharia civil, porém, este estava com o registro cancelado junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

186. A matéria foi apreciada pelo corpo técnico no relatório conclusivo, que se manifestou no sentido de que, segundo as Normas de Auditoria Governamental, os profissionais de controle externo não precisam ter registro em órgão de classe para exercer suas atribuições, bastando que tenham formação e experiência no objeto a ser fiscalizado¹⁶.

187. No caso em questão, o Auditor Domingos Sávio Villar Caldeira (cadastro n. 269) tem formação em engenharia civil e experiência no exercício das funções de engenharia, razão por que a ausência de registro no conselho de classe não impede sua atuação.

188. Ademais, ressalte-se que os servidores do Tribunal, incumbidos do exercício das atividades de controle externo, gozam das prerrogativas estabelecidas na lei, e, à época da auditoria, a norma vigente quanto ao assunto era a Lei n. 307/2004, com a redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 679/2012, que assim previa:

Art. 11. São atribuições dos cargos que compõem a Carreira de Auditoria, Inspeção e Controle, sem prejuízo do disposto no art. 16 desta Lei Complementar:

I – Auditor de Controle Externo: realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e das entidades da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas por eles, no sentido de apurar a confiabilidade do sistema de Controle Interno e de obter todos os elementos necessários à formação de conclusões sobre as contas dos responsáveis, o controle das licitações, o controle dos atos de admissão de pessoal, reservas, aposentadorias, reformas e pensões, além de outras atribuições decorrentes da legislação pertinente;

II – Técnico de Controle Externo: executar, sob supervisão, atividades da área de Controle Externo, nelas incluídas a instrução de processos, elaboração de relatórios, participação no planejamento e na realização de inspeções e auditorias referentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública Direta ou Indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios; [...]

189. Atualmente, as atribuições dos servidores da carreira de controle externo são previstas na Lei n. 1.023/2019, especificamente em seu anexo III, que prevê:

Auditor de controle externo

a) Planejar, propor, coordenar e realizar fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e das entidades da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas por eles, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade;

¹⁶ 3101 – Qualquer que seja a natureza da auditoria governamental, ela deve ser executada por profissionais cuja formação e experiência correspondam à natureza, escopo e complexidade dos trabalhos a serem realizados. (<http://www.controlepublico.org.br/files/Nags-julho-2010.pdf>)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

b) Apurar a confiabilidade dos sistemas de Controle Interno dos órgãos e entidades estaduais e municipais e obter todos os elementos necessários à formação de conclusões sobre as contas dos responsáveis, o controle das licitações, o controle dos atos de admissão de pessoal, reservas, aposentadorias, reformas, pensões, aplicação das subvenções e renúncia de receita, além de outras atribuições decorrentes da legislação pertinente;

c) Realizar demais atribuições de mesma natureza e grau de complexidade, inerentes à sua área de atuação.

Técnico de controle externo

a) Executar, sob supervisão, atividades da área de Controle Externo, nas incluídas a instrução de processo, elaboração de relatórios, participação no planejamento e na realização de inspeções e auditorias referentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública Direta ou Indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios.

b) Realizar demais atribuições de mesma natureza e grau de complexidade, inerentes à sua área de atuação.

190. Assim, seja pela norma anterior, seja pela nova normativa que regulamenta as atribuições dos profissionais de controle externo, pode-se observar que o conteúdo e o objetivo das atividades que compõem a finalidade intrínseca do controle externo (verificação da regularidade da aplicação dos recursos públicos), demonstra que os trabalhos desenvolvidos pelos profissionais de controle externo do Tribunal têm natureza distinta do exercício da profissão de engenheiro, razão pela qual se revela descabida a fiscalização por parte do CREA/RO, bem como a exigência de registro no órgão.

191. Tanto é assim que o Poder Judiciário federal tem entendimento no sentido de que as atividades exercidas por agentes titulares de cargo público não privativo de engenheiro sequer precisam ser registradas no CREA por meio de anotação de responsabilidade técnica.

192. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA/CREA.

1. A Anotação de Responsabilidade Técnica, só pode ser exigida em face de contrato para a execução de obras ou prestação de serviços, respeitantes às profissões de engenharia, arquitetura e agronomia (art. 1º da Lei nº 6.496/77).

2. **No caso, há apenas o exercício de atribuições inerentes a cargo público não privativo de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo, sendo descabida a anotação exigida.**(TRF-4 - APELREEX: 8444 SC 2008.72.00.008444-4, Relator: MÁRCIO ANTÔNIO ROCHA, Data de Julgamento: 29/04/2009, QUARTA TURMA).

193. Dessa forma, percebe-se que a atribuição dos profissionais de controle externo decorre da própria lei regulamentadora da carreira e independe de registro em órgãos de classe.

194. Ademais, como fundamentado no tópico anterior, a questão discutida nos autos sequer é matéria exclusiva da área de engenharia.

195. Por esse motivo, a preliminar deve ser rejeitada. Submeto a matéria aos eminentes pares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

3.4 Da Ilegitimidade passiva de Cricélia Fróes Simões.

196. A defendente alegou sua ilegitimidade passiva para figurar no polo passivo deste processo, ao argumento de que não praticou qualquer conduta concreta em relação aos pagamentos questionados nestes autos.

197. Disse que atuava como Controladora-Geral do Município e, portanto, não poderia ser responsabilizada por todo e qualquer ato praticado na Administração. Assim, faltaria nexo de causalidade entre sua atuação como controladora e o resultado danoso apurado nestes autos, o que imporia o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva.

198. O argumento da defendente, porém, equivale ao próprio mérito, razão por que não há que se falar em ilegitimidade, devendo a argumentação ser apreciada no momento oportuno, ao tratar da questão de fundo dos autos.

199. Em casos tais, isto é, quando a parte alega ilegitimidade passiva com argumentos que, na verdade, referem-se ao mérito, este Tribunal entende razoável promover a análise da matéria em caráter meritório, não preliminar,

200. Nesse sentido foi a decisão proferida no Acórdão APL-TC 00010/19 referente ao processo 02262/18, de relatoria do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, que assim fundamentou:

36. De fato, no caso, preliminar e mérito confundem-se.

37. Isso porque, a existência da culpa lato sensu (em sentido amplo), ou não, que é mérito, é o que define a legitimidade passiva para a causa, ou não (ilegitimidade), que, por sua vez, é preliminar.

38. Portanto, assim como o MPC, também opto em julgar essa preliminar juntamente com o mérito.

201. Mesma providência foi adotada no Acórdão AC1-TC 00740/18 referente ao processo 00956/18, de relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.

202. Assim, rejeito a preliminar, de forma a deixar a análise da matéria para o mérito, e submeto a matéria aos pares.

3.5. Da Incompetência parcial do Tribunal de Contas.

203. Trata-se de questão preliminar arguida pela defesa de Nilson Moraes de Lima (fls. 1.866-1.880), Ana Neila Albuquerque Rivero (fls. 1.925-1.938), Jonhy Milson Oliveira Martins (1.910-1.924), Manoel Jesus do Nascimento (1.881-1.895) e Maria Auxiliadora Alencar de Oliveira Monteiro (fls. 1.896-1.909).

204. Os defendentes alegaram que algumas das imputações feitas nos autos tiveram como fundamentação legal a violação de dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho. Em razão disso, não caberia ao Tribunal de Contas processar e julgar os agentes públicos por tais fatos, já que o poder disciplinar deve ser exercido pela própria Administração a que estão vinculados.

205. A questão foi apreciada no relatório técnico conclusivo, especificamente à fl. 2.450, cujo trecho pertinente transcreve-se a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

213. Em relação à preliminar, os justificantes alegam a incompetência parcial do Tribunal de Contas, uma vez que uma das irregularidades constantes no relatório inicial diz respeito à infringência de norma funcional (art. 140, I, da Lei Complementar n. 385/2010).

214. Por este motivo, apenas a própria Administração seria competente para instaurar procedimento disciplinar contra os servidores municipais, razão por que o Tribunal não teria competência para analisar a matéria.

215. O argumento, porém, não pode prosperar, uma vez que, ainda que tenha sido usada norma funcional como fundamento de responsabilização dos agentes públicos, o Tribunal de Contas tem competência para julgar quaisquer fatos que impliquem infringência à lei ou cause dano ao erário, como é o caso dos autos.

216. O que se busca nestes autos não é a responsabilização funcional do servidor, mas a responsabilização pela prática de atos ilegítimos e danosos ao erário, o que se insere na competência do Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, da CF e art. 49 da CE.

217. Por este motivo, a preliminar deve ser afastada.

206. Exatamente no mesmo sentido foi a manifestação ministerial (fls. 2.595 e 2.595-v):

Nada obstante, tal como apontado pela Unidade Técnica, não tratam os presentes autos de procedimento de persecução disciplinar, mas sim de tomada de contas especial, procedimento que tem por objetivo a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Outrossim, o art. 49 da Constituição Estadual – norma simétrica ao art. 71 da Constituição Federal – ao estabelecer as competências do Tribunal de Contas deste Estado, dispõe que se submeterão a julgamento por esta Corte todos os administradores e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, bem como aqueles que derem causa a extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Na mesma esteira, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (Lei Complementar n. 154/1996) dispõe:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes do Estado, dos Municípios e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelos poderes públicos estadual e municipais, e as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Estado;

Por corolário lógico, a preliminar não merece ser acolhida, visto que essa Corte de Contas, no desempenho de suas atribuições fiscalizatórias, sobretudo quando da fixação de responsabilidade, emprega a legislação aplicável aos agentes e entes públicos, seja ela federal, estadual ou municipal.

207. Importante ressaltar que este Tribunal, em outras oportunidades, decidiu fatos tidos como irregulares utilizando como base a legislação estatutária que rege a carreira pública. Isso se deu, por exemplo, no Acórdão AC2-TC 00271/18 referente ao processo 03275/15, de relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, em que se discutia acumulação de cargos de agentes integrantes da carreira da polícia civil, tendo como base o estatuto da categoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

208. Dessa forma, em se verificando a existência de irregularidade passível de fiscalização por parte da Corte de Contas, o fato de a fundamentação jurídica usada no caso concreto ser estatuto de categoria ou carreira pública não gera óbice à atuação do órgão de controle externo.

209. Assim, na esteira da fundamentação técnica e ministerial, afasto a preliminar e submeto a questão aos pares.

3.6. Da Incompetência do Tribunal de Contas para julgar as contas do prefeito municipal.

210. Esta preliminar foi ventilada por Roberto Eduardo Sobrinho, o qual aduziu que, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento de contas de governo e gestão dos prefeitos, a atuação do Tribunal de Contas limita-se a auxiliar o Legislativo, único órgão com competência constitucional para decidir quanto à regularidade das contas do chefe do executivo.

211. Acerca dessa questão, também adoto a fundamentação técnica como razão de decidir:

277. Na defesa, alegou, preliminarmente, a incompetência do Tribunal de Contas para julgar as contas do prefeito municipal. Aduziu que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de repercussão geral, que, no julgamento de contas de governo e gestão dos prefeitos, a atuação do Tribunal de Contas limita-se a auxiliar o legislativo, órgão com competência exclusiva para a análise de matéria.

278. Entretanto, o argumento não deve prosperar, uma vez que os precedentes citados pelo defendente são distintos do caso em análise. Explica-se.

279. A tese 157 foi firmada no seguinte sentido:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. (RE 729744)

280. Já a tese 835, teve o seguinte teor:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (RE 848826)

281. Conforme se percebe, ambas as teses tratam do julgamento das contas anuais do chefe do executivo municipal, o que não é o caso desses autos.

282. Aqui não se julga a prestação de contas anual do gestor municipal, e sim ato por ele praticado no exercício de seu mister.

283. Dessa forma, ainda que haja teses fixadas em sede de repercussão geral, elas não se aplicam no caso em análise dada a existência de distinção entre o paradigma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

e o caso concreto. Assim, verifica-se a ocorrência do instituto denominado *distinguishing*¹⁷, o que afasta a aplicação do precedente.

284. Para melhor elucidar a questão, pede-se vênua para transcrever trecho do relatório elaborado pelo corpo técnico nos autos n. 3845/16¹⁸, que tratou de forma esclarecedora da matéria:

16. Em primeiro momento vale registrar que os Prefeitos estão sujeitos ao controle efetuado pelas Cortes de Contas, posto que a Constituição Federal estabelece que compete aos Tribunais de Contas aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, inciso VIII). Por simetria essa previsão está contida na Constituição do Estado de Rondônia (art. 49, inciso VII) ao estabelecer que o Controle Externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado a qual compete aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, as penalidades sancionatórias previstas em lei.

17. Vale ressaltar que não versa o presente processo sobre o julgamento de contas de governo e de contas de gestão, nos quais restaria afastada a competência dessa Corte de Contas para decidir conforme alegado pela defesa, pois este caso trata em sua essência de análise de um ato gerador de despesa, ato esse que foi até mesmo considerado como prejudicial aos cofres do município de Porto Velho, mas que, por questões de segurança jurídica, entendeu-se não ser caso de devolução por terem os servidores recebidos as gratificações de boa-fé e com amparo na norma atacada que fez surtir todos os efeitos jurídicos no âmbito daquela Administração Municipal.

18. Sobre os atos que geram despesas, a Lei Complementar Estadual nº 154/1996, Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, em seu art. 1º, § 1º, estabelece que na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes. Em consonância com as disposições contidas no art. 55, inciso II, desta mesma norma, também é de competência dessa Corte de Contas aplicar aos responsáveis sanção pecuniária ao ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, não sendo excluídos deste rol as despesas autorizadas pelos Chefes de Poder Executivo dos municípios desta Unidade Federada. [...]

21. Acrescente-se que a jurisprudência do TJ/MG citada pela defesa menciona que os Tribunais de Contas estão impedidos de fiscalizar os atos que o prefeito tenha atuado como ordenador de despesa que adentrem no exame das contas anuais do Município, promovendo o controle político da administração municipal, mas é evidente que isso não é escopo dessa fiscalização, não cabendo aqui aceitar a tese de incompetência apresentada pela defesa.

22. Vale ressaltar que o Poder Judiciário do Estado de Rondônia reconheceu, em sentença, a competência da Corte de Contas para a

¹⁷ Instituto relacionado à teoria dos precedentes, que permite a não aplicação do precedente vinculante quando se verificar a distinção do caso em julgamento com aquele paradigma.

¹⁸ De lavra do auditor de controle externo Marcos Alves Gomes, Mat. 440, sob supervisão do auditor Oscar Carlos das Neves Lebre.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

cominação de multa a prefeito na condição de ordenador de despesa no município[4]. Em sentença proferida pela 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho que se deu no bojo de ação proposta por ex-gestor público municipal visando à declaração de nulidade de Acórdão proferido pelo TCE-RO em procedimento administrativo (tomada de contas especial) realizado no município de Porto Velho. Naquele caso, a jurisprudência do TJ/RO entendeu ser de competência desta Corte de Contas julgar irregularidades praticadas por prefeitos na condição de ordenador de despesa, não devendo isso se confundir com o julgamento das contas do gestor, cuja competência é das câmaras legislativas.

285. Assim, considerando que este caso não trata de julgamento de contas, tampouco ato que adentre no exame das contas, não há óbice à apreciação por este Tribunal.

286. Por esse motivo, a questão preliminar deve ser afastada. [grifos originais]

212. Conforme fundamentado acima, a questão que se discute nos autos é distinta daquela que foi objeto dos precedentes citados pela defesa de Roberto Sobrinho.

213. Aqui não se objetiva julgar as contas anuais (de governo) do Chefe do Executivo, e sim analisar possíveis fraudes praticadas em atos de gestão do agente, o que se insere na competência constitucional deste Tribunal de Contas.

214. Para melhor esclarecer a questão relativa ao *distinguishing* existente no presente caso, convém relatar os casos concretos que acarretaram no julgamento conjunto dos REs 848.826 e 729.744 do Supremo Tribunal Federal.

215. No **RE 848.826/DF**, um candidato eleito *sub judice* para o cargo de deputado estadual no Estado do Ceará nas Eleições de 2014 questionava, por recurso extraordinário, acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que indeferiu o seu registro de candidatura em razão da rejeição, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado (TCM-CE), das contas relativas a sua atuação como Prefeito de Horizonte, Município pertencente ao Estado do Ceará.

216. Por outro lado, no **RE 729.744/MG**, julgado em conjunto com o RE 848.826, o Ministério Público Eleitoral questionava decisão do TSE que deferiu o registro de candidatura do Sr. Jordão Viana Teixeira para concorrer ao cargo de Prefeito de Bugre (MG), sob o entendimento de que a desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado, das suas contas relativas ao exercício de 2001, geraria a inelegibilidade da alínea “g” em caso de omissão da Câmara de Vereadores em apreciar as contas.

217. Pela simples leitura da síntese dos casos, já se percebe que toda a discussão objeto dos recursos extraordinários 848.826 e 729.744 envolveu tão somente os reflexos da rejeição, pelos Tribunais de Contas, das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal **em relação à inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar Federal n. 64/1990.**

218. Em nenhum momento, portanto, discutiu-se a competência das Cortes de Contas para aplicar ao Prefeito, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções administrativas previstas em lei, competência essa decorrente **NÃO** do art. 71, I, **MAS** do art. 71, VIII da Lei Maior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

219. Outrossim, é de se esclarecer que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas, de natureza meramente opinativa, é emitido tão somente no procedimento de análise das contas anuais (art. 71, I, CRFB/88), do que não se tratou o caso em exame. Além do mais, isso não quer dizer - e o STF assim também não quis fazê-lo - que o Tribunal de Contas não possui competência para o julgamento de atos lesivos ao erário cometidos pelo Prefeito (71, VIII, CRFB/88), o que se dá mediante a instauração de outros processos/procedimentos pela Corte de Contas, a exemplo da tomada de contas especial.

220. Raciocínio diverso, aliás, foi alvo de severas críticas em razão de notícias veiculadas de forma equivocada na imprensa a respeito do entendimento firmado pelo STF. Questionava-se, à época, se, a partir de então, os Prefeitos estariam imunes à fiscalização administrativa exercida pela Corte de Contas.

221. No entanto, não foi isso o que o Pretório Excelso decidiu. Explica-se.

222. Na sessão do dia 17/08/2016 (seis dias após o julgamento dos REs 848.826 e 729.744), o Plenário do STF reuniu-se para fixar as respectivas teses. Naquela oportunidade, o Presidente do STF à época, Ministro Ricardo Lewandowski, esclareceu o que se pretendia demonstrar com as teses.

223. Na oportunidade, o presidente do STF esclareceu que o entendimento adotado refere-se APENAS à causa de inelegibilidade do prefeito, não tendo qualquer efeito sobre eventuais ações por improbidade administrativa ou de esfera criminal a serem movidas pelo Ministério Público contra maus políticos. “A questão foi bem discutida e o debate foi bastante proveitoso porque havia uma certa perplexidade do público em geral relativamente à nossa decisão e os debates de hoje demonstraram que não há nenhum prejuízo para a moralidade pública, porque os instrumentos legais continuam vigorando e o Ministério Público atuante para coibir qualquer atentado ao Erário público”, afirmou o ministro Lewandowski.¹⁹

224. Ademais, prevendo uma possível confusão/controvérsia a respeito do tema, a Suprema Corte teve o cuidado ao fixar a tese no RE 848.826, a fim de que não houvesse interpretações ampliativas a seu respeito. Assim, o STF adotou uma técnica digna de elogios ao deixar bem claro, logo no início da tese, quais seriam os limites de aplicação do entendimento firmado pelo Pretório Excelso, com a seguinte expressão:

225. **PARA OS FINS DO ARTIGO 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990**, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

226. A expressão destacada não deve ser desconsiderada, pois traça justamente os limites de incidência da tese jurídica firmada pela Corte Suprema, o que afasta a aplicação dos precedentes mencionados a este caso concreto, em razão do *distinguishing*.

227. É importante registrar, porém, que a decisão do Tribunal de Contas, neste caso, tem o condão apenas de gerar os efeitos diretos da condenação, como a imputação de débito e aplicação de multa.

¹⁹ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=323159&caixaBusca=N>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

228. Já o efeito secundário da inelegibilidade do agente (art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010), em relação ao Chefe do Poder Executivo Municipal à época, somente incidirá se houver decisão nesse sentido por parte da Câmara de Vereadores.

229. Isso porque, nos termos do precedente fixado no RE 848.826/DF, bem como da Resolução n. 266/2018 deste Tribunal de Contas, **no que tange ao efeito de inelegibilidade**, a este Tribunal apenas compete a emissão de parecer prévio a ser submetido ao Poder Legislativo.

230. Quanto aos demais pontos, porém, como já dito, subsiste a competência deste Tribunal e, por esse motivo, rejeito a preliminar e a submeto aos pares.

4. DA NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO.

231. Sabe-se que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal julgou, em sede de repercussão geral, o RE 636886, pelo qual fixou a tese de prescrição quinquenal da pretensão de ressarcimento fundado em decisão de Tribunal de Contas.

232. Ademais, já é pacífico na jurisprudência pátria a existência da prescrição inicial quinquenal para a pretensão punitiva dos Tribunais de Contas, com a incidência de prescrição intercorrente (trienal), tudo nos termos da Lei n. 9.873/99 (entendimento fixado no MS 32.201/DF, do STF).

233. No âmbito deste Tribunal de Contas, a prescrição incidente até a prolação de decisão condenatória pelo órgão de controle, foi regulamentada pela Decisão Normativa n. 01/2018/TCE/RO²⁰, que pormenorizou a aplicação da Lei n. 9.873/99.

234. Em razão disso, a fim de evitar futuras discussões quanto ao tema, é importante registrar que, neste caso concreto, não ocorreu a prescrição da pretensão, seja punitiva, seja ressarcitória deste Tribunal.

235. Isso porque os fatos aqui discutidos dizem respeito a falhas na liquidação da despesa relativa a contratos firmados e executados entre os anos de 2011 e 2012.

236. Entretanto, já em 2013, foi emitida a portaria designando a equipe de auditoria para a fiscalização da execução contratual (fl. 5) e, logo na sequência, em 2014, foi autuado processo de fiscalização, registrado sob o n. 1600/14 (fls. 1-2).

237. Com isso, especificamente com a publicação da portaria que designou a equipe de auditoria, interrompeu-se a prescrição inicial, uma vez que a providência caracteriza ato inequívoco que importa apuração dos fatos tudo nos termos do art. 3º, *caput*, inciso II c/c § 2º, “b”, da Decisão Normativa n. 01/2018, com seguinte teor:

Art. 3º Interrompe-se a prescrição de 05 (cinco) anos: [...]

II –por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, incidindo uma única vez no processo;

[...]

²⁰ <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-1-2018.pdf>, acesso em 16/9/2020, às 10h21min.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

§2º Consideram-se atos inequívocos de apuração do fato, entre outros, os seguintes (o que ocorrer primeiro):

b) a portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção; [...]

238. Após esse marco temporal, o processo tramitou regularmente, não ficando paralisado por mais de 3 (três) anos em nenhum setor do Tribunal de Contas e, portanto, não se pode falar em prescrição intercorrente.

239. Dessa forma, não incide no caso em análise a prescrição, seja inicial ou intercorrente, seja da pretensão punitiva ou ressarcitória, prejudicial que também submeto aos eminentes pares.

5. DO MÉRITO.

240. Em relação ao mérito, há nestes autos questões atinentes a irregularidades formais e a dano ao erário. Entretanto, algumas das irregularidades formais são, na realidade, pressupostos para a verificação do dano ao erário, como aquelas relativas a falhas na liquidação da despesa (itens II, “d”, “e” e “f”).

241. Por esse motivo, diante da ordem de prejudicialidade da matéria, primeiro serão tratadas as questões atinentes às irregularidades formais descritas no item II da Decisão em Definição de Responsabilidade -DDR e, na sequência, aquelas relativas ao dano ao erário (item I, da DDR).

5.1. Da Suposta concessão e recebimento de vantagens indevidas por agentes públicos (Itens II.a II.b, da DDR).

242. Os itens II.a e II.b da decisão em definição de responsabilidades tratam de fatos semelhantes, consistentes em concessão e recebimento de vantagens indevidas por agentes públicos. Os itens têm a seguinte redação:

II.a) De corresponsabilidade dos Senhores ROBERTO EDUARDO SOBRINHO, ex-Prefeito do Município de Porto Velho, e JAIR RAMIRES, Secretário Municipal de Serviços Básicos (Semusb), por, valendo-se do cargo ou da função que ocupavam, terem concedido ao Senhor JOBERDES BONFIM DA SILVA, Apontador de Campo e Assessor Executivo Especial da Semusb, vantagens indevidas em detrimento da função pública, em descumprimento ao art. 141, inciso X, da Lei Complementar n. 385/2010 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho), conforme Relatório Técnico, às fls. ns. 1.388a 1.442-v;

II.b) De Corresponsabilidade dos Senhores JAIR RAMIRES, Secretário Municipal de Serviços Básicos (Semusb), EMANUEL NERI PIEDADE, Secretário Adjunto da Semusb, JOBERDES BONFIM DA SILVA, Apontador de Campo e Assessor Executivo Especial da Semusb, e CRICÉLIA FRÓES SIMÕES, Controladora-Geral do Município - CGM, pois, valendo-se do cargo ou da função que ocupavam, auferiram vantagem indevida em detrimento da função pública, quer pelo recebimento de pecúnia ou pela percepção de benefícios por intermédio de subcontratações por meio de interposta pessoa, em inobservância ao art. 141, incisos X e XIV, da Lei Complementar n. 385/2010 (Estatuto dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Servidores Públicos do Município de Porto Velho), segundo o Relatório Técnico, às fls. ns. 1.388a 1.442-v;

243. Conforme se pode verificar, os fatos mencionados nesses dois itens ocorreram no âmbito da Secretaria Municipal de Serviços Básicos – Semusb. Porém, como fundamentado no relatório técnico conclusivo e no parecer ministerial, este processo que ora se analisa diz respeito a fatos ocorridos no âmbito da Secretaria Municipal de Obras, núcleo urbano – Semob Urbana.

244. Ocorre que, conforme já mencionado ao analisar a preliminar de ilegitimidade passiva de Emanuel Neri Piedade (item 2.1 deste voto), os fatos relacionados à Semusb são processados nos autos 3404/16, atualmente de Relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza e, ao analisar a decisão em definição de responsabilidade constante naquele feito²¹, pode-se verificar que as mesmas imputações formuladas nos itens aqui transcritos também são feitas no processo 3404/16.

245. Ou seja, as mesmas irregularidades são imputadas a esses mesmos agentes em dois processos distintos, o que é inadmissível, sob pena de configurar-se *bis in idem*.

246. Acerca da impossibilidade de julgamento dos mesmos fatos em processos de controle externo distintos, eis o entendimento deste Tribunal de Contas:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL DE BURITIS. EXERCÍCIO DE 2010. AUDITORIA NO CURSO DA GESTÃO. ATO DE GESTÃO ILEGAL. GRAVE INFRAÇÃO. IMPUTAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO E MULTA. JULGAMENTO IRREGULAR DAS CONTAS. **IMPOSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. BIS IN IDEM.** ARQUIVAMENTO.

1. A Auditoria de Acompanhamento de Gestão, autuada sob o Processo n. 3032/2010-TCERO, analisou os atos de gestão do Sr. Wilson Lenz (Vereador Presidente da Câmara Municipal de Buritis), no primeiro semestre de 2010. Ato de gestão ilegal configurado. Dano ao erário.

2. O ato de gestão ilegal, do qual decorreu dano ao erário, constitui infração de natureza grave e macula as contas sob apreciação.

3. Julgamento pela irregularidade das contas, nos termos do art. 16, III, “b” e “c”, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c o art. 25, II e III, da Resolução Administrativa n. 05/TCER-96 - Regimento Interno.

4. **As medidas necessárias para ressarcimento ao erário e imputação de multa foram adotadas nos Autos n. 3032/2010-TCERO. Impossibilidade de imputação de débito e cominação de multa aos responsáveis nos presentes autos. Princípio non bis in idem. Arquivamento.** (Acórdão AC2-TC 00566/18 referente ao processo 01313/11, Relator Conselheiro Erivan Oliveira da Silva, Sessão n. 15 de 22 de agosto de 2018)

247. Em virtude disso, considerando a ausência de pertinência dos fatos relacionados nos itens II.a e II.b com o objeto deste processo (que trata de irregularidades ocorridas na Semob Urbana), não é razoável que tais imputações prossigam nestes autos e sim no processo 3404/16, no qual se concentram as infringências verificadas no âmbito da Semusb.

²¹ Em consulta ao PCe, localizou-se o documento no ID 357017, do processo 3404/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

248. Diante desses argumentos, a fim de evitar-se o *bis in idem*, afasto as imputações formuladas nos itens II.a e II.b da DDR, as quais serão objeto de apreciação no processo 3404/16.

5.2. Da realização de subcontratações em desacordo com a lei e o instrumento contratual (item II, c, da DDR).

249. A imputação em questão foi assim delimitada na decisão em definição de responsabilidade:

II.c) De corresponsabilidade dos Senhores RAIMUNDO MARCELO FERREIRA FERNANDES, Secretário Municipal de Obras, SEBASTIÃO ASSEF VALADARES, Secretário Adjunto Municipal de Obras, JONHY MILSON OLIVEIRA MARTINS e MANOEL DE JESUS DO NASCIMENTO, Assistentes de Controle Interno, NILSON MORAES DE LIMA, Diretor do DCS, MIRIAN SALDANÃ PERES, Secretária Municipal de Obras, CRICÉLIA FRÓES SIMÕES, Controladora-Geral do Município, ANA NEILA ALBUQUERQUE RIVERO, Controladora-Geral Adjunta, MARIA AUXILIADORA ALVES DE OLIVEIRA MONTEIRO, Diretora do DCS/CGM, por permitirem a realização de subcontratações em desacordo com o art. 72 da Lei n. 8.666/1993 e as cláusulas 25.1, 30.1.1 e 30.1.13 do instrumento convocatório, a teor do Relatório Técnico, às fls. ns. 1.388a 1.442-v;

250. Acerca do assunto, o corpo técnico, ao fazer a análise conclusiva dos autos, manifestou-se pela impossibilidade de manutenção desta irregularidade, em razão da inadequada delimitação dos fatos e condutas, bem como pela ausência de evidências concretas que embasassem a imputação (item 3.2.1, fls. 2.442-2.443).

251. O Ministério Público de Contas assentiu com o posicionamento técnico (fl. 2.606), opinando pela exclusão da referida imputação.

252. De fato, ao apreciar os argumentos expendidos pela unidade técnica e pelo órgão ministerial, é possível concluir pela impossibilidade de manutenção da impropriedade ora em análise.

253. Acerca do assunto, eis o que constou no relatório técnico, cujo trecho pertinente adota-se como razão de decidir:

56. Quanto à conduta consistente em permitir subcontratações em desacordo com a lei e o contrato, houve menção no item XVII, subitens 5 e 6, especificamente às fls. 1.429-v a 1.432.

57. Da leitura do item XVII, subitem 5, verifica-se que lá se fala de subcontratações que teriam superado o percentual de 30% do objeto previsto no contrato.

58. Alega-se, então, que as empresas contratadas teriam subcontratado, em alguns casos, a totalidade do objeto contratual, em outros casos, parcela superior àquela permitida.

59. Ainda segundo o relatório, a informação dessas subcontratações foi obtida pela análise de manifestações feitas pela Controladoria Geral do Município, nos pareceres de fls. 545-660.

60. Entretanto, o relatório não deixa claro exatamente como esses fatos ocorreram: não se sabe se houve contrato escrito ou se o repasse da execução contratual se deu informalmente. Assim, não é possível confirmar que houve essa subcontratação, tampouco quem seria responsável pelo fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

61. A conduta apontada no relatório é amplamente genérica, sem que sejam apontadas em quais evidências o argumento se embasa.
62. Veja-se que houve apenas menção a relatórios da Controladoria Geral do Município, que estariam às fls. 545/660.
63. Ao analisar tais documentos, apenas a partir da fl. 605 se verifica a menção a subcontratações, quando a CGM sugere a exigência de documentos em relação ao fato. Entretanto, também lá não se esclarece exatamente a que subcontratações se refere e quem seriam os agentes por elas responsáveis.
64. Dessa forma, não se vislumbra a adequada caracterização da conduta na peça processual que ensejou o início da fiscalização, fato este que impede a responsabilização quanto a este fato, sob pena de violação ao princípio do contraditório.
65. Já no subitem 6, aponta-se a ocorrência de subcontratações com a finalidade de favorecer sociedades ligadas a agentes públicos.
66. Novamente, neste ponto, não é possível saber exatamente que subcontratações são essas.
67. No parágrafo n. 357 do relatório, fala-se que “a análise documental confirmou que o Secretário Municipal de Serviços Básicos, Jair Ramires, valeu-se das subcontratações para favorecimento pessoal em contratos administrativos firmados.”
68. Entretanto, apesar de se falar da existência de evidências documentais, não se menciona quais seriam estas e onde poderiam ser localizadas nos autos.
69. Em síntese, este tópico fundamentou-se nas conclusões feitas pela Polícia Federal, em especial uma citação contida às fls. 1.431-1.432.
70. Ao observar a nota de rodapé que esclarece a origem da informação, verifica-se que se menciona o auto circunstanciado n. 5, IPL 118/12 – SR/DPF/RO, p. 98-104 e 104-123.
71. Entretanto ao consultar tal documento, constante na mídia digital de fl. 1.443, não se localizou as páginas mencionadas.
72. Em análise mais acurada do documento mencionado, verificou-se que as conclusões da Polícia Federal estão, na realidade, nas páginas 56-65, tratando apenas da transcrição de alguns trechos curtíssimos de diálogos interceptados, com a interpretação feita pelos agentes federais.
73. Entretanto, como já relatado acima, em relação a essa questão da subcontratação, não há nos autos indicação suficiente de outras evidências que corroborem aquelas conclusões feitas, de forma unilateral, pela Polícia Federal.
74. Assim, com a devida vênia, este corpo técnico entende que, seja pela não delimitação adequada dos fatos e das condutas, seja pela ausência de evidências concretas que embasem as imputações, não é possível responsabilizar o defendente por este fato específico.
254. De fato, a análise dos autos demonstra ter sido frágil a descrição da irregularidade e a delimitação das condutas dos envolvidos. Ademais, a imputação não trouxe a indicação das evidências em que a alegação se fundamentava.
255. Sabe-se que a aplicação de penalidade aos agentes públicos apenas pode ser feita quando é possível delimitar e individualizar o ato praticado por cada um deles, de forma a verificar em que medida a atuação do agente contribuiu para o resultado ilícito.
256. No entanto, como registrado acima, neste caso concreto, não houve a adequada delimitação, o que impede até mesmo a defesa por parte dos agentes responsabilizados e, por conseguinte, inviabiliza a condenação.
257. Nesse sentido, inclusive, é a jurisprudência deste Tribunal de Contas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALHAS FORMAIS DETECTADAS. **AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. NÃO ESTABELECIMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE.** INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO, DA ECONOMICIDADE E DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA. MULTA. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR DO TRIBUNAL. ARQUIVAMENTO.

1. **A ocorrência de irregularidades formais apuradas nestes autos exige a necessária individualização da conduta de cada um dos responsabilizados e a indicação do nexo de causalidade referente às irregularidades atribuídas aos envolvidos**, contudo, no atual momento processual em que se encontra o feito, torna-se inviável, contraproducente e contrário aos princípios da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), da economicidade e da racionalidade administrativa (arts. 37, caput, e 70, caput, ambos, da CF), dado o transcurso de mais de 21 (vinte e um) anos de sua autuação, o que demonstra a impossibilidade de continuidade da instrução processual, devendo ser extinto o feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, IV, do CPC, de aplicação subsidiária nesta Corte, nos termos do artigo 286-A do RITC.

2. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva impede a aplicação de multa dos artigos 54 e 55 da Lei Complementar nº 154/1996, nos termos da Decisão Normativa nº 1/2018/TCE-RO.

3. Não é razoável que o prefeito seja responsabilizado por atos praticados pelos agentes públicos na gestão dos órgãos e unidades governamentais, bem como pela prática de atos administrativos, uma vez que seria impossível o controle total de todos os atos realizados no âmbito do Poder Executivo Municipal.

4. Arquivamento. (Acórdão APL-TC 00035/20 referente ao processo 01768/99, Relator para o acórdão Conselheiro Francisco Carvalho da Silva).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE CACOAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. REITERADA NOMEAÇÃO DE COMISSÕES. AUSÊNCIA DE PROVA DA DESNECESSIDADE DOS ATOS. DANO AO ERÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO. PRÁTICA DE ATO ILEGAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO. **AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTA. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. IMPOSSIBILIDADE.**

1. A prescrição da pretensão punitiva nos processos de contas regula-se pela Lei n. 9.873/99, que prevê o prazo de 5 (cinco) anos de prescrição inicial e 3 (três) anos de prescrição intercorrente (Decisão Normativa n. 01/2018/TCE/RO).

2. Em se tratando de atos reiterados, o termo inicial da prescrição é a data em que cessou a continuidade. Não transcorrendo mais de cinco anos desde o termo inicial até a ocorrência de um ato interruptivo da prescrição (elaboração de relatório técnico preliminar), não se fala em perda da pretensão punitiva.

3. A nomeação de comissões e o consequente pagamento de gratificações aos membros destas, ainda que de forma reiterada, somente pode ser considerado ilegal se ficar evidenciada a efetiva desnecessidade de tais atos. A mera alegação de que existem órgãos administrativos com atribuições equivalentes àquelas fixadas para a comissão não é causa suficiente a demonstrar a ilegalidade dos atos.

4. Não se pode falar em dano ao erário pelo pagamento de gratificação a servidores quando não se evidencia a ausência da contraprestação de serviços. (Acórdão APL-TC 00108/20 referente ao processo 02313/17, De minha Relatoria, 2ª Sessão Plenária virtual, de 25 a 29 de maio de 2020).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

258. Por esses motivos, ausente a adequada delimitação e individualização das condutas, a imputação feita no item II, c, da DDR também merece ser afastada.

5.3. Da Subscrição, pelos membros da comissão de fiscalização, de controles diários adulterados quanto à fiscalização do serviço, tornando inverossímeis os registros relativos à liquidação do serviço de hora-máquina (item II.d, da DDR).

259. Referido item tem a seguinte redação:

II.d) De corresponsabilidade dos Senhores ERENILSON SILVA BRITO, FRANCISCO SIZINHO GOMES e GETÚLIO GABRIEL DA COSTA, em razão de terem, na qualidade de membros da comissão de fiscalização, subscrito controles diários adulterados dos processos administrativos de ns. 11.0110/11 e 11.0030-00/12, tornando inverossímeis os registros atinentes à liquidação da despesa do serviço de hora-máquina prestado ao Município de Porto Velho, em descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, conforme Relatório Técnico, às fls. ns. 1.388a 1.442-v;

260. Ao ler o teor do relatório técnico inicial, é possível perceber que a descrição dessa irregularidade consta do item XIV, às fls. 1401v-1404.

261. Da leitura desse tópico, verifica-se que a irregularidade apontada neste item (adulteração que gerou controles inverossímeis) decorre de duas situações: a) o alegado dolo específico de adulterar documentos; b) o registro de informações inverossímeis pelos fiscais, que não faziam a efetiva fiscalização dos serviços.

262. Segundo o relatório de auditoria, os controles diários do serviço foram adulterados, por meio de rasuras, sobreposições de letras e utilização de corretivo, com o claro propósito de majorar o quantitativo de horas trabalhadas. Ademais, havia total ausência da correta fiscalização dos serviços.

263. A comissão de auditoria relatou que foram feitas adulterações tanto no registro do início como do término das jornadas de trabalho, o que provocou alterações dos dados dos horímetros e hodômetros. Com isso, os agentes responsáveis pela fiscalização do contrato, de forma fraudulenta, compatibilizaram as informações registradas nos controles diários, de forma a incrementar as horas supostamente trabalhadas.

264. Além dos registros constantes nos documentos de controle diário (adulterações), a comissão de auditoria relatou alguns fatos que demonstram a não verossimilhança dos registros feitos nos documentos, como jornadas ininterruptas de máquinas; divergências entre os controles preenchidos pelos motoristas e aqueles registrados nas planilhas, dentre outros (§§ 142-147).

265. Esses indícios, então, demonstrariam que os controles diários não eram documentos confiáveis e idôneos a comprovar a efetiva prestação do serviço e que apenas se destinavam a atender *pro forma* uma determinação de controle feita por este Tribunal de Contas.

266. Ao tratar dos agentes responsáveis por tais irregularidades, a equipe de auditoria registrou, especificamente às fls. 1438-1438v, que os agentes aqui imputados (além de outros que não foram citados nestes autos) teriam subscrito mais de 1.300 controles adulterados, incompletos, imprecisos e lacunosos, não aptos a comprovar a efetiva liquidação da despesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

267. **Getúlio Gabriel da Costa** apresentou defesa (fls. 1939-1943, documento 16104/16), na qual aduziu que é servidor da prefeitura municipal desde o ano de 1973 e tem escolaridade de nível fundamental. Disse que sempre exerceu funções que envolvem serviços braçais e salientou que nunca respondeu qualquer processo em relação às suas atividades, tendo sempre agido de boa-fé no exercício de seu mister.

268. Alegou que sequer tinha conhecimento de que compunha uma comissão de fiscalização e que apenas recebia os documentos de seu chefe imediato para assinatura, os quais não continham rasuras. Aduziu que sempre assinava os documentos que lhe eram apresentados acreditando que a conduta se dava por ocupar cargo de chefe de drenagem e não por fazer parte de uma comissão de fiscalização contratual.

269. Após a defesa, Getúlio apresentou nova manifestação por meio do protocolo n. 10464/17 (fls. 2320-2326), trazendo documentos que demonstram seu grau de escolaridade, ressaltando que não tinha formação escolar ou capacidade técnica para desempenhar a contento a função de fiscal da execução dos contratos.

270. **Francisco Sizinho Gomes** apresentou defesa às fls. 1986-2007 (doc. 616/17). Aduziu que nunca fez qualquer rasura ou adulteração nos controles ou planilhas mencionadas nos autos, que se tratam de documentos com a assinatura de inúmeros agentes públicos distintos.

271. Disse que, para a eventual responsabilização dos agentes públicos faz-se necessária uma análise com base na proporcionalidade e razoabilidade, de forma a avaliar as circunstâncias peculiares do caso concreto, dentre elas o grau de dolo ou culpa do agente.

272. Teceu considerações genéricas acerca da responsabilização por ato de improbidade administrativa, a fim de concluir que não agiu com dolo capaz de ensejar uma condenação.

273. Requereu a realização de prova pericial para demonstração de que não foi o responsável pela adulteração dos documentos.

274. **Erenilson Silva Brito** apresentou defesa às fls. 2290-2298 (doc. 5497/17). Aduziu que o modelo do relatório de fiscalização era determinado pela chefia da Secretaria de Obras e que, no exercício de suas funções, apenas cumpriu seu dever preenchendo o modelo previamente determinado.

275. Quanto às adulterações de documentos, afirmou nunca as ter feito e disse que não há prova nos autos de quem tenha sido o responsável por tal conduta, a qual não lhe pode ser imputada.

276. Aduziu que, segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a mera existência de uma não conformidade não permite pressupor que tenha havido uma adulteração, pois esta depende da existência de dolo por parte do agente.

277. Assim, alegou que, seja pela falta de prova quanto ao elemento subjetivo da conduta, seja pela ausência de demonstração quanto a quem tenha sido efetivamente responsável pela adulteração de documentos, a imputação que pesa em seu desfavor não pode ser mantida.

278. No relatório técnico conclusivo, o corpo técnico entendeu que essa irregularidade não poderia ser imputada aos membros da comissão de fiscalização, uma vez que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

mesmo demonstrada a existência da adulteração nos documentos relativos a controles diários, não é possível saber quais agentes teriam sido efetivamente responsáveis por tal conduta.

279. O *parquet* de contas assentiu com o posicionamento técnico no que se refere a este ponto.

280. Entretanto, com a devida vênia ao posicionamento esposado pela unidade técnica e pelo órgão ministerial, entendo ser possível a responsabilização dos agentes por essa irregularidade, em razão dos argumentos a seguir expostos.

281. Como já dito, da análise pormenorizada dos autos é possível perceber que as irregularidades identificadas pela equipe de auditoria referem-se a dois fatos: a adulteração dos controles diários e as falhas no preenchimento desses documentos pelos membros da comissão de fiscalização.

282. Em relação ao primeiro fato – adulteração de controles diários – de fato, assiste razão ao corpo técnico e ao *parquet*, uma vez que não é possível evidenciar nos autos quem foram os agentes responsáveis por adulterar os documentos, tampouco se identifica a natureza do elemento subjetivo da conduta dos envolvidos.

283. Entretanto, a questão relativa às falhas no preenchimento (ausência de informações necessárias nos formulários), inevitavelmente é atribuível aos membros da comissão de fiscalização dos contratos.

284. Isso porque esses agentes, na condição de fiscais, deveriam zelar pelo preenchimento correto e adequado dos documentos tendentes a promover a liquidação da despesa.

285. Consoante a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, os fiscais do contrato que atuam de forma negligente no exercício de sua função podem ser responsabilizados pelo dano ao erário decorrente de sua conduta, ainda que por mera culpa:

Acórdão 2469/2020-TCU - PLENÁRIO, Rel. Min. Bruno Dantas: O argumento de que o recorrente não obteve qualquer vantagem ilícita decorrente de sua participação junto a CPL da DRT/MA também deve ser rejeitado. Segundo precedente do Tribunal, a **condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (stricto sensu) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário** (Acórdão 2367/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

Acórdão 310/2011-TCU- Plenário, Rel. Min. André de Carvalho: Para configurar a irregularidade das contas é desnecessária a comprovação de dolo ou má-fé por parte dos membros de Comissão de Licitação, mas, **tão-somente, a configuração de culpa, caracterizada pela negligência no dever de zelar pela regular condução do procedimento licitatório.** Não é possível admitir que a Comissão de Licitação adote a postura passiva de dar encaminhamento a procedimento licitatório, promovendo o julgamento das propostas sem a presença de todos os elementos exigidos pela Lei 8.666/93.

Acórdão nº 468/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler: prejuízo apurado deverá ser ressarcido ainda que seja reconhecida a boa-fé do responsável. **A culpa, por negligência ou imprudência, é suficiente para ensejar a reparação do dano.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

286. No caso em questão, ao preencherem os documentos relativos ao controle da despesa sem adotar os devidos cuidados, deixando campos em branco e fazendo descrições genéricas da finalidade do serviço, os agentes atraíram para si a responsabilidade pelo dano decorrente de eventuais falhas na liquidação da despesa.

287. Aqui, **o que se verificou foi a total ausência de fiscalização dos serviços pelos agentes responsáveis por fazê-lo**. Não se vê aqui uma simples falha na liquidação da despesa, **mas uma completa ausência de controle**, em que se quer havia o preenchimento adequado de formulários predeterminados.

288. Assim, se os agentes foram especificamente indicados para fazer a fiscalização dos contratos e assinam documentos inverídicos, sem cumprir o seu mister, praticaram o ato com alto grau de negligência.

289. Inclusive, é importante registrar que o Tribunal de Contas da União, no acórdão 8558/2020, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, manifestou entendimento no sentido de que a deficiente supervisão da realização de despesa pública **constitui conduta praticada com grave inobservância do dever de cuidado**, o que configura até mesmo erro grosseiro por parte dos agentes públicos. Nesse sentido esclareceu o relator:

54. Ademais, a deficiente supervisão de convênios federais, materializada pelo pagamento de parcela relevante do objeto sem a sua regular execução, assim como o abandono injustificado de obras de relevante importância social, **constituem condutas praticadas com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência, sendo passíveis de ensejar a cominação de multa, por configurar a ocorrência de erro grosseiro** na gestão dos recursos federais.

290. Assim, **diante da constatação da grave culpa** dos agentes apontados como responsáveis, os argumentos relativos à ausência de má-fé são irrelevantes para esse ponto, pois apenas são capazes de afastar a alegação de adulteração dos documentos e não as falhas no preenchimento dos documentos de controle do serviço.

291. Especificamente em relação a **Getúlio**, verifica-se a alegação de que sequer tinha conhecimento de que fazia parte de comissão de fiscalização, dado seu baixo grau de escolaridade. No entanto, ainda que esse argumento seja plausível, é de impossível comprovação.

292. Assim, considerando que há sua assinatura nos documentos, a mera alegação de desconhecimento da função não é capaz de afastar sua responsabilidade pelas falhas verificadas nos controles diários.

293. Entretanto, seus argumentos serão devidamente considerados no momento da aferição e dosimetria da penalidade a ser aplicada neste caso.

294. Por fim, quanto ao pedido de prova pericial formulado por **Francisco Sizinho**, diante do afastamento da alegação de adulteração dos controles, a diligência se mostra desnecessária.

295. Ante todo o exposto, então, é possível concluir que os agentes apontados como responsáveis, na qualidade de fiscais dos contratos discutidos nestes autos, **agiram com grave culpa decorrente de negligência no exercício de sua função**, uma vez que deixaram de cumprir seu mister e preencheram inadequadamente os controles diários do serviço, fato que prejudicou a liquidação da despesa, violando os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

5.4. Da Subscrição, pelo supervisor da comissão de fiscalização, de planilhas de medição com quantitativos fictícios, tornando inverossímeis os registros de liquidação do serviço (item II.e, da DDR).

296. Esse fato foi assim descrito na decisão em definição de responsabilidade:

II.e) De responsabilidade do Senhor ERENILSON SILVA BRITO, Coordenador de Vias Urbanas, por ter, no exercício da supervisão da atuação dos fiscais, subscrito planilhas de medição com quantitativos fictícios, tornando inverossímeis os registros relativos à liquidação da despesa do serviço de horas-máquinas prestado ao Município de Porto Velho, em descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, na esteira do Relatório Técnico, às fls. ns. 1.388a 1.442-v;

297. Para além da questão relativa às falhas nos controles diários, analisada no tópico acima, a comissão ainda relatou que Erenilson, enquanto supervisor dos demais fiscais e exercendo o cargo de coordenador de vias urbanas, subscreveu planilhas de medições com quantitativos fictícios, o que também prejudicou a liquidação da despesa.

298. Referida irregularidade foi retratada no item XV do relatório inicial (fls. 1404-1410). Acerca do assunto, para demonstrar as irregularidades nas planilhas de medição, a equipe de auditoria promoveu uma análise de diálogos interceptados e identificou alguns equipamentos e a forma de uso deles.

299. Com isso, a equipe concluiu que algumas máquinas ou equipamentos eram usados concomitantemente em período de tempo desarrazoado e em desconformidade com a quantidade de combustível necessária para a atividade. Verificou, ainda, que as horas improdutivas não eram lançadas na planilha, fato que ensejava o pagamento de horas improdutivas como se produtivas fossem.

300. Na defesa apresentada (fls. 2290-2298, doc. 5497/17), especificamente em relação a este ponto, Erenilson nada tratou. Apenas alegou, genericamente, a ausência de dolo em sua conduta, sem nada aduzir quanto à existência da irregularidade em si.

301. O corpo técnico e o *parquet* entenderam que a defesa não foi capaz de afastar a infringência, uma vez que a documentação constante dos autos e a análise dos diálogos interceptados permite que se evidencie a ingerência do defendente no serviço objeto dos contratos aqui discutidos.

302. Pois bem.

303. Como visto, a defesa de Erenilson limitou-se a tratar da natureza do elemento subjetivo de sua conduta, de forma a sustentar a ausência de sua culpabilidade.

304. Entretanto, como já dito acima, no que se refere aos processos de controle externo que tratam de dano ao erário, a responsabilização dos agentes pode se dar mediante a análise da culpa e, no caso concreto, foi evidenciado que o defendente subscreveu planilhas de medições que não eram compatíveis com documentos constantes nos autos. Com isso, a liquidação da despesa ficou prejudicada.

305. Acerca do assunto, o corpo técnico assim aduziu:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

160. Conforme se observa pela análise dos diálogos transcritos no relatório inicial, o defendente tinha total ingerência nos serviços tratados nestes autos. Isso, por si só, já causa estranheza, pois não deveria caber ao fiscal do contrato o seu gerenciamento.

161. Entretanto, o fato de o defendente ser o agente que tinha maior ingerência no contrato também demonstra ser aquele que melhor poderia fiscalizá-lo.

162. Dessa forma, se, no exercício de seu mister, elaborou documentos que não retratavam a realidade dos serviços, permitindo o pagamento de valores além dos devidos, fica evidente sua responsabilidade pelo dano narrado nos autos.

306. Deve-se registrar, porém, que no que se refere a essa irregularidade, apesar de o relatório inicial ter mencionado inúmeros casos em que se verificou a existência de planilhas de medição com quantitativos fictícios, em relação aos contratos discutidos nestes autos (Contratos n. 130/PGM/2011, 131/PGM/2011, 030/PGM/2012 e 031/PGE/2012), a comissão apenas relatou a falha em um deles: no Contrato n. 131/PGE/2012, conforme se verifica nos parágrafos 216 e 217 do relatório inicial (fl. 1410).

307. Todas as demais menções dizem respeito a contratos que não são objeto destes autos e, portanto, não podem ser consideradas para mensurar a culpabilidade do agente em relação a essa conduta.

308. No entanto, fato é que, em pelo menos uma oportunidade, verificou-se a existência da falha relativa à elaboração de planilhas de medição com quantitativos fictícios, a qual é atribuída a Erenilson, que não trouxe nenhum elemento de defesa capaz de afastar a imputação.

309. Dessa forma, Erenilson praticou ato irregular, em violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, razão por que merece ser sancionado.

5.5. Da Omissão dos agentes responsáveis pelo órgão central de controle interno na atribuição relativa à fiscalização da despesa objeto dos contratos (item II.f, da DDR)

310. Neste ponto, a decisão em definição de responsabilidade assim estabeleceu:

II.f) De corresponsabilidade das Senhoras CRICÉLIA FRÓES SIMÕES, Controladora-Geral do Município, ANA NEILA ALBUQUERQUE RIVERO, Controladora-Geral Adjunta, MARIA AUXILIADORA ALVES DE OLIVEIRA MONTEIRO, Diretora do DCS/CGM, e dos Senhores JONHY MILSON OLIVEIRA MARTINS e MANOEL DE JESUS DO NASCIMENTO, Assistentes de Controle Interno, e NILSON MORAES DE LIMA, Diretor do DCS, por terem deixado de realizar, na qualidade de servidores do Controle Interno Central, análise acurada da legalidade da despesa do serviço de hora-máquina, concorrendo diretamente com o dano causado à Fazenda Municipal, em descumprimento ao art. 140, inciso I, da Lei Complementar n. 385/2010 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho), conforme Relatório Técnico, às fls. ns. 1.388a 1.442-v;

311. Ao analisar o relatório técnico inicial, é possível perceber que a questão relativa à suposta omissão dos agentes responsáveis pelo controle interno foi relatada à fl. 1439, tópico em que se delimitou as condutas dos envolvidos.

312. Em síntese, a comissão de auditoria relatou que estes agentes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

[...] não observaram no desempenho de suas atribuições, o dever de cuidado imposto pela lei, restringindo suas análises à constatação de existência de formulários (controles diários, planilhas de medição, requisição de combustível, relação de equipamentos etc), não empreendendo testes substantivos aos dados e informações lançados, com vista a verificar a fidedignidade dos registros [...] (fl. 1439, parágrafo 442).

313. Ou seja, a responsabilidade dos agentes decorreria do fato de não terem praticado atos tendentes a identificar a fraude verificada nestes autos. Ou seja, conforme o alegado, os agentes se detiveram a fazer exames formais em relação à execução da despesa dos contratos discutidos nos autos.

314. Já em relação à então Controladora Geral do Município, Cricélia Frões Simões, a comissão de auditoria aduziu que sua culpabilidade é maior do que a dos demais agentes, pois, durante a investigação, verificou-se que esta agia deliberadamente em prol dos interesses da contratada.

315. Essa constatação surgiu em razão da análise de diálogos interceptados, os quais demonstrariam que Cricélia estaria fazendo um “mutirão” para “ajeitar” os processos de horas máquinas. Ainda, foi relatado um diálogo em que se falava do repasse do valor de R\$ 3.000,00 a pessoa denominada “Ceceli”, que seria Cricélia.

316. Pois bem.

317. A conduta ora analisada é, além de irregularidade formal, o pressuposto da responsabilização dos agentes do controle interno em relação ao dano ao erário imputado nestes autos. Isso por que, na fase inicial da auditoria, entendeu-se que esses agentes, com sua conduta omissiva, contribuíram para o desfalque aos cofres públicos.

318. Na fase de contraditório, houve a apresentação de defesa pelos defendentes.

319. **Nilson Morais de Lima** (fls. 1.866-1.880, documento 15618/16), **Ana Neila Albuquerque Rivero** (fls. 1.925-1.938, documento 15667/16), **Jonhy Milson Oliveira Martins** (1.910-1.924, documento 15672/16), **Manoel Jesus do Nascimento** (1.881-1.895, documento 15623/16) e **Maria Auxiliadora Alencar de Oliveira Monteiro** (fls. 1.896-1.909, documento 15668/16) elaboraram defesa com idêntico teor, que passa a ser relatado.

320. Além de questões preliminares, já apreciadas em linhas pretéritas, os defendentes ressaltaram a impossibilidade de responsabilização, em razão das limitações que encontravam no exercício de suas funções.

321. Aduziram que eventual erro que se verifique em sua atuação é escusável, ou seja, aquele que se espera do homem médio que atue com grau normal de diligência.

322. Relataram que não é possível comparar a atuação dos agentes do controle interno com a análise feita pela comissão de auditoria nestes autos, uma vez que as condições de trabalho dos agentes municipais eram limitadas e restritas.

323. Esclareceram que as análises feitas nos processos administrativos tinham prazo máximo de cinco dias, o que era insuficiente para fazer verificações profundas. Ademais, os defendentes eram impedidos de realizar auditoria *in loco*, atuação privativa de auditores e não de analistas (cargo por eles ocupados).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

324. Aduziram que a Decisão n. 148/2011 deste Tribunal previa que a atribuição da Controladoria do Município limitava-se à fiscalização da documentação.
325. Salientaram que o risco de não detecção é inerente à atividade de auditoria, previsto, inclusive, nas Normas de Auditoria (NAGs 1000, item 1123). Dessa forma, os defendentes não podem ser responsabilizados pelo simples fato de não terem detectado as irregularidades posteriormente verificadas pela comissão de auditoria do TCE.
326. Por fim, ressaltaram a ausência de elemento subjetivo na causação das irregularidades apontadas nos autos, já que nunca tiveram intenção de praticar atos ilegais.
327. Já **Cricélia Fróes Simões** apresentou defesa anexada às fls. 2390-2406 (Doc. 6180/18), na qual alegou que todas as condutas apontadas foram praticadas pelos servidores das secretarias municipais e pelos servidores efetivos responsáveis pelo controle interno, não pela própria Controladora-Geral. Sendo assim, inexistiria nexo de causalidade entre sua atuação e as irregularidades apresentadas no relatório inicial, elaborado pela comissão de auditoria da Secretaria Geral de Controle Externo.
328. Aduziu não ser exigível que, na condição de gestora da controladoria, fosse capaz de fiscalizar diretamente a atuação de todos os agentes a ela vinculados, especialmente por que cada cargo tem suas atribuições e prerrogativas.
329. Alegou, ainda, que o Município de Porto Velho possui lei delegando as funções de ordenar despesas aos Secretários Municipais. Essa função, portanto, é dos secretários, não da Controladora-Geral. Por esse motivo, não tendo ordenado a realização de despesas, não pode ser responsabilizada por eventuais irregularidades em relação a pagamentos.
330. Teceu considerações quanto ao sistema de controle interno implantado no Município, bem como quanto à estrutura de pessoal lá existente, de forma a demonstrar que não lhe seria possível garantir a total regularidade de todos os procedimentos que passaram pelo órgão.
331. Quanto à análise do procedimento licitatório, informou que apenas elaborou a análise por determinação expressa do prefeito, o que fez sem ter tido contato com nenhum agente público ou empresa licitante.
332. Esclareceu que, naquela época, a controladoria municipal estava com acúmulo de serviço e precisou trabalhar em regime de “mutirão”, uma vez que o prefeito e secretários exigiam que fossem priorizados os processos de horas-máquinas.
333. Finalizou relatando o histórico de sua carreira, a fim de mostrar sua conduta ilibada, o que contraria as suspeitas de que tenha recebido vantagens indevidas decorrentes dos fatos aqui narrados.
334. Pois bem.
335. A despeito da alegação feita no relatório de auditoria, no sentido de que os agentes responsáveis pelo controle interno teriam sido omissos em sua atuação, cabe ressaltar que, no corpo do próprio relatório, a comissão de auditoria narrou a existência de vários atos praticados por esses agentes em sentido contrário a pagamentos, com impugnação a serviços.
336. A título de exemplo, pode-se verificar que, no parágrafo 187 do relatório inicial, fl. 1.407-v, fala-se da atuação da controladoria em sentido contrário a pagamentos, em razão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

falhas na liquidação da despesa; no parágrafo 186 fala-se de uma manifestação da controladoria impugnando a prestação de serviço das pás carregadeiras; no parágrafo 212, fala-se de outra recomendação da CGM para que as secretarias não mais procedessem substituição de documentos nos processos administrativos.

337. Ou seja, pela própria leitura do relatório, é possível perceber que, a despeito de todas as limitações obtidas pela equipe de controle interno do município, esses agentes de fato atuaram na fiscalização das despesas questionadas nestes autos, inclusive com manifestações contrárias aos interesses daqueles que seriam beneficiados pelas supostas fraudes apontadas.

338. Ao analisar os pareceres da CGM constantes nos autos, é possível perceber que, em muitos momentos, realmente houve alertas do controle interno quanto a divergências nas planilhas individuais e relatórios de atividades, inclusive em processos da SEMOB (fl. 553).

339. Nesses documentos, ainda é possível perceber que houve pareceres contrários ao pagamento, com recomendações para que o gestor promovesse a correção de falhas apontadas. Ainda, havia sugestão para que os agentes remetessem cópia do processo administrativo ao TCE/RO para análise, de forma a atender a Decisão n. 148/2011 (fl. 553-v).

340. Outro exemplo pode ser verificado à fl. 558, em que o órgão de controle interno impugnou os controles diários de alguns meses, por faltarem dados necessários à correta liquidação de despesa.

341. Prosseguindo na análise, ao observar o documento constante à fl. 597, verifica-se parecer da CGM no sentido de que a Semob providenciasse os formulários e planilhas diárias determinadas pela decisão do TCE/RO, promovendo a correção das inconsistências verificadas na documentação.

342. Ou seja, é possível perceber que, ao menos no aspecto formal, diante das possibilidades fáticas do controle interno naquele momento, houve uma atuação desses agentes no sentido de que os controles do serviço se adequassem às balizas fixadas pelo Tribunal de Contas.

343. Assim, não seria razoável falar da responsabilização desses agentes, de forma genérica, por apenas não terem sido capazes de identificar a fraude que, posteriormente, foi evidenciada pela atuação conjunta por outros órgãos de controle (Tribunal de Contas, Ministério Público e Polícia Federal).

344. É importante ressaltar que, como relatado pelas defesas, não é possível comparar a atuação do controle interno de forma concomitante à execução da despesa, por meio de análise meramente documental, àquela verificação feita pela comissão de auditoria, que contou com inúmeros outros meios de prova não disponíveis aos agentes do controle interno.

345. Assim, para a responsabilização desses agentes, seria imprescindível que houvesse demonstração de uma omissão deliberada e voluntária em sua atuação, o que não se vislumbra no caso.

346. O corpo de auditores da SGCE, ao tratar do assunto de forma conclusiva, entendeu não ser possível falar em responsabilização dos agentes responsáveis pelo controle interno neste caso concreto. Eis o que constou no relatório final:

185. O controlador, seja interno, seja externo, não pode ser visto como um garantidor universal da Administração Pública. Para que seja responsabilizado, é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

preciso que haja uma conduta de sua parte ou que sua omissão possa ser qualificada em virtude da real possibilidade de agir.

186. Registre-se que a Secretaria Geral de Controle Externo já se manifestou em caso semelhante, em que afastou a responsabilidade do controlador, exatamente por este motivo. Pede-se vênia para transcrever o trecho pertinente do relatório emitido nos autos n. 3770/2006, datado de 13 de agosto de 2014.

32. A não atuação do controle interno em relação a esse ponto específico, não gera, por si só, responsabilidade do controlador, pois a ele não se pode atribuir responsabilidade por todos os atos praticados pela Administração que venham apresentar algum vício.

33. Para responsabilizá-lo, dever-se-ia delinear a extensão da responsabilidade do controlador, pois não se retratou qualquer ação sua que pudesse ter levado ao dano e também não se demonstrou como a sua omissão lhe deu causa.

34. O controlador não pratica atos de gestão, não ordena despesa, de modo que, a rigor, a sua responsabilização só teria cabimento caso demonstrado que tomou conhecimento da ilegalidade e não comunicou o fato ao Tribunal de Contas, dando causa a dano ao erário (art. 74, §1º, CRFB).

35. O responsável pelo controle interno encontra limitações humanas que o impedem de ter ciência de tudo o que se passa no âmbito da Administração, de modo que o cumprimento das atividades a ele atribuídas pela Constituição certamente se dá com extensão aquém da desejada, porém, essa limitação não é restrita ao controle interno. O próprio controle externo não consegue aferir a legalidade de todos os atos dos gestores públicos, e essa espécie de controle conta com o Poder Legislativo, Tribunal de Contas e a própria sociedade.

36. Assim, a responsabilização do controlador não se sustenta, pois não era responsabilidade sua atestar a frequência dos servidores e processar os pagamentos, ademais, o achado danoso ao erário não era de simples aferição, de modo que a sua constatação demandaria uma atenção especial ao caso, um procedimento de auditoria específico.

187. Isso significa dizer que não é possível imputar todo e qualquer dano ou irregularidade aos agentes responsáveis pelo controle interno, já que é humanamente impossível que esses agentes sejam capazes de controlar todos os atos e fatos administrativos.

188. No caso dos autos, porém, além de não ser possível falar em responsabilidade objetiva do controlador, há uma questão concreta que demonstra a necessidade de afastar a imputação.

189. Isso porque, ao avaliar os pareceres emitidos pela CGM (fls. 560 e seguintes), verifica-se que em vários deles houve alertas do órgão quanto a irregularidades nos documentos que evidenciam o controle do serviço de horas-máquinas.

190. Note-se que, exemplificativamente às fls. 554-563, o órgão de controle interno registrou a necessidade de atendimento da decisão desta Corte de Contas, ressaltando que o gestor deveria adotar formulário e planilha diária para os controles.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

191. Esse fato evidencia a impossibilidade de responsabilizar os responsáveis pelo órgão de controle interno, já que, ao menos dentro de suas possibilidades fáticas, tiveram atuação no processo, alertando o gestor para a necessidade de melhorar o sistema de controle do contrato.

347. O Ministério Público de Contas roborou o entendimento da SGCE, trazendo manifestação no seguinte sentido:

Nesse cenário, endossa-se integralmente os apontamentos do corpo técnico, porquanto os pareceres emitidos pela CGM são suficientes para demonstrar a razão pela qual a responsabilidade da jurisdicionada deve ser afastada.

Isso porque, conforme já mencionado pela Unidade Técnica, a partir da fl. 553, consta recomendação da CGM à Semob para que atendesse as determinações dessa Corte de Contas, apontadas na Decisão n. 148/2011 –2ª CM.

Desse modo, vê-se que, *in casu*, a autoridade investida na competência de controle interno, bem como sua equipe, envidou esforços para promoção das providências cabíveis em face de eventuais irregularidades, razão pela qual deve se impor o afastamento das condutas atinentes aos itens I.a, I.b, I.c, I.d e II.f do DDR.

348. Mesmo em relação à **Cricélia**, à época Controladora Geral do Município, as evidências mencionadas pela comissão de auditoria não são capazes de evidenciar que esta tivesse participação ativa nas fraudes ou que delas tivesse conhecimento.

349. Novamente, transcreve-se o trecho pertinente do relatório técnico para fundamentar este ponto:

192. Especificamente em relação à defendente [Cricélia], é importante registrar que os áudios interceptados não são capazes de demonstrar que esta estaria participando de um esquema para fraudar documentos.

193. O fato de um órgão fazer mutirão para corrigir falhas em processos não pode ser, por si só, interpretado como participação em esquema ilícito.

194. Ademais, o áudio em que supostamente se fala de recebimento de vantagem indevida pela defendente, transcrito à fl. 1.414 é inconclusivo. Não é possível aferir o contexto da conversa, tampouco há nele a participação da defendente.

195. Aliás, não há nos autos confirmação de que a mencionada “Ceceli” seria a defendente. Até por que, na mesma transcrição, há menção a dois nomes distintos “Ceceli” e “Crichelia”, sem que seja possível saber se efetivamente ambas as expressões se referem à mesma pessoa.

196. Em razão de todos esses fundamentos, não é possível manter as imputações feitas à defendente.

350. É importante ressaltar que, no que se refere aos áudios transcritos no relatório inicial da comissão de auditoria, não se verifica nos autos a íntegra desses arquivos digitais; há aqui apenas as transcrições feitas pelos agentes da Polícia Federal, com a interpretação das falas feitas por eles.

351. Assim, não é possível contextualizar os diálogos para saber exatamente do que tratava cada uma daquelas falas transcritas e, portanto, não é razoável utilizá-las, de forma exclusiva, como fundamento de uma condenação ou imputação de débito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

352. É importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, ao decidir o Inquérito 3693/PA, firmou o entendimento de que, apesar de ser desnecessária a transcrição integral dos diálogos interceptados, é preciso que as partes tenham acesso à íntegra dos áudios que os contém, a fim de garantir a ampla defesa.

353. Entretanto, como já dito, nestes autos não há a íntegra dos diálogos, apenas transcrições parciais feitas pelos agentes federais (autos circunstanciados constantes na mídia digital, especificamente na pasta “Anexo I” – “Autos circunstanciados”).

354. O Superior Tribunal de Justiça reforça esse posicionamento, veja-se:

PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE ENTORPECENTES, ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO, RECEPÇÃO, FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO E USO DE DOCUMENTO FALSO. ACESSO AO CONTEÚDO INTEGRAL DAS INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS REQUERIDO PELA DEFESA, MAS NEGADO PELO JUÍZO. PLEITO QUE SE AMOLDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. CERCEAMENTO DE DEFESA EVIDENCIADO. NULIDADE ABSOLUTA CONSTATADA. EXCESSO DE PRAZO. NÃO OCORRÊNCIA. HABEAS CORPUS CONCEDIDO.

1. Ao interpretar o disposto no § 1º do art. 6º da Lei n. 9.296/1996, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Inq n. 3.693/PA (DJe 30/10/2014), de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, decidiu ser prescindível a transcrição integral dos diálogos obtidos por meio de interceptação telefônica, bastando que haja a transcrição do que seja relevante para o esclarecimento dos fatos e que seja disponibilizada às partes cópia integral das interceptações colhidas, de modo que possam elas exercer plenamente o seu direito constitucional à ampla defesa (AgRg no AgRg no AREsp 273.103/SP, Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 15/12/2016, DJe de 2/2/2017).

2. A pretensão defensiva não foi relacionada com a transcrição integral dos áudios, mas adstrita ao acesso à totalidade das conversas telefônicas interceptadas com autorização judicial. Pedido indeferido ao fundamento de que seria inimaginável deduzir que a Autoridade Policial juntaria aos autos só aquilo de relevante para a acusação e deixasse de juntar algo que fosse em benefício dos réus. [...]

3. A defesa não teve acesso à íntegra das interceptações telefônicas, circunstância que traduz efetivo prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório, maculando o processo de nulidade absoluta, valendo ressaltar que, para além de, logicamente, direcionar as investigações e embasar a inicial acusatória, o conteúdo dos diálogos interceptados foi explorado em diversas passagens da sentença e do acórdão. [...]

5. Ordem de habeas corpus concedida para anular o processo, relativamente ao paciente, desde a decisão que deu por encerrada a fase diligencial, garantido-se à defesa o acesso à íntegra das interceptações telefônicas.

(HC 438.823/SC, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 29/06/2018)

355. Assim, as meras transcrições constantes nos autos são insuficientes para comprovar a participação de **Cricélia** nos fatos tidos como irregulares.

356. Ainda é relevante mencionar que não houve a propositura de ação penal em desfavor dos agentes responsáveis pelo controle interno, notadamente de **Cricélia Fróes Simões**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

o que evidencia a ausência de corroboração do argumento de que esta atuou de forma deliberada para possibilitar as fraudes aqui identificadas.

357. Dessa forma, ante todo o exposto, verifica-se que não se sustenta a alegação de omissão dos agentes de controle interno, o que inviabiliza, ainda, a responsabilização destes pelo dano ao erário discutido nestes autos, o que será fundamentado em linhas posteriores.

5.6. Da utilização de equipamentos e materiais públicos para finalidade particular (item II.g, da DDR).

358. Essa irregularidade foi assim delimitada na decisão em definição de responsabilidade:

II.g) De corresponsabilidade dos Senhores ERENILSON SILVA BRITO, FRANCISCO SIZINHO GOMES e GETÚLIO GABRIEL DA COSTA, por utilizarem em proveito próprio e de terceiros alheios à Administração Pública equipamentos e material, em descumprimento ao que estabelece o art. 141, inciso X, da Lei Complementar n. 385/2010 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Porto Velho), consoante Relatório Técnico, às fls. ns. 1.388a 1.442-v.

359. No relatório técnico inicial, a infringência foi narrada às fls. 1414v-1416v e trata, em síntese, de diálogos entre o agente Erenilson e terceiras pessoas, em que se discute a destinação de “cascalho” e a utilização de máquinas locadas ao município. Consta, ainda, uma informação do uso de um equipamento público na casa da filha do agente público Jair Ramires.

360. Acerca deste ponto, o corpo técnico da SGCE e o Ministério Público de Contas opinaram pela manutenção da irregularidade, apenas afastando a responsabilidade de Getúlio Gabriel.

361. Entretanto, com a devida vênia aos posicionamentos citados, ao analisar os autos, verifica-se que as evidências trazidas pela equipe de auditoria da SGCE não são capazes de sustentar a irregularidade.

362. Explica-se.

363. Os diálogos transcritos evidenciam terceiras pessoas pedindo auxílio com o empréstimo de máquinas ou envio de “cascalho” e, segundo a comissão de auditoria, a informalidade dos diálogos demonstraria que essas conversas referiam-se ao atendimento de interesses particulares.

364. No entanto, a leitura das transcrições de diálogos não permite inferir a utilização desses equipamentos e materiais para fins particulares.

365. A comissão citou seis diálogos em que se verificaria a alegada irregularidade.

366. O primeiro deles (fl.1414-v, parágrafo 253), refere-se a uma conversa entre o agente Erenilson e uma pessoa não identificada, em que o agente público apenas informa que está com um “problema de caçamba”, mas que, assim que o problema fosse resolvido, ele iria “desenrolar”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

367. Entretanto, não se sabe o contexto da conversa, quem era o interlocutor ou de que problema se tratava. Tampouco se sabe para que finalidade a tal caçamba seria utilizada após a correção do mencionado problema.
368. O segundo diálogo (fl. 1414-v, parágrafo 254), trata de uma conversa entre Erenilson e alguém apenas denominado “Antônio”, sem qualquer outra qualificação. No diálogo, os envolvidos falam que seria preciso usar uma retroescavadeira para “dá uma afastada numa brita aqui e umas cerradinhas de cascalhos” (sic).
369. Não se sabe, porém, quem é o interlocutor da conversa (se é agente público ou um particular), tampouco onde e para que finalidade a retroescavadeira e o cascalho seriam utilizados.
370. O terceiro diálogo (fl. 1415, parágrafo 255) retrata uma conversa com outra pessoa identificada apenas como “Eritônio”, também não qualificada, mas que supostamente seria de uma associação de bairro.
371. No diálogo, Erenilson informa que não estaria “liberando máquina nem para associação de bairros”; em resposta, o interlocutor afirma que queria “apenas tapar os buracos e não estava a pedir cascalho”.
372. O quarto diálogo transcrito ocorreu entre Erenilson e “Paraíba” (fl. 1415, parágrafo 257) e nele os envolvidos falam da entrega de um cascalho, a ser levado até local próximo à casa do irmão de Erenilson.
373. Apesar do local da entrega aparentar uma suspeita de utilização indevida do material, não há nada que permita afirmar que o cascalho não fora usado para correção de defeitos em via pública próximo àquele local.
374. No quinto diálogo (fl. 1415-v, parágrafo 258), entre Erenilson e “Oleilson”, apenas se discute a dinâmica de entrega de “oito peças de cascalho”, sem também ser possível afirmar qual seria a utilização desse material.
375. Quanto a esses cinco primeiros diálogos citados, a comissão aduz que a informalidade das conversas demonstra a não utilização dos equipamentos e materiais para fins públicos.
376. Porém, a mera informalidade de conversas telefônicas não é suficiente para afirmar o desvio de finalidade dos equipamentos e materiais, uma vez que tal meio de comunicação não caracteriza um meio oficial, em que se exigem formalidades entre os envolvidos.
377. É das máximas de experiência que, usualmente, as pessoas, ao se comunicarem por meios informais como o telefone, não usam termos técnicos ou nem esclarecem pormenorizadamente todo o contexto da conversa.
378. Ainda que não seja recomendável a realização de tratativas, via telefone, para conserto de vias públicas, de maneira informal, a mera ocorrência do fato não implica dizer que tenha havido utilização de bens e materiais públicos para finalidades particulares.
379. Acerca da existência de documentos em que consta “doação” ou “atendendo Cizinho”, esses também não são capazes de embasar a prática de uma irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

380. Como afirmado pela própria comissão de auditoria, esses apontamentos feitos nos controles eram elaborados pelos motoristas ou operadores dos equipamentos (parágrafos 262 e 263 do relatório inicial), que são pessoas de baixa escolaridade e, certamente, não saberiam preencher com detalhes a finalidade de cada entrega de material ou uso de equipamento.

381. Por fim, em relação ao último diálogo transcrito (fl. 1416), há uma alegação de uso de um equipamento público para realização de serviços na residência da filha de um agente público. Entretanto, a conversa em que se tratou do assunto, transcrita à fl. 1416, não envolve nenhum dos agentes aqui responsabilizados. Portanto, ainda que aquela conversa fosse suficiente para provar a existência de irregularidade, nenhuma relação teria com os agentes aqui nominados e, portanto, eles não podem responder por tal irregularidade.

382. Diante desses argumentos, pela fragilidade das evidências em que se embasa a alegação de uso de bens e serviços públicos para fins particulares, não é razoável manter a imputação feita neste tópico.

5.7. Do dano ao erário – Item I, da DDR.

383. Segundo apontou a comissão de auditoria, são três os fatos que ensejaram a concretização do dano ao erário apurado e quantificado: o registro de horas produtivas a maior, o pagamento de horas improdutivas como se produtivas fossem, a ausência de documentos aptos a comprovar a liquidação da despesa nos contratos emergenciais.

384. Dessas três premissas mencionadas, o último fato, relativo a ausência de documentos aptos a comprovar a liquidação da despesa nos contratos emergenciais (fl. 1427-v), não tem correlação com o objeto deste processo específico.

385. Isso porque, conforme relatado pela equipe de auditoria, as falhas foram constatadas nos Contratos n. 097/PGM/2011, 098/PGM/2011 e 099/PGM/2011, porém, nenhum desses integra o escopo destes autos, que objetiva analisar as irregularidades ocorridas nos Contratos n. 130/PGM/2011, 131/PGM/2011, 030/PGM/2012 e 031/PGE/2012.

386. Por esse motivo, esse ponto sequer será objeto de análise neste voto, dada a ausência de pertinência dos fatos com o objeto da lide.

387. Resta, então, apreciar a ocorrência do dano com base nos dois outros fatos trazidos pela equipe de auditoria: registro de horas produtivas a maior e pagamento de horas improdutivas como se fossem produtivas.

388. Para iniciar a análise da matéria, necessário fazer uma breve exposição desses achados caracterizadores do dano ao erário, a fim de contextualizar a questão.

389. Em relação ao **registro de horas produtivas a maior** (fl. 1416-v e seguintes), a comissão de auditoria evidenciou que os documentos insertos nos processos administrativos traziam registros de horas produtivas nitidamente inverossímeis.

390. Isto é, os documentos relacionados à liquidação da despesa trazem registros de horas produtivas incompatíveis com a capacidade dos equipamentos e do combustível utilizado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

391. Ao tratar da metodologia usada para se aferir a existência do achado, a comissão de auditoria esclareceu que, para fazer um referencial do coeficiente de consumo horário de combustível por equipamento, usou a tabela TCPO-10 (Tabela de Composições e Preços para Orçamentos), admitindo uma variação de 20%. Esse percentual foi obtido da média de 13 a 30%, mencionados em trabalho técnico feito por profissional engenheiro e arquiteto (fl. 1417).
392. Com isso, foi possível apurar o real quantitativo de horas produtivas (por meio de divisão entre o combustível fornecido e o coeficiente de consumo horário presente na tabela TCPO-10) e, na sequência, foi feita subtração das horas apuradas e das horas registradas.
393. Em alguns casos, não se verificou grandes discrepâncias (tabela 1, p. 1417-v), porém, em outros, a discrepância entre as horas registradas e aquelas apuradas no cálculo feito pela equipe de auditoria ultrapassava os parâmetros aceitáveis, variando de 35% a 100%.
394. Houve casos em que, apesar de haver registro de horas produtivas, o equipamento não recebeu nenhuma quantidade de combustível. Assim, como é necessário o combustível para funcionamento do equipamento, é plenamente possível concluir que as horas registradas são fictícias.
395. Ao fazer tais verificações, então, a comissão de auditoria promoveu a glosa dos valores relativos às horas pagas que, notoriamente, não poderiam ter sido cumpridas, de forma a evidenciar o valor apurado a título de dano ao erário.
396. Quanto à questão relativa à **remuneração de horas improdutivas pelo mesmo valor das produtivas (p. 1421)**, o corpo técnico verificou que, na execução contratual, o pagamento das horas improdutivas foi feito de forma indevida, causando danos ao erário.
397. Isso porque o pagamento dos serviços deveria ser feito de forma individualizada, aferindo o quantitativo de horas produtivas e pagando-as pelo valor fixado no contrato, bem como verificando as horas improdutivas para pagamento do seu valor correspondente (que deveria ser inferior). Entretanto, verificou-se que os agentes, na realidade, somavam as horas improdutivas e as horas produtivas e efetuavam o pagamento de todas elas como se produtivas fossem (fl. 1424).
398. O corpo técnico, então, promoveu inspeção em 30 contratos municipais e verificou a existência de tal circunstância em todos eles, individualizando o dano ao erário na tabela constante à f. 1424-v.
399. Em relação à existência do dano ao erário e a metodologia usada para o seu cálculo, na fase de defesa, apenas houve impugnação na manifestação trazida, de forma conjunta, pela empresa M&E Construtora e Terraplanagem Ltda. ME e seu sócio Edvan Sobrinho dos Santos (documento n. 1221/17, juntado às fls. 2015-2253).
400. A peça defensiva é extensa e traz inúmeros argumentos sem correlação com os fatos discutidos nos autos. Porém, passa-se à análise das teses defensivas que envolvem a existência do dano ao erário, objeto de apreciação neste tópico.
401. Quanto ao assunto, inicialmente, a defesa sustenta que o pagamento das horas foi feito segundo previsto no contrato e que não há prova de que tenha havido conduta dolosa desses responsáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

402. As defesas aduziram que o suposto dano ao erário apontado nestes autos diz respeito a falhas de controle existentes no âmbito do Município de Porto Velho, pelas quais os particulares não podem responder.

403. Em relação à alegação de **pagamento das horas improdutivas como se produtivas fossem**, aduziram que a cláusula 30.1.7 do Pregão Presencial n. 040/2010 previa o pagamento das locatárias pelo regime de empreitada por preço unitário, sem diferenciar a hora produtiva da hora improdutiva. Alegam que esse mesmo entendimento constou do Parecer n. 735/DCS/CGM/2012.

404. Teceram considerações acerca da forma de composição do preço das horas improdutivas, a fim de demonstrar que o valor foi devidamente composto, considerando os custos diretos e os itens que compõem o BDI (benefícios e despesas indiretas).

405. Salientaram que, na fase de lances do pregão, o valor oferecido foi unitário e não se diferenciou as horas produtivas das improdutivas. Dessa forma, todo o valor apontado como dano relativo ao pagamento das horas improdutivas, não seria aceitável.

406. Alegaram que somente após a Decisão n. 148/2011 deste Tribunal de Contas é que se passou a exigir um controle mais detalhado da prestação do serviço. Antes disso, havia um controle mais deficitário, de forma distinta daquela prevista pela Corte de Contas.

407. Relataram trechos de diálogos interceptados para esclarecer o contexto das conversas, de forma a demonstrar que os áudios não evidenciam qualquer prática de atos ilícitos, apenas falas atinentes à operacionalização da contratação e da prestação dos serviços.

408. Aduziram que os preços unitários praticados pela empresa defendente estavam bem abaixo do valor cobrado pelas concorrentes, o que demonstra ausência de sobrepreço.

409. Os argumentos feitos quanto a este ponto, porém, não merecem prosperar.

410. De fato, desde a primeira manifestação técnica feita pela comissão de auditoria nestes autos, não se questionou que a contratação tenha sido efetuada em regime diário, por preço unitário. Entretanto, como ressaltado às fls. 1423-1424, a forma de prestação do serviço não pode ser confundida com a forma de remuneração do serviço.

411. Pede-se vênua, então, para transcrever trecho elucidativo do relatório técnico da comissão de auditoria:

Contudo, não há que se confundir a prestação do objeto com a sua forma de remuneração, que segregava a disponibilidade produtiva da disponibilidade improdutiva. Ou seja, para a remuneração das locatárias, foi adotado o regime de empreitada por preço unitário (cláusula 30.1.7) e, a partir da análise das regras do edital pertinentes ao julgamento da proposta, deduz-se que a prestação seria mensurada por diferentes formas de disponibilidade (produtiva e improdutiva). Para viabilizar essa metodologia de pagamento, o instrumento convocatório exigiu que as licitantes apresentassem o preço final da hora produtiva e da hora improdutiva, mediante planilha detalhada de composição de custos (cláusulas 9.5 e 30.1.7).

Para realizar as medições diárias, dispôs o edital que os veículos deveriam possuir hodômetros; e as máquinas pesadas, horímetros “em perfeito estado de funcionamento [...]”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Portanto, para o cálculo da remuneração das contratadas, as unidades de medidas elegidas foram a hora produtiva e a hora improdutiva de cada equipamento, veículo e máquina requisitada. Os pagamentos seriam realizados de acordo com as “fichas individuais de apontamento diário de cada equipamento” e as “planilhas mensais de apontamento de horas produtivas e improdutivas de cada máquina” (cláusulas 29,5 e 31.6)

412. Dessa forma, a mera alegação de que a contratação se deu de forma unitária, com base na cláusula 30.1.7 do pregão, não é capaz de afastar a alegação inicial de dano ao erário decorrente ao pagamento das horas improdutivas, uma vez que o que evidencia esse prejuízo não é a forma de prestação do serviço e sim a forma de cálculo da remuneração, que deixou de segregar as horas produtivas e improdutivas, nos termos previstos no pregão.
413. Aliás, como se pode verificar da leitura do trecho acima transcrito, a previsão contida na cláusula 30.1.7 do pregão foi expressamente considerada pela equipe de auditoria desde o início da fiscalização e apuração do dano ao erário.
414. Aliás, os próprios defendentes trazem a alegação de que, conforme publicado no extrato da ata de registro de preços 011/2010/CMP/SEMAD (fl. 2066), havia a previsão expressa de que o valor das horas improdutivas não poderia ser superior ao das horas trabalhadas.
415. Ora, se não houvesse diferença no valor a ser calculado e pago por cada uma dessas horas, essa previsão sequer teria sentido e não deveria existir.
416. Ademais, como ressaltado na própria defesa, as empresas concorrentes na licitação apresentaram duas composições de preço: uma para as horas produtivas, outra para as horas improdutivas. Assim, seria desarrazoado dizer que o cálculo a ser feito pelo pagamento seria idêntico para as duas situações.
417. Quanto à alegação relativa às **horas produtivas lançadas a maior nas planilhas**, os defendentes aduziram que a comissão de auditoria sustenta a irregularidade pela análise dos controles de combustível. Porém, sustentam que compete à Administração municipal promover esses controles e, portanto, a empresa não pode responder por essa irregularidade.
418. Salientaram que as planilhas de constatação de danos feitas pela equipe de auditoria têm equívocos, especialmente no que se refere às estimativas de combustível, uma vez que o consumo varia a depender do modelo, marca e fabricante da máquina.
419. Para reforçar o argumento, alegaram que, nas tabelas TCPO 10 (Tabela de Composições e Preços para Orçamentos) e na tabela do DER, usadas pela equipe de auditoria, há divergências consideráveis entre equipamentos muito semelhantes, o que demonstra que o parâmetro usado para aferição do dano é pouco confiável.
420. Ainda, relataram divergência entre as tabelas TCPO 10 e aquela elaborada pelo DER, o que também reduziria a confiabilidade das mesmas.
421. A defesa ainda alega que as planilhas de constatação de dano não são confiáveis, pois não foram observadas as anotações de abastecimento de veículos feitas nos documentos denominados “Controle de horário de transporte” (fl. 2093).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

422. Ocorre que, ao analisar a documentação constante do processo administrativo 11.00111-000.2011²² é possível verificar que, de fato, naqueles documentos, há algumas anotações de um número, seguido da sigla “Its”. No entanto, esses documentos não são hábeis a comprovar abastecimento de veículos, pois não se sabe de onde surgiu aquela anotação, quem a fez ou exatamente o que significa. Isso porque, como afirmado pela própria defesa da empresa, aqueles formulários não se prestam a registrar abastecimento de máquinas.
423. A defesa ainda formulou uma tabela a fim de demonstrar que, segundo os controles constantes nos processos administrativos, os valores pagos a título de horas produtivas são condizentes com o que fora atestado pelos fiscais (fls.2095-2102).
424. Entretanto, um dos principais argumentos da equipe de auditoria é justamente que esses controles não condizem com a realidade, uma vez que retratam dados que não podem ser considerados verdadeiros. Assim, é irrelevante que o valor dos pagamentos seja compatível com o valor constante nas planilhas e controles, pois aqui se discute exatamente a invalidade desses documentos.
425. A defesa alegou, ainda, que a equipe de auditoria não levou em consideração o fato de que, segundo o edital do Pregão n. 040/2010, as empresas deveriam manter a disponibilidade das máquinas por dez horas diárias (fl. 2104). Entretanto, novamente, esse fato é irrelevante, pois a mera disponibilidade das máquinas em nada influi no quantitativo das horas produtivas (já que o tempo de disponibilidade caracteriza horas improdutivas).
426. A também defesa alega que a empresa e seu sócio não podem responder pelas falhas de controle, que são de responsabilidade dos agentes públicos.
427. Ocorre que a questão relativa às falhas nos controles de combustível não foi apontada como uma irregularidade em si em relação às empresas e seus sócios. Na verdade, a análise do gasto de combustível, quanto a este ponto relativo ao dano, deu-se para que se pudesse aferir e comprovar a alegação de que houve o lançamento de horas produtivas a maior, conforme cálculo feito pela comissão de auditoria.
428. Aliás, para ilidir a alegação, a empresa poderia ter comprovado os tais gastos com combustível em relação às máquinas apontadas pela comissão de auditoria, o que afastaria a alegação de que as horas remuneradas como produtivas foram, na realidade, improdutivas (dada a impossibilidade de que as máquinas funcionassem sem o prévio abastecimento). Não o tendo feito, as alegações formuladas não são capazes de afastar o trabalho técnico inicialmente realizado e, por conseguinte, o dano apontado em relação a esse ponto.
429. Ainda na tentativa de afastar a confiabilidade das constatações feitas pela comissão de auditoria, a defesa trouxe alguns argumentos pontuais, em relação a determinados equipamentos, com o objetivo de infirmar a tese de dano ao erário.
430. Entretanto, ao analisar detidamente cada alegação feita pela defesa, verifica-se que os argumentos não encontram fundamento nas provas dos autos. Explica-se.
431. A defesa, na tentativa de afastar a alegação de dano decorrente de horas lançadas a maior, traz o exemplo do equipamento motoniveladora, código de cadastro n. 131815 (fl. 2083).

²² Constante na mídia digital anexa ao relatório inicial, na pasta “Anexo I” – “Processos Administrativos SEMOB”, volume 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Disse que, a despeito de a comissão de auditoria ter considerado como “zero” o consumo de diesel no dia 25/10/2011 (o que afastaria a possibilidade de produção da máquina naquela data), na realidade, teria havido um abastecimento de trezentos litros de diesel, conforme cópia de requisição de combustível constante na fl. 2083.

432. Ocorre que o documento colacionado pelos defendentes é datado de 13/10/2011, ao passo que a data usada como parâmetro de cálculo foi o dia 25/10/2011, ou seja, o abastecimento e o serviço medido ocorreram com 12 (doze) dias de diferença e, portanto, a alegação feita não é capaz de demonstrar que, no dia mencionado (25/10/2011) houve o abastecimento da máquina e a consequente prestação de serviço.

433. Ainda sobre esse mesmo equipamento (motoniveladora de código 131815), a defesa da empresa fez alegações no sentido de que houve demonstração de que, naquele mês de outubro de 2011, houve a prestação de serviço por mais de cento e trinta e duas horas, conforme documentos que retratam as disposições do horímetro (fl. 2084).

434. Entretanto, novamente, o argumento não é capaz de infirmar a constatação do dano, uma vez que, ao olhar o documento denominado “Planilha de constatação de horas produtivas - SEMOB”²³, produzido pela equipe de auditoria, verifica-se que não houve, no mês de outubro de 2011, o apontamento de qualquer dano relativo a máquinas motoniveladoras no processo administrativo n. 11.00111-2011.

435. Assim, a demonstração da prestação de serviço no mês de outubro de 2011 não afasta a alegação de dano ao erário pois, nesse mês, não foi apontado qualquer prejuízo pela comissão de auditoria. Ou seja, o argumento é irrelevante e não afasta a alegação de dano ou a fragilidade dos critérios usados pela comissão de auditoria.

436. Dessa forma, é certo que, naquele mês, para aquele equipamento mencionado, houve a regular prestação de serviço, tanto que a equipe de auditoria não apontou dano em relação a ele naquele período de tempo.

437. Acerca da alegação de que o consumo de combustível varia a depender da marca, modelo e fabricante da máquina, as defesas apresentadas não trouxeram aos autos qualquer demonstração de que seus equipamentos sejam diferentes daqueles usados como base pela equipe de auditoria. Assim, o mero argumento não encontra correspondência com a prova dos autos, uma vez que, para fazer a constatação da estimativa de combustível, a equipe de auditoria baseou-se na tabela TCPO 10, reconhecidamente válida e aceita.

438. Quanto ao argumento de não confiabilidade das tabelas usadas pela equipe de auditoria, registre-se que os comparativos trazidos pela defesa nos quadros de fls. 2086-2088 referem-se a equipamentos com códigos distintos daqueles apontados pela equipe de auditoria e, portanto, não são válidos para infirmar o parâmetro usado para aferir o dano constatado nestes autos.

439. Quanto às divergências apontadas entre as tabelas TCPO 10 e aquela elaborada pelo DER (fl. 2089), é possível perceber que a diferença existe em relação ao valor do combustível

²³ Documento constante da mídia digital anexa ao relatório inicial, especificamente nas pastas "Anexo I Pasta 2" - "Planilhas de constatação de dano".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

e não ao consumo horário. Assim, as divergências são irrelevantes para o que se discute neste ponto.

440. Ademais, os defendentes alegam que foram prejudicados pelo mero descontrole dos agentes municipais, porém, o que se percebe nos autos, pelos elementos de provas indiciários aqui colhidos, havia uma unidade de desígnios para o recebimento de valores indevidos decorrentes das contratações aqui discutidas.

441. Ademais, a responsabilidade dos particulares exsurge pelo recebimento de valores indevidos, independente da natureza de seu elemento subjetivo, uma vez que o objetivo do ressarcimento ao erário é evitar o enriquecimento sem causa da parte adversa.

442. Diante de todo o exposto neste ponto, é possível perceber que os argumentos trazidos pela defesa não foram capazes de afastar a alegação de dano ao erário, tampouco a metodologia usada pela comissão de auditoria para quantificá-lo.

443. Para além disso, há outras questões capazes de roborar os argumentos da equipe de auditoria em relação à existência do dano.

444. Acerca da alegação de descontrole em relação às horas produtivas registradas durante a execução do contrato, pode-se verificar que, após a implantação de controles parciais do serviço (conforme determinado por esta Corte), o quantitativo de horas registradas teve sensível alteração.

445. Isso porque, antes da implantação desses mínimos controles, percebe-se a existência frequente de um esforço para registro de uniformes 240 horas produtivas por equipamento; após os controles, porém, a quantia de horas passou a ser variável, girando em torno de 108 e 208 horas mensais (observação feita, exemplificativamente, nos contratos 19 e 71/PGM/2010, conforme mencionado no §311 do relatório inicial).

446. É claro que aqui não se pretende dizer que a mudança na média de horas registradas é o fundamento central do dano ao erário apurado; tal constatação apenas permite reforçar as evidências trazidas pela comissão de auditoria.

447. Outro fato que corrobora a alegação é a exemplificação feita em relação ao contrato 097/PGM/2011 (da empresa M&E). Num período de 22 (vinte e dois) dias anteriores à implantação dos controles, foi pago o valor de R\$ 1.000.734,90; ao passo que, após os controles, o contrato rendeu à empresa contratada, em 18 (dezoito) meses, o valor de R\$ 2.545.739,93.

448. Assim, novamente é possível ver a discrepância entre os valores, o que reforça a tese de que havia o registro de horas produtivas além daquelas efetivamente trabalhadas.

449. Dessa forma, o dano ao erário torna-se evidente e compatível com as evidências produzidas no relatório técnico elaborado pela comissão de auditoria da SGCE, restando agora apenas a análise da responsabilidade de cada agente investigado pelo ressarcimento do prejuízo.

5.8. Dos agentes investigados responsáveis pelo dano ao erário.

450. Evidenciada a existência do dano, resta aferir a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos no processo de realização da despesa tida por irregular.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

451. Segundo consta na decisão em definição de responsabilidade, o dano foi assim individualizado:

452. No item **I.a**, consta o valor do dano relativo ao **Contrato n. 130/PGM/2011**, no montante originário de **R\$ 74.695,28**, o qual foi imputado a Roberto Eduardo Sobrinho, M&E Construtora Terraplanagem Ltda., Edvan Sobrinho dos Santos, Neyvando dos Santos Silva, Sebastião Assef Valladares, Erenilson Silva Brito, Francisco Sozinho Gomes, Getúlio Gabriel, Mirian Saldaña Peres e Cricélia Fróes Simões.

453. No item **I.b**, referente ao **Contrato n. 131/PGM/2011**, consta dano no montante originário de **R\$ 747.837,08**, imputado a Roberto Eduardo Sobrinho, RR Serviços de Terceirização Ltda., Robson Rodrigues da Silva, Josiane Beatriz Faustino, Sebastião Assef Valladares, Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel, Mirian Saldaña Peres e Cricélia Fróes Simões.

454. No item **I.c**, consta dano no montante originário de **R\$ 407.274,10**, referente ao **Contrato n. 030/PGM/2012**, imputado a Roberto Eduardo Sobrinho, RR Serviços de Terceirização Ltda., Robson Rodrigues da Silva, Josiane Beatriz Faustino, Sebastião Assef Valladares, Erenilson Silva Brito, Francisco Sozinho Gomes, Getúlio Gabriel, Mirian Saldaña Peres e Cricélia Fróes Simões.

455. Por fim, no item **I.d**, consta dano no montante originário de **R\$ 47.367,43**, apurado no **Contrato n. 031/PGM/2012**, o qual foi imputado a Roberto Eduardo Sobrinho, RR Serviços de Terceirização Ltda., Robson Rodrigues da Silva, Josiane Beatriz Faustino, Sebastião Assef Valladares, Erenilson Silva Brito, Francisco Sozinho Gomes, Getúlio Gabriel, Mirian Saldaña Peres e Cricélia Fróes Simões.

456. Esses valores de dano apontados referem-se a todos os fatos apontados como causadores de prejuízo que, neste caso, consiste no pagamento de horas produtivas a maior (em razão de lançamentos indevidos de horas não trabalhadas) e remuneração de horas improdutivoas pelo mesmo valor das horas produtivas.

457. A quantificação desse dano foi feita nos documentos constantes na mídia digital anexada à fl. 1443, na pasta denominada "Anexo I Pasta 2", "Planilhas de constatação do dano".

458. Especificamente nos arquivos denominados "'Planilha Consolidada de dano de horas improdutivoas", "Planilha Consolidada de dano de horas produtivas", "Planilha de Constatação de Horas Improdutivoas" e "Planilha de Constatação de Horas Produtivoas - Semob", é possível verificar a quantificação do dano por contrato.

459. Por outro lado, a tabela de responsabilização dos agentes públicos e privados investigados, consta na pasta "Anexo I", "Tabela de responsabilização", em que se buscou individualizar o valor do dano para cada agente envolvido nas infrações causadoras de prejuízo.

460. Feitas essas primeiras constatações, passa-se à análise específica da conduta de cada agente envolvido por cada dano apontado nestes autos.

5.8.1. Da responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

461. **Roberto Eduardo Sobrinho**, na condição de prefeito municipal, foi responsabilizado por não ter implantado o sistema de controle de horas máquinas. A comissão de auditoria ressaltou que, apesar de o agente ter articulado a aprovação da Lei Municipal n. 1950/2011, não envidou esforços suficientes para que ela fosse implementada (p.1434-v).
462. A comissão de auditoria ressaltou que o Chefe do Executivo foi omissivo ao não nomear comissão para fiscalizar a implantação do sistema de controle de horas-máquina, com a obrigatoriedade de produção de relatórios parciais de acompanhamento.
463. A comissão de auditoria ainda aduziu que não houve nenhum ato de delegação do prefeito aos gestores da pasta para que implantassem o sistema de controle determinado pelo Tribunal de Contas.
464. Em razão de sua conduta omissiva, foi responsabilizado por todo dano apurado nos autos (itens **I.a, I.b, I.c, I.d** da DDR).
465. Na defesa apresentada pelo documento n. 5497/17, juntada às fls. 2268-2271, foram ventiladas questões preliminares, as quais já foram afastadas no tópico 2 deste voto.
466. Quanto ao mérito, a defesa salientou que, como gestor municipal, o prefeito não pode ser responsabilizado por condutas praticadas pelo secretariado, como fiscalização da prestação de serviços ou regularidade de contratações.
467. Asseverou que, por ser o prefeito do município, precisava se preocupar com inúmeras questões ligadas às competências do órgão municipal, razão por que não se poderia exigir que analisasse detidamente cada processo que trate de realização de despesas, especialmente quando vinculados a uma secretaria municipal especialmente designada.
468. Aduziu que a ordenação das despesas impugnadas nestes autos ocorreu diretamente nas secretarias responsáveis (em razão de delegação prevista pela Lei Orgânica do Município), razão por que não se pode pretender imputar responsabilidade ao defendente, que sequer tem pertinência subjetiva para a lide.
469. Acerca deste ponto, o corpo de auditores da SGCE, ao analisar as defesas, sustentou que deve ser mantida a responsabilidade do prefeito pois a ausência de implantação dos controles (que haviam sido, inclusive, determinados pelo Tribunal de Contas), foi uma das causas primordiais para a concretização do dano ao erário.
470. Assim, considerando que cabia a este agente público implantar (ou determinar a implantação) dos controles, não o tendo feito, atraiu para si a responsabilidade pelo dano perpetrado.
471. O Ministério Público de Contas também se manifestou pela manutenção da responsabilidade, por entender que o prefeito é solidariamente responsável pelos atos praticados por seus prepostos, em razão da culpa *in vigilando*.
472. Pois bem.
473. Ao analisar os argumentos trazidos nos autos, seja pela defesa, pelo corpo técnico da SGCE e pelo *parquet*, é possível verificar a responsabilidade do prefeito pelo dano verificado nestes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

474. O fundamento principal de sua responsabilização é a ausência de implantação dos controles que eram de sua atribuição, **posto que foi pessoalmente intimado para fazê-lo por este Tribunal**. Assim, sua omissão foi decisiva para a ausência de controles eficazes do serviço e contribuiu sobremaneira para a concretização do dano.

475. Explica-se: o dano perpetrado nos autos decorreu da irregular liquidação de despesa, que se fazia sem controles adequados (apesar de haver decisão deste Tribunal determinando especificamente quais controles deveriam ser adotados em relação ao serviço de locação de máquinas e equipamentos).

476. Assim, a principal causa do dano foi a ausência desses controles, que não foram implementados pelo então prefeito, apesar de devida e pessoalmente intimado para tal finalidade.

477. Fica, então, evidenciado o nexo causal entre a omissão do agente e o resultado danoso que se verificou, já que, caso tivesse agido no sentido de cumprir a determinação do Tribunal de Contas e implementado - ou determinado a efetiva implementação - dos controles, o dano não se teria verificado ou poderia ter ocorrido em menor extensão.

478. Porém, para além da questão relativa à omissão na implementação dos controles, importa tecer considerações quanto à culpa *in vigilando*.

479. Sobre o assunto, convém registrar que, como regra, não cabe a condenação de agentes públicos, seja à sanção de multa, seja em débito, pelo simples fato de ter nomeado agentes públicos (culpa *in elegendo*) ou deixar de monitorar as atividades deles (culpa *in vigilando*), pois isso ensejaria uma responsabilização objetiva, não admitida em casos como este.

480. Entretanto, o caso dos autos é peculiar, pois aqui se está diante de um dever expresso e devidamente delimitado, no sentido de implantar ou determinar a implantação dos controles estabelecidos por este Tribunal de Contas.

481. Ocorre que, como dito, o então prefeito, mesmo pessoalmente intimado para providenciar o necessário à realização do devido controle dos serviços, nada fez para providenciar a implantação, tampouco para monitorar a existência desses controles no âmbito das secretarias.

482. Portanto, aqui não se está a falar em uma responsabilidade genérica decorrente da culpa *in vigilando*; na verdade, **trata-se de culpa decorrente da ausência de monitoramento de uma providência que foi expressamente determinada pelo Tribunal de Contas, em relação à qual o gestor municipal foi deliberadamente omissivo**.

483. Importa registrar que este Tribunal de Contas já analisou caso semelhante em que reconheceu a responsabilidade decorrente de culpa *in vigilando* quando há omissão do agente em fiscalizar a conduta de seus subordinados quanto ao cumprimento de determinação expressa contida em decisão desta Corte:

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO. EXECUÇÃO IRREGULAR. Saneamento. Determinações do TCE-RO. Desatendimento. Multa. Pedido de Reexame. Omissão do recorrente diante de determinação desta Corte. Culpa *in vigilando* configurada. Não acompanhamento da execução da ordem que endereçou aos seus subordinados. NÃO PROVIMENTO. MULTA MANTIDA. Unanimidade. (Decisão n. 367/2011-Pleno, Processo n. 426/2011. Relator Conselheiro Paulo Curi Neto).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

484. Assim, seja pela **omissão em providenciar os controles**, seja pela **omissão no dever de vigilância** (monitoramento dos controles) exsurge a responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho pelo dano apurado nestes autos, já que **a conduta omissiva foi a causa determinante** da perpetuação do prejuízo.

485. Portanto, Roberto Eduardo Sobrinho deve responder pelo dano ao erário apontado nos itens **I.a, I.b, I.c, I.d**, da DDR.

5.8.2. Da responsabilidade de Sebastião Assef Valadares e Mirian Saldaña Peres – Secretários municipais adjunto e titular de obras – urbana, respectivamente.

486. A conduta apontada a estes agentes (Sebastião e Mirian) pela comissão de auditoria foi a subscrição de contratos, termos aditivos, notas de empenho e ordens de pagamento, com a qual teriam participado ativa e pessoalmente dos atos que proporcionaram a obtenção de vantagens econômicas ilícitas pelas contratadas (fls. 1437-1438).

487. De início, convém registrar que, apesar de o relatório técnico da equipe de auditoria, neste tópico específico (fls. 1437-1438) tratar da conduta de vários agentes (Raimundo Marcelo, Sebastião Assef, Mirian Saldaña, Jeoval, José Wildes e Maria Clarice), é possível perceber que a decisão em definição de responsabilidade apenas apontou como responsáveis pelo dano discutido nestes autos dois deles: Sebastião Assef e Mirian Saldaña, que atuaram como secretários adjunto e titular de obras urbanas, respectivamente.

488. Assim, ainda que haja indicação de responsabilidade de outros agentes pela comissão de auditoria (inclusive agente que ocupou cargo de secretário de obras, como Raimundo Marcelo), a análise do dano apenas pode ser feita em relação àqueles agentes cuja responsabilidade foi apontada na DDR e a quem foi oportunizado o contraditório.

489. Dessa forma, aqui cabe apreciar apenas a responsabilidade de Sebastião Assef Valadares e Mirian Saldaña, que foram devidamente citados para apresentar defesa.

490. Pois bem.

491. Quanto à realização da despesa, a comissão de auditoria esclareceu que bastaria a esses agentes uma “simples olhadela” nos autos administrativos para a constatação de que os controles diários estavam adulterados ou eram lacunosos, não se prestando a atestar, minimamente, a regularidade da prestação dos serviços.

492. A comissão de auditoria registrou a existência de diálogos interceptados que demonstravam que várias pessoas imediatamente subordinadas a Sebastião Assef Valadares tinham conhecimento de que Edvan, proprietário formal da empresa M&E, era *longa manus* de Neyvando, servidor municipal.

493. Com relação a Miriam, a comissão de auditoria alegou que, após assumir a titularidade da SEMOB, ela teve conhecimento da real propriedade da empresa M&E, que pertencia a Neyvando. Para fundamentar a alegação, trouxe trecho do interrogatório de Miriam no inquérito presidido pela autoridade policial federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

494. Ainda sobre Miriam, a comissão de auditoria ressaltou que há diálogos interceptados pela Polícia Federal capazes de demonstrar que agentes e ela subordinados tinham conhecimento de que a empresa M&E era de Neyvando.

495. **Sebastião Assef Valadares** apresentou defesa às fls. 1846-1848 (documento n. 15166/16), oportunidade em que fez ilações teóricas acerca do processamento da despesa pública, esclarecendo a finalidade do empenho, o qual não gera obrigação financeira para o ente público. Salientou que somente surge a obrigação de pagar após a fase de liquidação da despesa, que ocorre posteriormente ao empenho.

496. Aduziu que não participou do acompanhamento e fiscalização dos contratos, da liquidação e do pagamento das despesas, razão por que não pode ser responsabilizado pelas impropriedades apontadas nos autos.

497. **Mirian Saldaña Peres**, por outro lado, não apresentou defesa, apesar de ter sido regular e pessoalmente citada, conforme certificado à fl. 2416.

498. O corpo técnico da SGCE, ao fazer a análise conclusiva, entendeu pela manutenção da responsabilidade deles, uma vez que teriam infringido o dever de cuidado que os agentes públicos devem ter, fato que ensejou a ocorrência do dano apurado nestes autos.

499. O Ministério Público de Contas manifestou-se no mesmo sentido dos auditores da SGCE, pugnando pela imputação do dano a Mirian Saldaña e a Sebastião Valadares.

500. Porém, com a devida vênia aos órgãos técnico e ministerial, não merece acolhimento o posicionamento por eles manifestados.

501. Conforme já registrado no item 4.2 deste voto, a condenação ou imputação de dano nos processos de controle externo somente é admissível quando há a adequada delimitação da conduta de cada agente.

502. Isso é importante pois somente assim é possível ao agente defender-se. Não sabendo exatamente de que conduta está sendo acusado, fica inviável ao agente apresentar defesa ou produzir contraprovas.

503. No caso em questão, ao analisar o trecho do relatório inicial da equipe de auditoria que apontou a conduta de Sebastião e Mirian, é possível verificar que foi feita uma descrição genérica de condutas – subscrição de contratos, termos aditivos, notas de empenho e ordens de pagamento.

504. A comissão de auditoria até menciona documentos que materializariam esses atos, citando aqueles juntados às fls. 160/541. Entretanto, não há esclarecimento de qual contrato tenha sido assinado por um ou por outro agente; quais notas de empenho ou ordens de pagamento tenham sido emitidas por eles e nem que nos atos por eles praticados tenha ocorrido o desvirtuamento da finalidade.

505. É importante observar que Mirian e Sebastião eram secretários titular e adjunto da Secretaria Municipal de Obras - Urbana. Justamente por esse fato, não é de se imaginar que estes agentes pratiquem, de forma conjunta, todos os atos de responsabilidade da secretaria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

506. A título de exemplo: o contrato 130/PGM/2011, anexado às fls. 160-165, foi assinado pelo prefeito Roberto Sobrinho e pelo Secretário Raimundo Marcelo, sem que lá houvesse uma única assinatura dos agentes aqui apontados como responsáveis.

507. Nas fls. 166-167, constam dois termos aditivos do contrato, também não assinados por nenhum desses agentes.

508. Veja-se, ainda, que nas notas de subempenho constantes às fls. 175-180, consta a assinatura de Mirian, mas não de Sebastião.

509. Nos documentos subsequentes (fls.181-242) também não se vislumbra a assinatura de nenhum dos desses agentes.

510. Ou seja, nos documentos relativos ao contrato n. 130/PGM/2011, **não se vislumbra nas evidências dos autos um único ato praticado por Sebastião**. A despeito disso, a ele foi imputado o dano ao erário.

511. Já em relação a Mirian, apenas constam notas de subempenho, sem demonstração de que essa agente tenha determinado o pagamento.

512. O Contrato n. 131/PGM/2011, juntado às fls. 243-249, e seus aditivos (fls. 250-253) também não foram firmados por Mirian ou Sebastião. O mesmo se dá com os documentos de fls. 254-268.

513. Nas folhas subsequentes, constam documentos relacionados a empenho e subempenho firmados ou por Mirian, ou por Sebastião, ou por outros agentes não arrolados nestes autos.

514. Prosseguindo a análise no segundo volume destes autos, novamente verifica-se documentos não assinados pelos secretários aqui responsabilizados (fls. 284-399), vindo, na sequência, documentos relacionados ao empenho de valores, firmados ou por Mirian, ou por Sebastião (fls. 400-414).

515. Apenas nos documentos de fls. 415-417, também relacionados ao empenho, é que se vislumbra assinatura conjunta desses dois agentes.

516. Às fls. 418-505 constam documentos relativos à liquidação da despesa, praticados sem a participação dos secretários.

517. Na sequência, são juntados os instrumentos contratuais relativos ao contrato n. 031/PGM/2012, também não firmados pelos agentes aqui nominados (fls. 506-510). O mesmo se dá com os documentos de fls. 511-524.

518. Após, são juntados documentos relativos a empenho, novamente firmados ou por Mirian ou por Sebastião (fls. 525-529).

519. A documentação prossegue com atos não praticados pelos agentes (fls. 530-541) e, por fim, vêm aos autos pareceres da controladoria municipal (fls. 546 e seguintes).

520. Nota-se, então, que há um emaranhado de documentos, muitos deles tratando de atos sem nenhuma participação dos agentes apontados como responsáveis. Em outros, há a participação de apenas um deles; e em alguns poucos, há a assinatura dos dois (atos relacionados a empenho de valores).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

521. A despeito disso, tanto no relatório técnico inicial quanto na decisão que definiu as responsabilidades, foi apontado um dano universal a esses dois agentes, sem que se delimitasse em relação a qual ato/fato houve a prática de conduta de cada um deles.

522. Veja-se que foi apontada uma responsabilidade solidária e objetiva em relação a todo o dano apurado nos autos, sem delimitação de conduta, o que não é admissível no ordenamento jurídico pátrio.

523. Diante desses argumentos, percebe-se que não houve adequada individualização de conduta desses agentes, de forma a permitir a imputação de débito em relação a qualquer um deles.

524. Esse, inclusive, é o entendimento reiterado deste Tribunal de Contas, conforme já citado no item 4.2 deste voto, nos termos dos precedentes firmados no APL-TC 00035/20, processo 01768/99, Relator Conselheiro Francisco Carvalho da Silva e APL-TC 00108/20, processo 02313/17, de minha relatoria.

525. Para além da falta de delimitação de conduta, há outra questão a ser levantada em relação à responsabilidade destes agentes.

526. Pelos documentos constantes nos autos não é possível identificar qual agente ordenou a despesa em relação a cada mês de cada contrato em que foi apurado o dano; apenas há demonstração de atos relacionados a empenho de valores.

527. Ou seja, os atos praticados pelos agentes, constantes nestes autos, tratam apenas da emissão de documentos relacionados ao empenho; não há prova de sua participação no efetivo pagamento da despesa.

528. Para melhor esclarecer o assunto, importa lembrar as fases de execução da despesa pública, previstas na Lei n. 4.320/64, que se inicia com o empenho, passa pela liquidação e se encerra com o pagamento.

529. Segundo a lei, o empenho é “[...] o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.” (art. 58).

530. Ou seja, o empenho nada mais é do que a reserva orçamentária, que gera obrigação de pagar e que dependerá da fase seguinte: a liquidação da despesa.

531. Essa segunda fase é prevista no art. 63, da Lei, que prevê:

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

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a importância exata a pagar;

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

532. Veja-se que é nesta fase da despesa (liquidação) que se verifica o direito da parte credora ao recebimento do crédito e o seu valor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

533. Por fim, somente após a liquidação, é que se dá o efetivo pagamento, previsto no art. 64, da Lei n. 4.320/64.

534. Ocorre que, nestes autos, o que se verificou foi a existência de irregularidades na segunda fase da realização da despesa, ou seja, na liquidação. Dessa forma, o fato de os agentes terem assinado documentos relacionados ao empenho ocorreu antes que se verificasse a irregularidade e, portanto, não podem ser responsabilizados por fatos que ocorreram posteriormente à sua atuação.

535. Nota-se que não há nos autos demonstração de quem efetivou os pagamentos com as falhas na liquidação; os documentos constantes dos autos evidenciam a existência do empenho apenas, sem trazer outra conduta efetiva de cada um dos agentes cuja conduta ora se analisa.

536. Sobre a questão relativa ao empenho, o e. Conselheiro Paulo Curi Neto, no julgamento proferido nos autos 2759/2007 que deu origem ao Acórdão 123/2015, tratou de esclarecer que a mera prática do ato, sem prova de outras condutas por parte do agente público, não é suficiente para atrair a si a responsabilidade por eventual dano ao erário.

537. Nesse sentido:

284. O empenhamento da despesa, a nosso sentir, não é suficiente para a imputação de responsabilidade pelos pagamentos subsequentes, haja vista que, nessa fase da despesa pública, há mero controle orçamentário para assegurar dotação suficiente para suportar um eventual pagamento futuro. Dessa forma, não havendo provas de outra conduta efetivamente praticada pelo agente público, não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre o comportamento e o dano causado à Administração no período de outubro de 2006 a dezembro de 2007, o que inviabiliza, em parte, a imputação de responsabilidade civil pretendida pelo Corpo Instrutivo.

538. Dessa forma, é possível perceber a impossibilidade de imputação do débito aos agentes Sebastião e Mirian, uma vez que não houve adequada delimitação da conduta de cada um deles, bem como, segundo as evidências dos autos, os atos que teriam sido por eles praticados consistem no mero empenho e subempenho da despesa, fato ocorrido antes das irregularidades ventiladas nos autos.

539. Inexistindo, nestes autos, prova do pagamento, devidamente atualizado, dos valores glosados a título de dano ao erário, não é cabível a responsabilização daqueles que atuaram em fase anterior da realização da despesa.

540. É importante ressaltar que as afirmações aqui feitas têm como base a documentação existente nestes autos, em que não há demonstração efetiva de atos praticados por esses agentes em relação ao efetivo pagamento de valores.

541. Por fim, deve-se registrar que a comissão de auditoria, ao tratar da conduta destes agentes, mencionou outros fatos que ensejariam a responsabilização, como suposto conhecimento da falsidade de documentos societários das empresas contratadas.

542. Entretanto, esses fatos relacionados à possível falsidade documental em nada influem no que aqui se discute, que é o dano ao erário. Esses fatos específicos (falsidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

documental de contratos sociais) são tratados como irregularidades autônomas no processo 1603/2014, atualmente sob a relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.

543. O fundamento do dano ao erário nestes autos são as falhas na liquidação da despesa, que geraram pagamentos indevidos às empresas contratadas; a questão relativa à falsidade documental apenas é usada como fundamento para a responsabilização dos agentes apontados como sócios reais da empresa, o que em nada se relaciona com o ponto ora discutido (responsabilidade dos secretários municipais pelo dano ao erário).

544. Assim, deve-se afastar a responsabilidade de Sebastião Assef Valladares e Mirian Saldaña Peres pelo dano ao erário aqui apontado.

5.8.3. Da responsabilidade de Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes e Getúlio Gabriel da Costa, membros da comissão de fiscalização.

545. Segundo o relatório técnico inicial da comissão de auditoria, a responsabilidade desses agentes (Erenilson, Francisco e Getúlio), surge, pois, no exercício da função de fiscalização do contrato, deveriam zelar pela efetiva prestação do serviço, fazendo registros que guardassem correspondência direta com a execução contratual. No entanto, agiram de forma contrária, subscrevendo controles diários e planilhas de medição inquinadas de vícios.

546. A comissão de auditoria aduziu que a responsabilidade desses agentes é inconteste, pois subscreveram mais de 1.300 controles adulterados. Além disso, subscreveram controles que denotavam a doação de materiais e empréstimos indevidos de equipamentos a terceiros.

547. Ainda, foram subscritos pelos fiscais controles incompletos, imprecisos e lacunosos, que não eram aptos a comprovar a efetiva liquidação da despesa, em desconpasso com a decisão deste Tribunal de Contas (Decisão 148/2011).

548. Pois bem.

549. A responsabilidade desses agentes pelo dano ao erário tem como pressuposto a atuação negligente, com grave culpa, nas funções de fiscais do contrato, conforme fundamentado nos itens 5.3 e 5.4.

550. Essa negligência na atuação diz respeito à elaboração de controles diários inverossímeis (fato imputado a Francisco, Getúlio e Erenilson) e subscrição de planilhas de medição com quantitativos fictícios (fato imputado apenas a Erenilson).

551. Esses fatos foram fundamentais para a concretização do dano ao erário, já que esses agentes eram os principais responsáveis pela prática dos atos tendentes a liquidar a despesa, fase em que se verificou as falhas que causaram o prejuízo.

552. Assim, como já registrado nos itens 4.3 e 4.4 deste voto, ainda que não seja possível verificar o dolo desses agentes e a prática de adulteração voluntária dos controles, certo é que, ao menos de forma culposa decorrente de grave negligência, a conduta deles deu causa ao dano ao erário, o que é suficiente para que surja o dever de ressarcir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

553. Ademais, o fato de os agentes alegarem que desconheciam as falhas ou que sequer tinham conhecimento de que pertenciam à comissão de fiscalização do contrato não lhes retira a culpabilidade, na modalidade negligência, pois é fato que firmaram os documentos relacionados à liquidação de despesa e, com essa conduta, atraíram para si a responsabilidade pelo teor daqueles documentos.

554. Este Tribunal de Contas já julgou caso semelhante em que reconheceu a responsabilidade do fiscal do contrato pelo dano ao erário decorrente de falhas na liquidação da despesa. Nesse sentido, foi o Acórdão APL 0303/17, referente ao processo 4889/13, em que o relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, assim esclareceu:

Registre-se, oportunamente, que a responsabilidade dos Senhores [...] recai sobre o feito porque, na qualidade de Prefeito Municipal e Engenheiro Fiscal dos contratos (Portaria nº 018/2012, fl. 623), respectivamente, os agentes tinham o dever de zelar pela regular liquidação da despesa das contratações realizadas pelo Município.

Em verdade, no que se refere à responsabilidade do Engenheiro fiscal, sua conduta foi determinante para que se configurasse a ilegalidade, uma vez que o servidor atestou a realização dos serviços nos dois processos, e juntou cópias de relatórios fotográficos idênticos, assinados por ele, em cada contrato, dando ensejo ao pagamento indevido a empresa [...].

555. Em razão disso, diante da conduta negligente, configuradora de culpa grave, dos agentes (Erenilson, Francisco e Getúlio) na função de fiscalizar a execução contratual, devem responder pelo dano ao erário verificado nestes autos.

5.8.4. Da responsabilidade de Cricélia Fróes Simões – Controladora Geral do Município de Porto Velho (fl. 1439)

556. À **Cricélia** foi imputada responsabilidade pelo dano ao erário em virtude de omissão ao dever de cuidado inerente às suas funções.

557. A comissão de auditoria ainda ressaltou que se verificaria a responsabilidade de Cricélia em razão de diálogos interceptados, que demonstrariam que a agente estaria fazendo um “mutirão” para “ajeitar” os processos de horas máquinas. Ainda, foi relatado um diálogo em que se falava do repasse do valor de R\$ 3.000,00 a pessoa denominada “Ceceli”, que seria Cricélia.

558. Entretanto, conforme já fundamentado no item 5.5 deste voto, não se vislumbrou a conduta omissiva de Cricélia, conforme havia sido apontado no relatório técnico inicial.

559. Isso porque, das evidências dos autos, é possível verificar vários momentos em que o órgão de controle interno, chefiado por Cricélia, atuou no sentido de apontar falhas na liquidação da despesa, ausência de documentos nos processos administrativos, bem como vários alertas quanto à necessidade de se cumprir as determinações de controle feitas por este Tribunal de Contas.

560. Ademais, a alegação de que Cricélia sabia das supostas fraudes e que estaria manipulando os processos para favorecer as empresas contratadas não se sustentou pelas evidências dos autos, conforme também fundamentado no item 5.5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

561. Assim, considerando que já houve exaustiva fundamentação acerca de tais pontos no item 5.5 deste voto, desnecessária a repetição dos argumentos, bastando fazer remissão a tal tópico para afastar a responsabilidade de Cricélia pelo dano ao erário apontado nestes autos.

5.8.5. Da conduta das empresas contratadas, seus sócios e prepostos (fl. 1439).

562. Em relação às empresas, a responsabilidade surge por terem se beneficiado de valores recebidos indevidamente. Já os sócios são responsáveis pois foram os principais beneficiários dos atos ilícitos.

563. Nestes autos, discute-se contratos firmados pelo município com duas empresas, M&E Construtora e Terraplanagem Ltda. e RR Serviços de Terceirização Ltda.

564. Em relação à **primeira empresa (M&E)**, foi apontada a responsabilidade da pessoa jurídica, de seu sócio de direito, **Edvan Sobrinho dos Santos**, e de um suposto sócio de fato, **Neyvando dos Santos**.

565. Segundo a comissão de auditoria, os áudios dos diálogos interceptados demonstravam que, na verdade, o real proprietário da empresa M&E era Neyvando, servidor público municipal, e que Edvan, cujo nome constava no contrato social da empresa, era apenas sócio de direito, sem ingerência na empresa. Isto é, segundo alegado, o contrato societário continha informação falsa.

566. Já em relação à **segunda empresa RR Serviços de Terceirização**, a comissão de auditoria apontou a responsabilidade da pessoa jurídica e de seu sócio **Robson Rodrigues da Silva**, além da preposta **Josiane Beatriz Faustino**. Esta última seria responsável pois, segundo as interceptações telefônicas, teria contribuído ativamente para as falhas na liquidação da despesa, elaborando documentos para que os agentes públicos assinassem.

567. Antes, porém, de iniciar a análise da responsabilidade dos particulares beneficiados com o dano ao erário, convém fazer um registro.

568. No que se refere à falsidade dos documentos societários da empresa M&E, a comissão de auditoria afirmou que, além do conjunto probatório obtido no inquérito policial da Polícia Federal, aplicou testes na documentação atinente aos contratos, com cruzamentos de dados.

569. Ocorre que a comissão de auditoria não fez juntar aos autos a documentação relativa a esses testes. Apenas mencionou, na nota de rodapé n. 30, da fl. 1440-v, que o resultado das diligências encontra-se em um outro processo, porém, não trouxe o número do processo a que faz referência.

570. Assim, não é possível ter acesso a tais testes de forma a confirmar a alegação. Por esse motivo, a análise desta questão será feita apenas com base nas evidências constantes nestes autos.

571. Feitos esses primeiros registros, passa-se à análise da responsabilidade de cada um dos envolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

5.8.5.1. Da responsabilidade da empresa M&E Construtora e Terraplanagem Ltda. ME e seu sócio Edvan Sobrinho dos Santos.

572. A comissão de auditoria imputou à empresa e seu sócio a responsabilidade pelo dano ao erário verificado nos autos, por terem se beneficiado do recebimento de valores indevidos, seja pelo **recebimento de horas improdutivas** como se fossem produtivas, seja pelo **recebimento de serviços não prestados** (itens **I.a** e **I.d**, da DDR).

573. A defesa apresentada em conjunto pela empresa e seu sócio (documento 1221/17, fls. 2015-2253) basicamente limitou-se a impugnar a existência do dano, conforme argumentos já analisados no item 5.7.

574. Acerca da responsabilidade pelo dano, apenas aduziram que o prejuízo se deu por descontrole de agentes públicos e que, portanto, não poderiam ser obrigados a ressarcir valores.

575. Pois bem.

576. Em relação à existência do dano ao erário, os argumentos formulados pela defesa já foram apreciados no item 5.7 deste voto, razão por que é desnecessária a repetição. Resta, apenas, analisar a responsabilidade da empresa e de seu sócio pelo ressarcimento.

577. Na defesa, alegaram que não podem ser responsabilizados pelo dano, uma vez que este decorreu de falta de controle por parte de agentes públicos.

578. Porém, o argumento não deve prosperar.

579. Nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas (LCE 154/96), quando se verificar a existência de ato danoso ao erário, cabe ao Tribunal de Contas fixar a responsabilidade solidária dos agentes públicos que praticaram o ato e do terceiro que, como contratante, tenha de qualquer modo concorrido para o dano.

580. No caso da empresa contratada e de seu sócio, ao receber valores sabidamente indevidos, tinham conhecimento de que estavam enriquecendo-se sem justa causa às custas do erário. Por esse motivo, o dever de ressarcir é incontestável.

581. Nesse exato sentido é o entendimento do plenário deste Tribunal de Contas, que assim já decidiu:

Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado da Saúde – Sesau. Serviços de fornecimento de limpeza hospitalar. Opção injustificada pelo Pregão presencial em detrimento da forma eletrônica. Pesquisa de mercado tímida. Inobservância aos limites previstos para os contratos administrativos no âmbito federal – Portaria 02/09-MPOG. Inexistência de justificativa para o preço contratado. Falta de fiscalização e controle no fornecimento do objeto contratado. Pregão eletrônico superveniente para a substituição do contrato fiscalizado (mesmos serviços a ser prestados na mesma unidade de saúde). Elevação arbitrária dos preços no contrato advindo do pregão presencial. Superfaturamento configurado. Contratação Prorrogada. Dano ao erário dimensionado. Culpabilidade dos agentes públicos e da contratada comprovada. Alta reprovabilidade das condutas perpetradas. **Enriquecimento ilícito por parte da contratada. Ressarcimento obrigatório.** Contas especiais irregulares. Imputação de débito. Cominação de multa inviabilizada – art. 54 (proporcional) e do art. 55, II e III, da LC nº 154/96. Prescrição da pretensão punitiva da Corte reconhecida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

1. A inobservância do dever geral de cautela fulmina qualquer dúvida em relação à consciência plena dos agentes quanto aos riscos da contratação por intermédio de procedimento licitatório manifestamente viciado – escolha injustificada do pregoeiro na forma presencial em prejuízo da eletrônica e sem a comprovação da compatibilidade dos preços do (pretensão) contrato com os de mercado, agravada pelo certame sem qualquer competitividade –, realçando a negligência dolosa (culpa grave) dos imputados. Diante das atuações decisivas para a consumação do dano ao erário consubstanciado no pagamento por serviço superfaturado, viável a responsabilização individual dos seus autores, com a imputação do débito.

2. Os agentes que não foram chamados aos autos via mandado de citação, mas que, comprovadamente, concorreram diretamente para o evento ilegal e danoso, não estão sujeitos à responsabilização por meio da sanção pecuniária prevista no art. 55, II e III, da LC nº 154/96, por força da prescrição da pretensão punitiva desta Corte. Tal reconhecimento, entretanto, não desonera o Tribunal de se manifestar acerca do mérito das contas especiais tomadas, o que perpassa necessariamente pelo juízo exauriente quanto à culpabilidade dos imputados que não estão respondendo pelas ilicitudes danosas.

3. A condição de beneficiária imerecida da contratada do montante desembolsado ilegalmente, por si só, impõe-lhe o dever de ressarcir o erário estadual pelo prejuízo econômico experimentado, sob pena de tolerância do seu enriquecimento sem causa, o que é vedado. A atuação culposa relativa à incompatibilidade entre os preços dos serviços contratados adimplidos e os praticados pela própria contratada no mercado, com o fim de conservar a sua remuneração imerecida, reforça ainda mais a sua responsabilização pelo evento danoso ao erário estadual.

4. Se houver interesse da Administração em renovar determinado contrato, a pesquisa de preços que demonstre a economicidade da prorrogação em comparação com a realização de novo certame – condições mais vantajosas –, deve ser realizada com a antecedência necessária, sob pena de responsabilização acaso descortinado o custo superfaturado da avença prolongada suportado pela Administração. (Acórdão 283/19-PLENO, processo 779/15, Relator Conselheiro Paulo Curi Neto, julgamento em 19/09/2019).

582. Ante o exposto, considerando a existência do dano ao erário e o recebimento de valores indevidos por parte da empresa e de seu sócio, estes têm o dever de ressarcir o prejuízo.

5.8.5.2. Da responsabilidade de Neyvando Santos Silva.

583. A **Neyvando** foi atribuída a responsabilidade pelo dano imputado à empresa M & E (itens **I.a** e **I.d** da DDR), sob o argumento de que seria o sócio de fato da empresa.

584. Instado, apresentou defesa que foi juntada às fls. 1949-1972 (documento 15313/16). Aduziu que foi incluído no rol de responsáveis por ser, supostamente, sócio de fato da empresa M& E Construtora e Terraplanagem Ltda., porém, afirma que o fato não é verdadeiro.

585. Aduziu ser servidor público, no cargo de auditor do tesouro municipal, e que, além disso, exerce atividade privada e autônoma de engenheiro de segurança do trabalho e de manutenção de máquinas para a empresa M&E, que é de propriedade de seu primo Edvan, também apontado como responsável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

586. Alegou que, nas funções de seu cargo efetivo junto à prefeitura, nunca praticou quaisquer atos relacionados às contratações discutidas nestes autos.
587. Disse que as evidências colhidas nestes autos são apenas aquelas obtidas em provas inquisitoriais, produzidas pela Polícia Federal e Ministério Público, as quais não foram corroboradas em juízo. Aliás, relatou que foi absolvido em processo criminal que tratava da matéria (0000234-91.2013.8.22.0501).
588. Mencionou que o relatório técnico fundamenta a imputação em um diálogo obtido por interceptação telefônica, o qual passou por perícia judicial no processo criminal acima mencionado, momento em que se verificou que nenhuma das vozes dos áudios era do defendente.
589. Salientou que os diálogos em que se fundamenta a imputação são tirados do contexto e que contam com a interpretação dos agentes da Polícia Federal.
590. O corpo técnico, ao tratar da responsabilidade de Neyvando, sustentou que, apesar da absolvição ocorrida no juízo criminal, aquela decisão não faz coisa julgada na esfera controladora. Ressaltou que o conjunto das evidências colhidas nestes autos permitiriam inferir que Neyvando era sócio de fato da empresa e, portanto, teria o dever de ressarcir.
591. Por outro lado, o Ministério Público de Contas divergiu, por entender que as evidências trazidas aos autos não são fortes o suficiente para comprovar que o agente tenha contribuído para a contratação ou tenha auferido vantagem indevida em razão dela.
592. Ao analisar os argumentos, verifica-se que, neste ponto, assiste razão ao Ministério Público de Contas, sendo medida imperiosa o afastamento da responsabilidade de Neyvando.
593. Explica-se.
594. Não se questiona que, de fato, como ressaltou o corpo técnico, as instâncias judicial, administrativa e de controle são independentes e uma absolvição por falta de provas no juízo criminal não implica na necessária absolvição no processo de controle externo.
595. Ocorre que, ao ler o teor do acórdão judicial que decidiu a apelação n. 0000234-91.2013.8.22.0501, é possível perceber que a principal prova indiciária colhida (diálogo interceptado pela Polícia Federal), foi objeto de perícia judicial e foi afastada.
596. Ademais, as outras provas produzidas judicialmente foram em sentido oposto à alegação inicial de que Neyvando seria o proprietário da empresa.
597. Eis o que registrou o Desembargador Renato Martins Mimessi no voto condutor do acórdão proferido nos autos 0000234-91.2013.8.22.0501:

Quanto à prova cautelar, argumentou que trechos da interceptação telefônica imputados a Neyvando acabaram afastados por meio de Laudo Pericial de Voz, por meio do qual revelou-se a forte probabilidade de que a voz da conversa interceptada pertencesse a Edvan (numa escala entre -4 e +4 obteve-se +3).

Ponderou ainda que noutro diálogo interceptado, envolvendo terceiras pessoas conversando acerca da M&E, a simples afirmação de que “Edvan não manda nada, quem manda nele é o Pato” não seria prova suficiente para concluir que Neyvando era sócio de fato da empresa, pois o vocábulo “mandar” denota sentido aberto, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

podendo, isoladamente, levar a suposição de que este exercia efetivamente a atividade empresarial.

No tocante à prova testemunhal, a sentença estribou-se na tese de que, independentemente do teor das declarações obtidas na fase extrajudicial, seria imprescindível sua confirmação em juízo, em obediência ao princípio do devido processo legal.

Nessa toada, asseverou que os dois policiais federais inquiridos judicialmente estavam embasados na interceptação telefônica já afastada, na medida em que demonstrado se tratar da voz de Edvan na ligação que cobrava o pagamento da empresa M&E.

Já a testemunha Regina, ouvida tanto na fase de inquérito quanto em juízo, teria mudado sua versão para afirmar que Neyvando apenas assessorava a M&E acerca de segurança do trabalho e que quem assinava e respondia pela empresa era Edvan. Disse que estava abalada emocionalmente quando prestou informações na sede do Ministério Público.

As demais testemunhas arroladas foram enfáticas em afirmar que Edvan era de fato o proprietário da empresa M&E e quem tomava as decisões pela mesma. Algumas dessas testemunhas, inclusive, explicaram que já haviam trabalhado para a empresa, contratado por Edvan, e que sabiam quem era Ney, pois várias vezes foi quem forneceu os EPI's (Equipamentos de Proteção Individual), pois além de trabalhar como engenheiro de segurança do trabalho, após seu expediente no serviço público, morava na mesma vila de apartamentos onde está sediada a empresa.

Dessa forma, em que pese algumas pessoas, durante o inquérito, terem se referido a Neyvando (e a seus apelidos Ney e Pato) como sendo o responsável pela M&C, é incontestável que em juízo todas as versões tomaram rumo distinto, bem como foram corroboradas pelas afirmações de outras testemunhas ouvidas nesta fase, as quais foram uníssonas em alegar que o proprietário e responsável pela empresa era Edvan e que Neyvando apenas prestava serviços para a mesma, relacionados à segurança do trabalho.

Restou também demonstrado que Edvan e Neyvando são primos e Meire, sócia da empresa, apesar de nela não exercer qualquer atividade aceitou figurar no quadro societário por ser ex-esposa e ter dois filhos com Edvan, sendo que os lucros obtidos ajudavam na situação econômica de ambos. (destaque não original)

598. Dessa forma, o que se percebe é a fragilidade das provas produzidas no inquérito policial, que são, na realidade, as únicas evidências constantes nestes autos para embasar a alegação feita pelo corpo técnico em seu relatório de auditoria.

599. Por outro lado, judicialmente, houve o afastamento de diálogos por meio de prova pericial e a prova testemunhal evidenciou que Neyvando não é o proprietário da empresa.

600. Dessa forma, não seria razoável adotar entendimento distinto nestes autos, quando a evidência central aqui produzida foi afastada por perícia judicial e não há outros elementos de convicção capazes de afirmar o fato imputado inicialmente pela equipe de auditoria.

601. Por este motivo, afasta-se a responsabilidade de Neyvando dos Santos Silva.

5.8.5.3. Da responsabilidade da empresa RR Serviços de Terceirização e seu sócio Robson Rodrigues da Silva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

602. À empresa e seu sócio foi imputado o dano ao erário apontado nos itens **I.b** e **I.c** da DDR.

603. Apesar de terem sido devidamente citados para apresentar defesa, nem a empresa, nem seu sócio apresentaram manifestação (fl. 2.416).

604. Diante desse fato, considerando que as defesas apresentadas pelos demais envolvidos não foram capazes de afastar o dano ao erário, tampouco a responsabilidade das empresas contratadas, não há nada a infirmar a imputação inicial feita pelo corpo técnico em seu relatório de auditoria.

605. Isso porque, segundo a jurisprudência deste Tribunal, ainda que se verifique a revelia dos agentes públicos, se demonstrada a permanência das irregularidades, é possível a responsabilização. Nesse sentido:

Fiscalização de atos e contratos. Possíveis irregularidades nas aquisições de materiais cirúrgicos. Contraditório aos responsáveis. Regulares notificações. Inércia dos responsabilizados. **Revelia. Permanência das irregularidades. Aplicação de multa. Arquivamento.** (Acórdão AC2-TC 01444/16, referente ao processo 01878/13, Relator Conselheiro Paulo Curi Neto)

606. Por esse motivo, considerando que a empresa e seu sócio se beneficiaram diretamente dos valores recebidos indevidamente, com fundamento no art. 16, §2º, “b”, da Lei Complementar n. 154/96 e no precedente contido no Acórdão 283/19-PLENO, de relatoria do Cons. Paulo Curi Neto, ambos mencionados no item 5.8.5.1, deve-se reconhecer o dever de ressarcir desses agentes.

5.8.5.4. Da responsabilidade de Josiane Beatriz Faustino.

607. A esta agente (Josiane), preposta da empresa RR Serviços de Terceirização, foi imputada a responsabilidade pelo dano ao argumento de que agia deliberadamente no sentido de obter vantagens ilícitas para a empresa, inclusive elaborando documentos para posterior assinatura de agentes públicos.

608. Josiane apresentou defesa às fls. 2343-2351 (doc. 12075/17). Argumentou que nunca elaborou nenhuma medição ou levantamento dos serviços prestados pela empresa da qual era empregada, pois apenas conferia o que era feito pela Administração.

609. Esclareceu que os áudios das interceptações telefônicas transcritos no relatório inicial da equipe de auditoria referiam-se a uma complementação devida à empresa contratada, por meio de cálculo feito com obediência às exigências do art. 63, da Lei n. 4.320/64.

610. Impugnou os áudios apontados pela comissão de auditoria, trazendo documentos que, no seu entender, demonstram a verdade dos fatos e mostram que a defendente apenas transcrevia documentos previamente elaborados pelos agentes municipais.

611. Ressaltou que houve áudios das interceptações telefônicas retirados do contexto pela Polícia Federal, que se referiam a contratações particulares da empresa, juntando, inclusive, cópia de e-mails enviados a terceiras pessoas, demonstrando a pertinência do diálogo interceptado pela PF com outras situações particulares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

612. Trouxe argumentos de defesa em relação a irregularidades relativas à fiscalização dos contratos, não instalação do sistema de controle, adulteração dos controles diários, dentre outros. Entretanto, essas questões não lhe foram imputadas, razão por que os argumentos deixam de ser analisados, por faltar pertinência à situação da defendente.

613. Encerrou dizendo que, na condição de empregada da empresa, não pode responder pelas irregularidades imputadas à sua empregadora.

614. Em relação a Josiane, de fato, não há nos autos evidências que amparem a responsabilização, como ressaltado pelo relatório técnico da SGCE conclusivo lançado aos autos (fls. 2439-2456), cujo trecho pertinente adota-se como razão de decidir:

268. Em relação a esta defendente, importa registrar que não há alegações de recebimento de valores indevidos; sua conduta se limita a, na condição de empregada da empresa RR Serviços de Terceirização Ltda., ter elaborado documentos que levaram a pagamentos indevidos.

269. No entanto, assiste razão à defendente ao afirmar que as evidências produzidas nos autos não são capazes de comprovar sua atuação dolosa ou culposa no evento danoso.

270. Os diálogos interceptados que tiveram a participação da defendente (fl. 1.406, 1.407) apenas demonstram conversas que seriam naturais em uma relação de empregador e empregado.

271. Não é possível inferir, daquelas conversas, o caráter ilícito dos atos praticados por Josiane, uma vez que esta apenas tinha a função de elaborar documentos por ordem de seu superior hierárquico que não aparentavam ser flagrantemente ilegais.

272. Assim, não é razoável imputar a esta o dano ao erário decorrente do pagamento de valores a maior à empresa da qual apenas era empregada, sem que haja qualquer indício de seu elemento subjetivo ou do recebimento de valores indevidos.

615. O Ministério Público de Contas roborou o relatório técnico nesse ponto, trazendo os seguintes argumentos:

Neste contexto, este Órgão Ministerial coaduna com as razões expressadas pelo Corpo Técnico, uma vez que após análise das razões de justificativas da Sra. Josiane, dos diálogos interceptados e dos demais documentos acostados aos autos, infere-se não ser possível “comprovar sua atuação dolosa ou culposa no evento danoso.”

Em relação à possibilidade de responsabilização dos empregados de empresa contratada pela Administração Pública, vale conferir a transcrição do excerto a seguir, extraído do voto condutor do Acórdão n. 1637/2016-Plenário exarado pelo TCU (Processo n. 000.630/2012-87; Relator: Ministro Benjamin Zymler; Data de Julgamento: 29 de junho de 2016):

A responsabilização dos empregados das pessoas jurídicas que de alguma forma concorreram ou se beneficiaram dos atos que resultaram em dano ao erário é de natureza extracontratual, também chamada de aquiliana, visto que resulta da prática de um ato ilícito ou da violação direta de uma norma legal ou de um dever fundado em algum princípio geral de direito. Entretanto, para que uma pessoa física, atuando unicamente como funcionário da empresa contratada pela Administração, seja condenado ao ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos, alguns pressupostos têm



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

que estar presentes, tais como a existência de alguma ação ou omissão do agente, a relação de causalidade entre a ação do responsável e o dano causado e a presença de dolo ou culpa grave do empregado.

Considerando o entendimento acima e os apontamentos do Corpo Técnico, verifica-se que, no presente caso, não restou preenchido nenhum dos pressupostos para responsabilização da Sra. Josiane.

616. De fato, como ressaltado pelo corpo técnico e pelo órgão ministerial, não é possível atribuir caráter ilícito à atuação de Josiane pelo mero fato de ter elaborado documentos por ordem de superiores hierárquicos. Assim, deve ser afastada a sua responsabilidade.

5.9. Da análise de culpabilidade dos agentes.

617. Após a análise do mérito das defesas apresentadas nos autos, remanesceram as seguintes irregularidades com danos verificados, ao longo da instrução processual:

- a) Subscrição, pelos membros da comissão de fiscalização, de controles diários adulterados quanto à fiscalização do serviço, tornando inverossímeis os registros relativos à liquidação do serviço de hora-máquina (item II.d, da DDR), fato imputado a Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes e Getúlio Gabriel da Costa;
- b) Subscrição, pelo supervisor da comissão de fiscalização, de planilhas de medição com quantitativos fictícios, tornando inverossímeis os registros de liquidação do serviço (item II.e, da DDR), fato imputado a Erenilson Silva Brito;
- c) Dano ao erário no valor histórico de R\$ 74.695,28, que, atualizado até agosto de 2020, corresponde ao montante de R\$ **83.575,16 (oitenta e três mil, quinhentos e setenta e cinco reais e dezesseis centavos)**, decorrente de irregular liquidação de despesa do Contrato n. 130/PGM/2011, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho, Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel, M & E Construtora e Terraplanagem Ltda. e Edvan Sobrinho dos Santos (item I.a, da DDR);
- d) Dano ao erário no valor de R\$ 747.837,08, que, atualizado até agosto de 2020, corresponde ao montante de R\$ **836.741,04 (oitocentos e trinta e seis mil, setecentos e quarenta e um reais e quatro centavos)**, decorrente de irregular liquidação de despesa do Contrato n. 131/PGM/2011, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho, Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel, RR Serviços de Terceirização Ltda. e Robson Rodrigues da Silva (item I.b, DDR);
- e) Dano ao erário no valor de R\$ 407.274,10, que, atualizado até agosto de 2020, corresponde ao montante de **455.691,44 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e noventa e um reais e quarenta e quatro centavos)**, decorrente de irregular liquidação de despesa do Contrato n. 030/PGM/2012, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho, Erenilson Silva Brito, Francisco



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel, RR Serviços de Terceirização Ltda. e Robson Rodrigues da Silva (item I.c, DDR);

f) Dano ao erário no valor de R\$ 47.367,43, que, atualizado até agosto de 2020, corresponde ao montante de R\$ **52.998,54 (cinquenta e dois mil, novecentos e noventa e oito reais e cinquenta e quatro centavos)**, decorrente de irregular liquidação de despesa do Contrato n. 031/PGM/2012, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho, Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel, M & E Construtora e Terraplanagem Ltda. e Edvan Sobrinho dos Santos (item I.d, DDR).

618. Acerca da atualização dos valores, é importante fazer um registro acerca do termo inicial usado neste voto.

619. Sabe-se que, como regra, a atualização de valores deve ocorrer desde o momento do fato gerador do débito, isto é, da data do desembolso dos valores pagos indevidamente, conforme Manual de Acompanhamento e Cumprimento de Decisões deste Tribunal de Contas (<https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/-322-2019.pdf>, p. 9).

620. Entretanto, no caso dos autos, o dano apurado diz respeito a pagamento de valores indevidos que se perpetuaram em grande período de tempo. O montante quantificado nos autos foi verificado durante a execução contratual, sendo impossível dizer qual a data exata do desembolso de cada parcela desse dano.

621. Por esse motivo, a fim de adotar uma data base uniforme como termo inicial do dano, bem como para não adotar critério que venha a prejudicar os agentes apontados como responsáveis, utiliza-se a data da decisão que definiu as responsabilidades e oportunizou o contraditório aos agentes envolvidos, o que se deu em 05 de outubro de 2016. Assim, a data base inicial de atualização do débito considerada neste voto é o mês de outubro de 2016.

622. Reconhecida a ocorrência de infrações, sua autoria e o montante do dano atualizado, resta a análise da culpabilidade dos agentes, para fins de quantificação da sanção a ser aplicada a cada agente responsável.

623. Não se pode olvidar que nos processos de controle externo o conceito de irregularidade compõe um tipo aberto, com dosimetria subjetiva das sanções, diferentemente do que ocorre no direito penal, que exige a tipificação do delito e fixa regras objetivas para a dosimetria das penas.

624. Contudo, com a introdução do art. 22, § 2º na LINDB pela Lei n. 13.655/2018, se estabeleceu os critérios que deverão ser considerados para nortear a aplicação de sanções, a saber: **a)** natureza e gravidade da infração cometida; **b)** danos causados à Administração Pública; **c)** agravantes; **d)** atenuantes; **e)** antecedentes.

625. E o Decreto n. 9.830, de 10/06/2019, que regulamentou os artigos 20 a 30 da LINDB, em seu art. 16 acrescentou mais dois critérios além dos constantes no art. 22, §2º, ou seja, o nexo de causalidade e a culpabilidade do agente, ao dispor:

Art. 16. A decisão que impuser sanção ao agente público considerará:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

II - os danos que dela provierem para a administração pública;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os antecedentes do agente;

V - o nexó de causalidade; e

VI - a culpabilidade do agente.

§ 1º A motivação da decisão a que se refere o caput observará o disposto neste Decreto.

§ 2º **As sanções aplicadas ao agente público serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções da mesma natureza e relativas ao mesmo fato.**

626. Pois bem. Fixadas as balizas e as diretrizes legais para aferição da sanção pecuniária, passa-se aos fundamentos.

627. Na hipótese, considerando que as contas de alguns jurisdicionados serão julgadas irregulares, é de se aplicar o disposto no art. 19 da LC n. 154/96, que dispõe:

Art. 19. **Quando julgar as contas irregulares, havendo débito**, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, **aplicar-lhe a multa prevista no art. 54, desta Lei Complementar**, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

628. Portanto, a multa terá como base legal o art. 54 da LC n. 154/96 que dispõe:

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

629. Assim, tem-se que, sendo as contas julgadas irregulares e havendo débito, a multa poderá ser fixada em até 100% do valor atualizado do dano causado ao erário, cuja dosimetria deve ser feita com base nos critérios legais de culpabilidade acima mencionados.

5.9.1. Roberto Eduardo Sobrinho.

630. **O Roberto Eduardo Sobrinho** era o agente que melhor teria condições de evitar o dano ao erário perpetrado, uma vez que, mesmo havendo determinação contida em decisão deste Tribunal de Contas para implantação de controles no serviço de locação de veículos e máquinas, da qual foi **regularmente intimado**, nada fez para providenciar o necessário ao cumprimento da ordem expedida pela Corte.

631. Não há nada nos autos a indicar que o agente tenha adotado providências tendentes a efetivamente implantar os controles determinados em decisão deste Tribunal e, conseqüentemente, a evitar o dano ao erário descortinado nestes autos; não há nenhuma comprovação de determinação aos agentes que lhe eram subordinados, nenhuma delegação de atribuição a outros servidores, no que toca ao cumprimento da decisão do Tribunal.

632. Ainda que assim não fosse, isto, ainda que houvesse algum ato de delegação, não houve o monitoramento da implementação desses controles pelos agentes que seriam por ele responsáveis, o que enseja a caracterização de culpa *in vigilando*, conforme já mencionado no item 5.8.1 deste voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

633. Essa circunstância de ignorar determinação contida em decisão do Tribunal, que foi determinante para a perpetuação do dano, evidencia a reprovabilidade da conduta de Roberto Sobrinho em alto grau.

634. Ademais, em consulta ao sistema SPJ-e, foi possível verificar que ele possui mais de trinta condenações em débito e multa perante este Tribunal de Contas (transitadas em julgado), o que demonstra uma prática reiterada de atos contrários ao ordenamento jurídico, fato que ressalta a culpabilidade do agente.

635. Acerca deste ponto, isso é, da majoração da penalidade pela consulta a sistema informatizado deste Tribunal, é importante ressaltar **que o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento firme** no sentido de que a inexistência de certidão de antecedentes não é óbice à majoração da penalidade quando se verifica a existência de condenações anteriores **mediante consulta a sistema informatizado do órgão julgador**.

636. Nesse sentido:

PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DOSIMETRIA. MAUS ANTECEDENTES. CONFIGURAÇÃO. CONDENAÇÃO POR CRIME PRETÉRITO, PORÉM COM TRÂNSITO EM JULGADO POSTERIOR À PRÁTICA DELITIVA EM APURAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DO SISTEMA INFORMATIZADO DO TRIBUNAL. POSSIBILIDADE.

1. A teor da jurisprudência desta Corte Superior, não é possível considerar a condenação transitada em julgado, correspondente a fato posterior ao narrado na denúncia, para valorar negativamente antecedentes, conduta social ou personalidade do agente.

2. Entretanto, é viável que a condenação por fato anterior à infração penal em processo de dosimetria, mas com trânsito em julgado superveniente a ela (caso dos autos), seja utilizada como circunstância judicial negativa.

3. **"A jurisprudência desta Corte tem entendido desnecessária a juntada de certidão cartorária como prova de maus antecedentes ou reincidência, admitindo, inclusive, informações extraídas do sítio eletrônico de Tribunal como evidência nesse sentido"** (AgRg no AREsp 549.303/ES, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 19/05/2015, DJe 29/05/2015).

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 812.430/SP, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 18/04/2017, DJe 26/04/2017)

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PENAL. TRÁFICO (44 PORÇÕES DE CRACK). CERTIDÃO CARTORÁRIA JUDICIAL PARA COMPROVAR OS MAUS ANTECEDENTES. REINICIDÊNCIA. DESNECESSIDADE.

1. **A jurisprudência desta Corte tem entendido desnecessária a juntada de certidão cartorária como prova de maus antecedentes ou reincidência, admitindo, inclusive, informações extraídas do sítio eletrônico de Tribunal como evidência nesse sentido.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

2. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 549.303/ES, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 19/05/2015, DJe 29/05/2015) – grifou-se.

637. O valor do débito total imputado a Roberto Sobrinho, devidamente atualizado, é o montante de R\$ 1.429.006,18 (um milhão, quatrocentos e vinte e nove mil e seis reais e dezoito centavos).

638. Dessa forma, em razão do alto grau de reprovabilidade de sua conduta, bem como seus antecedentes, é razoável a aplicação da multa em 10% do valor atualizado do dano (R\$ 1.429.006,18), que perfaz o valor de R\$ 142.900,61 (cento e quarenta e dois mil e novecentos reais e sessenta e um centavos).

5.9.2. Erenilson Silva Brito.

639. A este agente (Erenilson) foram atribuídas duas condutas distintas: **I)** a subscrição de controles diários com informações inverídicas e **II)** elaboração de planilhas de medição com valores fictícios.

640. Entretanto, não há nos autos evidências suficientes para aferir as circunstâncias reais de atuação de Erenilson, de forma a se evidenciar o grau de reprovabilidade de sua conduta. Ademais, em consulta ao sistema SPJ-e, não se localizou nenhuma imputação em desfavor do agente.

641. O valor do débito total imputado a Erenilson, devidamente atualizado, é o montante de R\$ 1.429.006,18 (um milhão, quatrocentos e vinte e nove mil e seis reais e dezoito centavos).

642. Dessa forma, em diante da ausência de maiores elementos para aferir a culpabilidade do agente e considerando a prática de duas infrações distintas, é razoável a aplicação da multa em 2% do valor atualizado do dano (R\$ 1.429.006,18), que resulta no valor de R\$ 28.580,12.

5.9.3. Francisco Sizinho Gomes e Getúlio Gabriel da Costa.

643. Esses dois agentes foram responsabilizados por uma única conduta consistente em subscrever controles diários com informações inverídicas.

644. Também em relação a eles não há nos autos evidências que permitam inferir o grau de reprovabilidade de sua conduta e, em consulta ao sistema SPJ-e, não se localizou nenhuma imputação em desfavor de qualquer um deles.

645. Ademais, apesar de o processo tratar de possíveis fraudes ocorridas no contrato, não há elementos nos autos que evidenciem a ciência destes agentes quanto ao alegado conluio existente no âmbito do executivo municipal; sua responsabilização apenas se deu em virtude de erro grosseiro ao subscrever documentos não condizentes com a realidade. Por esse motivo, seu grau de culpabilidade é reduzido.

646. O valor do débito total imputado a esses dois agentes, devidamente atualizado, é o montante de R\$ 1.429.006,18 (um milhão, quatrocentos e vinte e nove mil e seis reais e dezoito centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

647. Dessa forma, em diante da ausência de maiores elementos para aferir a culpabilidade do agente e considerando a prática de apenas uma infração por parte deles, é razoável a aplicação da multa em 1% do valor atualizado do dano (R\$ 1.429.006,18), o que resulta no valor de R\$ 14.290,06 (quatorze mil, duzentos e noventa reais e seis centavos) para cada um deles.

5.9.4. M & E Construtora e Terraplanagem Ltda., Edvan Sobrinho dos Santos, RR Serviços de Terceirização Ltda. e Robson Rodrigues da Silva.

648. Em relação a esses quatro agentes, beneficiados pelo dano ao erário, é possível perceber a um alto grau de reprovabilidade das condutas, uma vez que tinham total consciência do recebimento de valores indevidos do erário municipal.

649. Assim, tinha consciência e voluntariedade na sua conduta, razão por que a culpabilidade deve ser exacerbada.

650. A despeito de não existirem antecedentes registrados em nome de nenhum deles no sistema SPJ-e, é certo que a atuação das empresas e seus sócios foi fundamental para o dano perpetrado ao erário, o que reforça o grau de culpabilidade dos mesmos, especialmente por terem sido os principais beneficiados com o pagamento dos valores indevidos

651. Ademais, as empresas e seus sócios tinham [ou deveriam ter] plena consciência de que recebiam valores além daqueles devidos, afinal, por certo, os agentes particulares sabiam quantas horas efetivas e produtivas haviam trabalhado com base nos contratos fiscalizados e, por consequência, sabiam que recebiam valores além dos devidos.

652. Acerca dos valores, o dano total imputado à empresa M & E Construtora e Terraplanagem Ltda. e seu sócio **Edvan Sobrinho dos Santos**, totaliza o montante de R\$ 136.573,70; por outro lado, o montante atualizado em relação à empresa RR Serviços de Terceirização Ltda. e o sócio **Robson Rodrigues da Silva** corresponde à quantia de R\$ 1.292.432,48.

653. Assim, a cada um desses agentes, é razoável a aplicação de multa de 10% do valor de dano atualizado. Em síntese, então, a multa aplicada corresponde aos seguintes percentuais e valores:

654. – 10% do valor de R\$ 136.573,70 para M & E Construtora e Terraplanagem Ltda, resultando no valor de R\$ 13.657,37 (treze mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e trinta e sete centavos);

655. – 10% do valor de R\$ 136.573,70 para Edvan Sobrinho dos Santos, resultando no valor de R\$ 13.657,37 (treze mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e trinta e sete centavos);

656. – 10% do valor de R\$ 1.292.432,48 para RR Serviços de Terceirização Ltda, resultando no valor de R\$ 129.243,24 (cento e vinte e nove mil, duzentos e quarenta e três reais e vinte e quatro centavos);

657. – 10% do valor de R\$ 1.292.432,48 para Robson Rodrigues da Silva, resultando no valor de R\$ 129.243,24 (cento e vinte e nove mil, duzentos e quarenta e três reais e vinte e quatro centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

6. DA FUNÇÃO PEDAGÓGICO-PREVENTIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS – EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

658. Sabe-se que o processo de tomada de contas especial tem a principal finalidade de tentar obter ressarcimento ao erário e aplicar penalidades a agentes que praticaram atos causadores de prejuízo à Administração Pública.

659. Entretanto, a função punitiva não é a única atribuída aos Tribunais de Contas que têm, em especial, a finalidade de atuar de forma preventiva e pedagógica, a fim de evitar a ocorrência de novas irregularidades e mitigar o risco de ocorrência de danos ao erário.

660. Aliás, a função pedagógico-preventiva do Tribunal fica evidenciada da análise destes autos, uma vez que, como exaustivamente alegado, desde à época da licitação originária dos contratos fiscalizados, esta Corte determinou a realização de controles específicos em relação ao serviço.

661. Porém, apenas quando já perpetrado grave dano, a Administração implementou os controles determinados, o que contribuiu para a redução drástica dos montantes pagos às empresas contratadas.

662. Isto é, a partir do momento em que houve o cumprimento das determinações formuladas pelo Tribunal, o dano foi mitigado e verificou-se a existência de um controle mais efetivo do serviço de horas-máquina.

663. **Isso evidencia a importância da atividade de controle e a efetividade das decisões do Tribunal para a finalidade de evitar danos ao erário.**

664. Por este motivo, ainda que os autos tratem de processo de tomada de contas especial, nada impede a prolação de determinações aos entes públicos jurisdicionados deste Tribunal, estranhos a esta relação jurídica processual, de forma a estabelecer medidas de controle a serem adotadas em eventuais contratações de serviços de horas-máquina (locação de máquinas pesadas e equipamentos).

665. Assim, tendo por base a Decisão n. 148/2011-2ª Câmara, nesta oportunidade, deve-se determinar a **todos os municípios do Estado de Rondônia**, bem como ao **Departamento de Estradas de Rodagens de Rondônia – DER/RO**, que, em **eventuais contratos existentes ou em outros que venham a ser futuramente celebrados, adotem sistema de controle de horas máquinas**, de forma a comprovar e demonstrar a efetiva liquidação de despesas, de acordo com a seguintes diretrizes:

666. **a)** a designação de comissão de fiscalização composta por, no mínimo, três servidores do quadro efetivo do ente jurisdicionado, com conhecimento técnico específico, para exercer o controle diário das obras realizadas e das horas/máquina utilizadas, atestando a devida utilização e emprego das máquinas pelas horas descritas, sob pena de responsabilidade solidária junto a esta Corte de Contas, utilizando-se do formulário previsto no item c, a seguir, de modo a aferir o atendimento aos princípios da legalidade, finalidade, eficiência e economicidade.

667. **b)** a instalação de horímetros, devidamente inspecionados e certificados pelo órgão competente, em todos os maquinários que venham a ser locados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

668. c) a adoção de formulário padrão para o ateste da fiscalização realizada por maquinário, que deverá ao final vir subscrito pelo motorista da máquina e pelos membros da comissão, contendo campo para preenchimento das seguintes informações:
669. - identificação do veículo (modelo, ano e placa do veículo);
670. - identificação do condutor (nome por extenso e documento de identificação);
671. - registro da data, hora e local do início dos serviços;
672. - registro da data e hora do término dos serviços;
673. - registro da finalidade do uso da máquina;
674. - registro do serviço realizado;
675. - registro do montante de horas/máquina utilizados no dia;
676. - dados do hodômetro no início do serviço;
677. - dados do hodômetro no término do serviço;
678. - campo próprio à apresentação de anotações de ocorrências.
679. d) a comissão responsável deverá elaborar planilhas mensais de controle das horas/máquina e dos serviços realizados para cada veículo utilizado, as quais virão instruídas pelas cópias dos formulários diários e informarão obrigatoriamente:
680. - período de referência (mês/ano);
681. - total de horas/máquina;
682. - informe global dos serviços realizados no período;
683. - identificação e assinatura do servidor responsável;
684. e) remeter os mencionados relatórios mensalmente à Controladoria Interna do órgão jurisdicionado, para verificação da regularidade da liquidação da despesa, atentando-se ao disposto no §1º do artigo 74 da Constituição Federal.
685. Ante todo o exposto, submeto a este Colendo Tribunal Pleno o seguinte voto:
- I** – Acolher a questão de ordem a fim de reconhecer a prevenção para julgamento dos processos 3403/16, 3404/16, 3405/16, 3407/16 e 1603/14 do conselheiro relator destes autos, de forma a determinar a redistribuição de todos eles;
- II** – Acolher a preliminar de ilegitimidade passiva ventilada por Emanuel Neri Piedade, excluindo-o do polo passivo, conforme item 2.1 deste voto;
- III** – Rejeitar as preliminares de nulidade da fiscalização (auditoria) (itens 2.2 e 2.3); de ilegitimidade passiva de Cricélia Fróes Simões (item 2.4); de incompetência do Tribunal de Contas (itens 2.5 e 2.6);
- IV** – Afastar a ocorrência da prescrição no caso dos autos, conforme fundamentado no item 4 deste voto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

V – Afastar as irregularidades formais indicadas nos itens **II.a, II.b, II.c, II.f, II.g**, da decisão em definição de responsabilidade, conforme fundamentado nos itens 4.1, 4.2, 4.5 e 4.6 deste voto;

VI – Julgar regular, nos termos do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, a presente tomada de contas especial em relação a **Jair Ramires**, CPF 639.660.858-87; **Jobertes Bonfim da Silva**, CPF 162.151.922-87; **Raimundo Marcelo Ferreira Fernandes**, CPF 272.226.322-04; **Mirian Saldanã Peres**, CPF 152.033.362-53; **Sebastião Assef Valladares**, CPF 007.251.702-63; **Cricélia Fróes Simões**, CPF 711.386.509-78; **Ana Neila Albuquerque Rivero**, CPF 266.096.813-68; **Johny Milson Oliveira Martins**, CPF 348.521.742-53; **Manoel Jesus do Nascimento**, CPF 258.062.112-15; **Nilson Moraes de Lima**, CPF 851.213.392-91; **Maria Auxiliadora Alencar de Oliveira**, CPF 339.753.024-53; **Neyvando dos Santos Silva**, CPF 283.564.032-00 e **Josiane Beatriz Faustino**, CPF 476.500.016-87, concedendo-lhes quitação e baixa de responsabilidade, na forma do art. 17 da Lei Complementar Estadual 154/96, pelos fundamentos expostos ao longo do voto a eles relacionados;

VII – Julgar irregular, nos termos do disposto no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, a presente tomada de contas especial em relação a **Roberto Eduardo Sobrinho**, CPF 006.661.088-54; **Erenilson Silva Brito**, CPF 469.388.002-78; **Francisco Sizinho Gomes**, CPF 056.242.403-25; **Getúlio Gabriel da Costa**, CPF 035.730.522-15; **M & E Construtora e Terraplanagem Ltda.**, CNPJ 06.893.822/0001-25; **Edvan Sobrinho dos Santos**, CPF 419.851.252-34; **RR Serviços de Terceirização Ltda.**, CNPJ 06.787.928/0001-44 e **Robson Rodrigues da Silva**, CPF 469.397.412-91, pelos fundamentos expostos ao longo do voto a eles relacionados;

VIII – Emitir parecer prévio pela não aprovação das contas especiais de **Roberto Eduardo Sobrinho**, em razão de sua omissão na implantação de controles relativos ao serviço de horas-máquina no Município de Porto Velho, em desobediência à decisão desta Corte, o que contribuiu para a existência de prejuízo ao erário decorrente da liquidação das despesas dos Contratos 130/PGM/2011, 131/PGM/2011, 030/PGM/2012 e 031/PGM/2012, no valor histórico de R\$ 1.227.174,09 (um milhão, duzentos e vinte e sete mil, cento e setenta e quatro reais e nove centavos), fato que ensejou violação aos art. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64, tudo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Resolução n. 266/2018/TCE-RO, exclusivamente para os fins do disposto no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (alterada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010);

IX – Imputar solidariamente débito, com fundamento no art. 19, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, nos seguintes termos, em valores atualizados até agosto de 2020:

a) R\$ **83.575,16 (oitenta e três mil, quinhentos e setenta e cinco reais e dezesseis centavos)**, decorrente do pagamento indevido de valores em relação ao Contrato n. 130/PGM/2011, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho (por ter se omitido na implantação dos controles determinados por decisão do TCE/RO), Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa (por terem liquidado indevidamente a despesa), M & E Construtora e Terraplanagem Ltda. e Edvan Sobrinho dos Santos (por terem se beneficiado indevidamente dos valores pagos a maior) [item I.a, da DDR];



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

b) R\$ 836.741,04 (oitocentos e trinta e seis mil, setecentos e quarenta e um reais e quatro centavos), decorrente do pagamento indevido de valores em relação ao Contrato n. 131/PGM/2011, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho (por ter se omitido na implantação dos controles determinados por decisão do TCE/RO), Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa (por terem liquidado indevidamente a despesa), RR Serviços de Terceirização Ltda. e Robson Rodrigues da Silva (por terem se beneficiado indevidamente dos valores pagos a maior) [item I.b, da DDR];

c) R\$ 455.691,44 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e noventa e um reais e quarenta e quatro centavos), decorrente do pagamento indevido de valores em relação ao Contrato n. 030/PGM/2012, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho (por ter se omitido na implantação dos controles determinados por decisão do TCE/RO), Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa (por terem liquidado indevidamente a despesa), RR Serviços de Terceirização Ltda. e Robson Rodrigues da Silva (por terem se beneficiado indevidamente dos valores pagos a maior) [item I.c, DDR];

d) R\$ 52.998,54 (cinquenta e dois mil, novecentos e noventa e oito reais e cinquenta e quatro centavos), decorrente do pagamento indevido de valores em relação ao Contrato n. 031/PGM/2012, de responsabilidade de Roberto Eduardo Sobrinho (por ter se omitido na implantação dos controles determinados por decisão do TCE/RO), Erenilson Silva Brito, Francisco Sizinho Gomes, Getúlio Gabriel da Costa (por terem liquidado indevidamente a despesa), M & E Construtora e Terraplanagem Ltda. e Edvan Sobrinho dos Santos (por terem se beneficiado indevidamente dos valores pagos a maior) [item I.d, DDR];

X – Aplicar multa, nos termos do art. 54, caput, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, a:

a) Roberto Eduardo Sobrinho, em 10% do valor de R\$ 1.429.006,18, o que perfaz o montante de R\$ 142.900,61 (cento e quarenta e dois mil e novecentos reais e sessenta e um centavos);

b) Erenilson Silva Brito, em 2% do valor de R\$ 1.429.006,18, o que perfaz o montante de R\$ 28.580,12 (vinte e oito mil, quinhentos e oitenta reais e doze centavos);

c) Francisco Sizinho Gomes, em 1% do valor de R\$ 1.429.006,18, o que perfaz o montante de R\$ 14.290,06 (quatorze mil, duzentos e noventa reais e seis centavos);

d) Getúlio Gabriel da Costa, em 1% do valor de R\$ 1.429.006,18, o que perfaz o montante de R\$ 14.290,06 (quatorze mil, duzentos e noventa reais e seis centavos);

e) M & E Construtora e Terraplanagem Ltda., em 10% do valor de R\$ 136.573,70, o que perfaz o montante de R\$ 13.657,37 (treze mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e trinta e sete centavos);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

f) Edvan Sobrinho dos Santos, em 10% do valor de R\$ 136.573,70, o que perfaz o montante de R\$ 13.657,37 (treze mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e trinta e sete centavos);

g) RR Serviços de Terceirização Ltda, em 10% do valor de R\$ 1.292.432,48, o que perfaz o montante de R\$ 129.243,24 (cento e vinte e nove mil, duzentos e quarenta e três reais e vinte e quatro centavos);

h) Robson Rodrigues da Silva, 10% do valor de R\$ 1.292.432,48, o que perfaz o montante de R\$ 129.243,24 (cento e vinte e nove mil, duzentos e quarenta e três reais e vinte e quatro centavos);

XI – Fixar, com base no art. 31, Inciso III, alínea “a”, do RITCE-RO, o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação no DOeTCE-RO, para o recolhimento do débito e das multas cominadas nos itens antecedentes devidamente atualizados;

XII – Alertar que o débito (item VII) deverá ser recolhido aos cofres do Município de Porto Velho-RO e as multas (item VIII), por sua vez, deverão ser recolhidas ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, na Conta Corrente n. 8.358-5, Agência n. 2757-X do Banco do Brasil, com fulcro no art. 25 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, cujos valores devem ser atualizados à época dos respectivos recolhimentos, devendo a quitação ser comprovada junto a este Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei Complementar n. 154/96, combinado com o art. 30 do Regimento Interno desta Corte;

XIII - Acaso não sejam recolhidos os débitos imputados e as multas cominadas no prazo fixado, o Tribunal poderá determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, ou autorizar as respectivas cobranças judiciais/extrajudiciais, enviando aos respectivos órgãos competentes todos os documentos necessários à propositura, em conformidade com o art. 27, incisos I e II, da Lei Complementar n. 154/96, c/c o art. 36, incisos I e II, do Regimento Interno desta Corte;

XIV - Determinar a todos os municípios do Estado de Rondônia, bem como ao Departamento de Estradas de Rodagens de Rondônia – DER/RO, que, em eventuais contratos existentes ou em outros que venham a ser futuramente celebrados, adotem sistema de controle de horas máquinas, de forma a comprovar e demonstrar a efetiva liquidação de despesas, de acordo com a seguintes diretrizes:

a) a designação de comissão de fiscalização composta por, no mínimo, três servidores do quadro efetivo do ente jurisdicionado, com conhecimento técnico específico, para exercer o controle diário das obras realizadas e das horas/máquina utilizadas, atestando a devida utilização e emprego das máquinas pelas horas descritas, sob pena de responsabilidade solidária junto a esta Corte de Contas, utilizando-se do formulário previsto no item c, a seguir, de modo a aferir o atendimento aos princípios da legalidade, finalidade, eficiência e economicidade.

b) a instalação de horímetros, devidamente inspecionados e certificados pelo órgão competente, em todos os maquinários que venham a ser locados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

c) a adoção de formulário padrão para o ateste da fiscalização realizada por maquinário, que deverá ao final vir subscrito pelo motorista da máquina e pelos membros da comissão, contendo campo para preenchimento das seguintes informações:

- identificação do veículo (modelo, ano e placa do veículo);
- identificação do condutor (nome por extenso e documento de identificação);
- registro da data, hora e local do início dos serviços;
- registro da data e hora do término dos serviços;
- registro da finalidade do uso da máquina;
- registro do serviço realizado;
- registro do montante de horas/máquina utilizados no dia;
- dados do horímetro no início do serviço;
- dados do horímetro no término do serviço;
- campo próprio à apresentação de anotações de ocorrências.

d) a comissão responsável deverá elaborar planilhas mensais de controle das horas/máquina e dos serviços realizados para cada veículo utilizado, as quais virão instruídas pelas cópias dos formulários diários e informarão obrigatoriamente:

- período de referência (mês/ano);
- total de horas/máquina;
- informe global dos serviços realizados no período;
- identificação e assinatura do servidor responsável;

e) remeter os mencionados relatórios mensalmente à Controladoria Interna do órgão jurisdicionado, para verificação da regularidade da liquidação da despesa, atentando-se ao disposto no §1º do artigo 74 da Constituição Federal.

XV – Dar ciência da decisão às partes, via diário oficial, destacando que o voto, relatório técnico e parecer ministerial estão disponíveis no sítio eletrônico deste TCE/RO;

XVI - Dar ciência da decisão ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

XVII – Encaminhar cópia da presente decisão à Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Rondônia, ao Centro de Atividades Extrajudiciais – CAEX-GAECO, ambos órgãos integrantes do Ministério Público Estadual;

XVIII– Publicar a presente decisão na forma regimental;

XIV – Determinar que este processo, aqueles que lhe são conexos (3404/16, 3405/16, 3407/16 e 1603/14) e seus eventuais recursos tramitem com prioridade absoluta, em razão da data de autuação dos mesmos, bem como da materialidade dos valores envolvidos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

XX - Solicitar à Corregedoria deste Tribunal **que monitore** o andamento do processo, de modo a assegurar celeridade no julgamento final destes autos, com seus eventuais recursos, bem como dos processos a ele conexos;

XXI - Arquivar os autos após a adoção das medidas pertinentes e a certificação do trânsito em julgado.

É como voto.

EDILSON DE SOUSA SILVA

Conselheiro Relator

PARECER PRÉVIO

Texto do parecer prévio. Texto do parecer prévio. Texto do parecer prévio. Texto do parecer prévio.