

Instrução Técnica Conclusiva 03477/2018-8

Processo: 03369/2018-6

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: SECOM - Superintendência Estadual de Comunicação Social

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Representante: **Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)**

Responsável: **ANDREIA DA SILVA LOPES, ALTAMIRO ENESIO SCOPEL**

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA

PROCESSO:	TC 3369/2018
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
RESPONSÁVEL:	Andréia da Silva Lopes (Superintendente Estadual de Comunicação Social do Governo do Estado) e Altamiro Enésio Scopel (Superintendente Administrativo Financeiro)
JURISDICIONADO:	SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (SECOM)
RELATOR:	CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tratam os autos do **Processo TC 3369/2018** de **Representação com pedido de medida cautelar**, formulada pelo **Ministério Público de Contas**, em face da **Superintendente Estadual de Comunicação Social**, Sra. Andréia da Silva Lopes, em razão de indícios de prática de atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos verificados nos **Editais de Concorrências Públicas n. 01/2016 e n. 01/2018**.

O objeto de ambas as licitações é a contratação de “*serviços contínuos de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital*”, sendo a **Concorrência Pública n. 01/2016** pelo tipo “*técnica e preço*” e a **Concorrência Pública n. 01/2018** pelo tipo “*melhor técnica*”.

Em síntese, o representante aponta **vício de motivação na revogação do Edital n. 01/2016**, e posteriormente, o **lançamento do Edital n. 01/2018**, de **idêntico objeto** ao da concorrência revogada e valor estimado em **R\$ 7.380.000,00** (sete milhões, trezentos e oitenta mil reais), **superior ao dobro** do valor estimado para a **Concorrência n. 01/2016**.

Por meio da **Decisão Monocrática n. 609/2018**, o Conselheiro Relator recebeu o expediente como representação, na forma dos artigos 94, 100 e 101 da Lei Complementar nº 621/2012, e determinou a notificação da Sra. Andréia da Silva Lopes, para prestar informações no prazo de 05 dias.

Devidamente notificada, a responsável acostou aos autos as informações que entendeu pertinentes, conforme documentos eletrônicos *18. Defesa/justificativa n. 433/2018-1* e *19. Peça Complementar n. 6097/2018-1*, sendo os autos encaminhados para instrução da área técnica.

Ato contínuo, foi elaborada a **Manifestação Técnica 370/2018-8**, sugerindo a **concessão da medida cautelar pleiteada**, para que a autoridade competente promovesse a **suspensão da Concorrência Pública 01/2018**, até ulterior decisão de mérito desta Corte de Contas.

Por meio da **Decisão n. 1188/2018-4**, o Plenário determinou que a **Superintendente Estadual de Comunicação Social**, Sra. Andréia da Silva Lopes, **suspendesse cautelarmente o procedimento licitatório da Concorrência Pública 01/2018** até ulterior decisão de mérito, nos termos dos artigos 376 e 377, I do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Em atendimento ao determinado no **Termo de Notificação 447/2018-1**, a **Superintendente informou que suspendeu cautelarmente, em 28/05/2018, a Concorrência Pública n. 01/2018**, conforme extrato de publicação na imprensa oficial, em 29/05/2018, cuja cópia consta do documento eletrônico 32. *Resposta de Comunicação 306/2018-1*.

Por fim, a Superintendente de Comunicação Social prestou informações acerca das irregularidades apontadas, conforme documento eletrônico 37. *Defesa/Justificativa 664/2018*, sendo os autos encaminhados para área técnica para análise e instrução.

Na sequência, a **Secex Meios** elaborou a **Instrução Técnica Inicial 401/2018 (Evento 41)**, propondo a **citação dos responsáveis** para apresentação de justificativas de defesa e documentos que entendessem necessários, o que foi **acolhido pela Decisão SEGEX nº 426/2018 (Evento 41)**.

Devidamente citados, os **responsáveis apresentaram**, de forma **conjunta**, suas **justificativas de defesa (Evento 51 – Arquivo “Defesa/Justificativa - 01016-2018-7”)**.

Vieram os autos conclusos para elaboração da **Instrução Técnica Conclusiva**.

2 – DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NA ITI 401/2018

2.1 Simulação de motivos para revogação da Concorrência Pública nº 001/2016.

Crterios: art. 49 da Lei 8.666/93¹ e art. 50, I e VIII, da Lei nº 9.784/99².

Responsáveis:

a) Altamiro Enésio Scopel (Superintendente Administrativo Financeiro)

Conduta: Elaborar documento simulando motivos para revogação da Concorrência Pública nº 01/2016.

¹ Art.49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento **somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta**, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

² Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (grifo nosso)

Nexo: Ao elaborar documento simulando motivos para revogação da Concorrência Pública nº 01/2016 incorreu o responsável em irregularidade.

Culpabilidade: Era exigível conduta diversa, pois cabe ao Superintendente zelar pela contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

b) Andréia da Silva Lopes (Superintendente Estadual de Comunicação Social)

Conduta: Autorizar a revogação da Concorrência Pública nº 01/2016 por motivos simulados.

Nexo: Ao autorizar a revogação da Concorrência Pública nº 01/2016 por motivos simulados incorreu a responsável em irregularidade.

Culpabilidade: Era exigível conduta diversa, pois cabe à Superintendente zelar pela contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dos Fatos

Conforme relatado na **Instrução Técnica Inicial 401/2018**, “o Ministério Público de Contas demonstrou, em sua narrativa, que a Concorrência Pública n. 01/2016 foi revogada em função da motivação apresentada no documento Comunicação Interna C/SUP/ADM/nº 001/2017, de lavra do Sr. Altamiro Enésio Scopel (Superintendente Administrativo Financeiro da SECOM), documento este acolhido pela Secretária Estadual de Comunicação, Sra. Andréia da Silva Lopes.

O mencionado documento aponta a necessidade de revogação da Concorrência Pública n. 01/2016, pelos seguintes motivos:

‘A abertura do processo nº. 74020412/2016, para contratação do objeto da Concorrência nº001/2016, ocorreu a exatos 12 meses, em 18 de março de 2016, sendo que o edital para convocação do certame foi publicado em 05 de outubro de 2016. Naquele momento, e até o mês de fevereiro/2017, a

infraestrutura – pessoal e recursos – desta SECOM estava com baixa capacidade instalada – em função dos esforços já amplamente divulgados pelo Governo para manter o equilíbrio fiscal – e sem perspectiva de alguma melhoria de curto prazo.

Naquele contexto, então, é que foi elaborado o projeto básico para contratação dos serviços de *planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital*, visando suprir as necessidades de serviços importantes para que esta SECOM pudesse bem executar o seu papel institucional. Daí, parte do objeto que consta do projeto básico para contratação dos serviços em questão, visava suprir alguns serviços indispensáveis que poderiam estar sendo executados internamente, pela própria SECOM, caso a situação financeira permitisse.

Ocorre que, neste mês de abril, em função das prioridades governamentais, esta SECOM recebeu o aval do Governo para efetuar **melhorias estruturais**, mais especificamente a ampliação de sua equipe técnica e a aquisição de novos equipamentos e materiais de trabalho. **A equipe desta SECOM está sendo reforçada com 6 (seis) novos técnicos (fotógrafos, cinegrafista, analista de mídias, profissionais de marketing/imprensa e administrativo). Estão sendo providenciadas as licitações para aquisição de equipamentos de fotografia, filmagem e transmissão de vídeos, veículos, entre outros. Além disso, foi autorizado a capacitação do corpo técnico que atua em áreas digitais.**

Em função do exposto, uma parte substancial dos serviços necessários a esta SECOM, que está sendo contratada via prestação de serviços, por meio da Concorrência nº 001/2016, será suprida com a reestruturação ora em curso neta SECOM, conforme argumenta a área técnica do órgão. Logo, os serviços que compõe o objeto da licitação supra precisam ser revistos, pois as necessidades que deram origem ao mesmo, já não são as mesmas, carecendo, portanto, de serem **revisadas e redimensionadas**, para evitarmos concretizar uma contratação inadequada à esta SECOM.

Assim, entendemos ser necessário a **reanálise** do certame, por ser, segundo entendimento da área técnica desta SECOM, inviável seu prosseguimento na forma como está, devendo ser revogada, em observância aos princípios Constitucionais e da Lei nº 8.666/1993”. (grifo nosso).’

Da análise do documento, verifica-se que a revogação da Concorrência Pública n. 01/2016 teve por fundamento a ampliação e a qualificação da equipe técnica da SECOM, bem como a aquisição de novos equipamentos e materiais de trabalho, que iriam suprir parcela significativa do objeto licitado.

Assim, com fulcro no art. 49 da Lei 8.666/93³, a Superintendente Estadual de Comunicação promoveu a revogação da Concorrência nº. 01/2016, diante da *'conveniência e oportunidade administrativa e por motivo de relevante interesse público'*, nos termos da C/VSUP/ADM/nº 001/2017.

Todavia, o *Parquet* de Contas demonstrou que, cerca de 10 (dez) meses após a revogação da Concorrência n. 001/2016, instaurou-se novo certame - Concorrência Pública n. 01/2018, com o mesmo objeto da licitação revogada e valor anual estimado de **R\$ 7.380.000,00 (sete milhões, trezentos e oitenta mil reais)**, superior ao dobro do valor previsto para a contratação anterior.

Neste ponto, verifica-se incoerência dos motivos determinantes alegados para revogação da Concorrência n. 001/2016, pois os serviços que seriam providos *'substancialmente'* pelo corpo técnico da SECOM, conforme justificativas apontadas no documento C/VSUP/ADM/nº 001/2017, foram incluídos em novo certame, no intervalo de apenas 10 (dez) meses da revogação.

Verifica-se ainda, que as justificativas apontadas nos presentes autos pela Superintendente de Comunicação também demonstram contradição com o fundamento da revogação, conforme trecho a seguir (documento eletrônico n. 37. Defesa/Justificativa 664/2018-1, fl. 16):

'Há um ano foi tomada decisão de revogação de uma licitação pelo fato de a SECOM não ter mais a alternativa de esperar um delongado processo licitatório para suprir suas demandas, que efetivamente foram supridas, em parte, pelos investimentos realizados' (grifo nosso).

³ Art.49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento **somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta**, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Percebe-se que a motivação apresentada pela gestora difere, em parte, daquela registrada na Comunicação Interna CI/SUP/ADM/nº 001/2017, de lavra do Sr. Altamiro Enésio Scopel. Enquanto este trata apenas de melhorias estruturais que abarcariam parte significativa do objeto do certame, a Sra. Andréia da Silva Lopes entende que a revogação teve por fundamento a excessiva demora do procedimento licitatório n. 01/2016.

Aliás, a Superintendente de Comunicação afirma nos autos que as duas licitantes de maior '*expertise*' foram desclassificadas ainda na 1ª fase do certame e que a empresa que ficou em 3º lugar apresentou proposta inexecutável, fato que tornaria o desfecho do certame '*demorado e até incerto*', tendo em vista a impetração de representação nesta Corte de Contas, conforme destacamos abaixo:

Em abril de 2017, o processo licitatório estava ainda bastante 'truncado' e de resultado imprevisível. Destaque-se que **as empresas licitantes de maior *expertise* foram desclassificadas ainda na 1ª fase da licitação** - por terem identificado (involuntariamente) suas propostas -, **e a empresa que havia ficado em 3º lugar** - com pontuação bem abaixo (80,14) dos dois primeiros lugares (90,10 e 87,77) **apresentou o menor preço, com valores manifestamente inexecutáveis**. Destaque-se, também, que foi dada total condição para que a referida empresa comprovasse que praticava tais preços no mercado e a mesma não conseguiu fazê-lo. Ou seja, **o desfecho do certame avizinhava-se turbulento, demorado e até incerto**, pois a empresa retro mencionada impetrou representação junto a essa Corte de Conta. (grifo nosso)

A discrepância entre tais razões fragiliza a revogação da Concorrência n. 01/2016, evidenciando a **irregularidade no que tange à simulação dos motivos determinantes**.

Outro ponto a se destacar é que, imediatamente após decisão judicial que suspendeu cautelarmente a Concorrência Pública n. 001/2016, ante possíveis vícios decorrentes da classificação das empresas licitantes, o Superintendente Administrativo Financeiro da SECOM, Sr. Altamiro Scopel, solicitou autorização para sua revogação.

No mesmo dia **17 de abril de 2017**, a Sra. Andréia da Silva Lopes acolheu a proposta da Comunicação Interna CI/SUP/ADM/nº 001/2017 e autorizou a revogação do procedimento licitatório referente à Concorrência Pública n. 001/2016 (documento eletrônico n. 02– *Petição Inicial 157/2018-7*, fl.19).

Pois bem.

Diante da motivação aparentemente legítima da Superintendente de Comunicação, a Juíza de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde declarou a perda superveniente do objeto e declarou extinto o **Processo 0009039-57.2017.8.08.0024** sem resolução de mérito.

Pelas mesmas razões, essa Corte de Contas, nos termos do Acórdão TC 1012/2017 – Plenário, decretou a perda do objeto do **Processo TC 2265/2017**, o qual versava sobre Representação, com pedido de medida cautelar, impetrada pela empresa E-BRAND, alegando irregularidade quanto à declaração de inexecutabilidade da sua proposta no procedimento licitatório referente à Concorrência nº 01/2016.

Percebe-se, portanto, que a revogação da Concorrência nº 01/2016 gerou a extinção, sem resolução de mérito, de processo judicial e de representação perante esta Corte de Contas, que questionavam a classificação das licitantes.

Todavia, passados 10 (dez) meses da revogação, a Superintendente Estadual de Comunicação Social lançou, em **08 de fevereiro de 2018**, o **Edital de Concorrência nº. 001/2018**, com idêntico objeto ao da concorrência revogada e valor estimado em R\$ 7.380.000,00 (sete milhões, trezentos e oitenta mil reais), superior ao dobro da quantia originalmente licitada.

Desse modo, verificamos a **desconformidade consciente da declaração para a revogação da Concorrência nº. 01/2016**, o que representa um indício de simulação dos motivos apresentados. Nas palavras do Professor Carlos

Roberto Gonçalves⁴, simulação é produto de acordo entre contratantes visando obter efeito diverso daquele aparentado pelo negócio:

Simular significa fingir, enganar. Negócio simulado, assim, é o que tem aparência contrária à realidade. A simulação é produto de um conluio entre os contratantes, visando obter efeito diverso daquele que o negócio aparenta conferir. Não é vício do consentimento, pois não atinge a vontade em sua formação. É uma desconformidade consciente da declaração, realizada de comum acordo com a pessoa a quem se destina, com o objetivo de enganar terceiros ou fraudar a lei.

Dessa forma, apresentam-se os indícios do ato simulado:

- 1) A contrariedade das justificativas apresentadas para revogação da Concorrência nº 01/2016;
- 2) A reabertura de edital em curto período posterior, com ampliação do objeto da concorrência revogada;
- 3) As manifestações da Superintendente Estadual de Comunicação sobre a qualidade das empresas desclassificadas inicialmente;
- 4) A revogação ocorrer imediatamente após a concessão da medida cautelar proferida pelo Poder Judiciário.

Assim, verificamos inclusive caracterização de dolo na conduta dos responsáveis, diante da desconformidade consciente da declaração para a revogação da Concorrência nº. 01/2016.

Ademais, acrescente-se que embora a responsável tenha mencionado novas demandas, que implicariam na majoração do valor da contratação, não identificou objetivamente quais seriam, nem por que a melhoria na estrutura da SECOM não seria suficiente para atendê-las.

Desse modo, sugerimos o chamamento aos autos dos responsáveis para apresentar suas razões de justificativas, bem como juntar os documentos que

⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, Volume I. 8ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 481.

entenderem necessários, diante do indício de simulação dos motivos para revogação da Concorrência nº. 001/2018.”

Justificativas dos responsáveis

A Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, Superintendente Estadual de Comunicação Social, e o Sr. **Altamiro Enésio Scopel**, Superintendente Administrativo Financeiro, apresentaram conjuntamente as seguintes **alegações de defesa**:

1) “Ocorre que, devido à gravíssima crise econômica, aliada à tantas outras provações por que passou o Espírito Santo (crise hídrica, zika vírus, chicungunha, febre amarela, desastre da Samarco etc.), o planejamento da SECOM também teve revisto temporariamente algumas de suas prioridades, em especial aquelas relacionadas à sua conexão à nova realidade das mídias digitais. Apenas no início de 2016, a SECOM deu os primeiros passos em direção à execução do seu planejamento de comunicação digital. Como não era possível atender uma crescente demanda por serviços digitais com a capacidade instalada de então – face as limitações orçamentárias –, a SECOM optou por contratar terceiros para prestar tais serviços, por meio de processo licitatório. Obviamente, a primeira estimativa, em termos de quantidade de serviços necessários, foi bastante reduzida em função das limitações impostas pela crise econômico-financeira, mas também pelo fato de a revolução na comunicação, em especial na área digital, estar ocorrendo de forma muito mais intensa hoje, do que na data em que a estimativa foi realizada. [...] A propósito, impende registrar que a estimativa das quantidades de serviços para a licitação de 2016, inclusive, havia sido efetuada com restrições financeiras impostas pela grave crise econômica nos exercícios de 2015 e 2016, portanto subestimada em relação à demanda real e potencial”; **2)** **“Feita essa breve digressão, oportuno efetuar um corte na justificativa para mencionar que existe um equívoco na interpretação dos fatos e nas afirmações da peticionante Andreia por parte das autoridades que se manifestaram nos presentes autos. Foram narrados pela peticionante vários fatos, que se encadeiam temporalmente, podendo-se inferir que não foram todos os fatos expostos nas manifestações da requerente Andreia que motivaram a**

revogação da licitação. Em suma, ocorreu o seguinte: a) a SECOM constatou, em um primeiro momento, a existência de dificuldades no curso da licitação (Edital nº 01/2016) que impediam sua conclusão (1º fato = dificuldades na contratação do serviço de comunicação digital); b) a SECOM optou, em seguida, por uma saída para poder ter acesso imediato ao serviço de acompanhamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital que necessitava, consubstanciada na nomeação de servidores públicos para desempenhar esse papel e na compra de equipamentos (2º fato = decisão administrativa pela contratação de pessoal e aquisição de equipamentos); e c) por fim, com base na contratação de pessoal, a SECOM determinou a revogação do Edital nº 01/2016 (3º fato = revogação da licitação). Nota-se, portanto, que a revogação da licitação (3º fato) tem relação direta com a contratação de pessoal para atuar com mídias digitais e com a compra de material (2º fato), mas apenas um vínculo indireto com os problemas de licitação (1º fato), o que afasta a necessidade de menção no ato de revogação do Edital nº 01/2016 acerca das dificuldades no curso do processo de licitação e, conseqüentemente, refuta as argumentações da área técnica deste E. TCEES a respeito da ocorrência de simulação. [...] Note-se que nas informações iniciais prestadas ao TCEES, a Superintendente da SECOM apenas deixa a entender que o fato de a licitação estar se delongando em demasia contribuiu para a tomada de decisão de contratação de pessoal/aquisição de equipamentos, que acarretou a revogação, não havendo qualquer contradição entre esta afirmação e as informações prestadas pelo Sr. Superintendente Administrativo Financeiro da SECOM que deram subsídio à decisão pela revogação. **Ao contrário, são fatores complementares e não contraditórios**, diferentemente do posicionamento adotado pela i. Auditora que elaborou a ITI, que viu neste cenário uma suposta contradição inexistente, data vênua, **o que também já foi trazido à discussão nas manifestações pretéritas**"; 3) **“Desenvolve-se melhor essa linha argumentativa abaixo**. Voltando à sequência de fatos, o processo licitatório estava, em abril de 2017, bastante ‘truncado’ e de resultado imprevisível. Isso porque ocorreu a desclassificação de duas empresas ainda na 1ª fase da licitação – por terem

identificado (involuntariamente) suas propostas –, e a empresa que havia ficado em 3º lugar – com pontuação bem abaixo (80,14) dos dois primeiros lugares (90,10 e 87,77) apresentou o menor preço, com valores manifestamente inexequíveis. Naquela ocasião, foi dada oportunidade para que a referida empresa comprovasse que praticava tais preços no mercado e a mesma não conseguiu fazê-lo. Nesse cenário, o desfecho do certame avizinhava-se turbulento, demorado e até incerto. Além disso, a empresa retro mencionada apresentou representação junto a essa Corte de Contas – Termos de Notificação 00610/2017-6 e 00611/2017-1 e ainda propôs ação judicial em face do certame, obtendo medida liminar para sua suspensão. Diante de tal quadro, e das necessidades da SECOM pelos serviços digitais, a Superintendente Adjunta de Imprensa sugeriu que fosse dado um suporte maior de pessoal equipamentos e tecnologia ao setor, para tentar suprir as mencionadas demandas, pois não era mais possível esperar pelos serviços pretendidos e necessários desde o início da atual gestão. Então, a SECOM conseguiu a autorização do Comitê de Controle e Redução de Gastos do Governo – criado pelo Decreto estadual nº 3.755-R/15 e mantido nos anos subsequentes – para dar um relativo upgrade nos seus equipamentos e recursos humanos, direcionados para a área de comunicação digital. Ocorre que, em contexto ainda de crise, **os investimentos em melhoria de infraestrutura e de recursos na própria SECOM, para suprir os serviços digitais, não eram compatíveis, naquele momento, de serem adotados simultaneamente com a contratação de serviços de terceiros. A SECOM priorizou, por absoluta conveniência e oportunidade administrativa, a opção cuja viabilidade era mais imediata (contratação de pessoal), embora não fosse suficiente para atender toda a sua demanda.** Em função das alterações na estrutura da equipe e da aquisição dos novos equipamentos (fato superveniente à publicação do Edital nº 01/2016), o projeto básico do edital demandou uma reanálise. **Portanto, por motivo de interesse público, tomou-se a decisão de revogar a concorrência nº 01/2016.** Tal fato ocorreu em 17/04/2017. O fato superveniente, devidamente comprovado nos anexos das manifestações já juntadas aos autos nas defesas anteriores, foi contratação de pessoal e a aquisição de equipamentos para a SECOM. **Todos**

os investimentos realizados estão comprovados nos presentes autos”; 4) “Ademais, a afirmação da Representação, replicada na ITI, de que *‘Imediatamente após decisão judicial que suspendeu cautelarmente a Concorrência Pública nº 01/2016, o Superintendente Administrativo Financeiro da SECOM, senhor Altamiro Enésio Scopel, solicitou autorização para sua revogação’* **não é verdadeira, pois, ao revogar a licitação, a SECOM desconhecia e não tinha sido notificada da decisão liminar da Justiça para suspendê-la.** E a perda de objeto dos processos administrativo (junto ao TCE) e judicial é consequência procedimental e legal da revogação do certame pelo órgão licitante. Além do mais, o processo de apreciação de demandas pelo Comitê de Controle e Redução de Gastos não é realizado de imediato, demandando alguns dias, ou até semanas – existe um procedimento que deve ser seguido pelas secretarias para acionar o comitê. Como a SECOM iria revogar um procedimento licitatório de forma casuística, e, imediatamente, *‘fabricar fatos supervenientes’?* Desde o momento em que se optou por uma alternativa à licitação para atendimento da demanda de serviços digitais, a SECOM encaminhou a sua solicitação ao Comitê de Gastos. Isso ocorreu muito antes da mencionada decisão judicial”. 5) “De plano, anota-se que os motivos aptos a amparar a revogação do Edital nº 001/2016 para contratação de serviços contínuos de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital encontram-se plenamente comprovados, restando atendidas as regras previstas no art. 49 da Lei nº 8.666/93 e no art. 50, I, VIII e § 1º da Lei 9.784/99 [...]. A fundamentação para a revogação foi absolutamente verdadeira, e os fatos que se seguiram, todos devidamente comprovados em documentos acostados às manifestações pretéritas já juntadas aos autos, demonstram a legitimidade do ato: 1) a decisão do Comitê de Gastos; 2) a aquisição da infraestrutura tecnológica; 3) o reforço de pessoal na Superintendência Adjunta de Imprensa; 4) a adequação/reforma do espaço físico. E mais, foi tal reforço que permitiu, e continua permitindo, a atuação efetiva da SECOM nas mídias digitais, embora, claro, numa dimensão ainda menor do que a realidade da comunicação digital está a exigir. **Todos já citados em manifestações anteriores da Superintendente de Comunicação Andréia Lopes, mas sumariamente desconsiderados na**

análise da ITI ora guerreada. Diante da veracidade comprovada dos fundamentos/justificativas, que são pertinentes e suficientes para justificar o ato da revogação, não há como prosperar as ilações contidas na ITI 00401/2018-1 e nem na representação do MPC. [...] Destarte, resta demonstrado por provas robustas, que as justificativas para revogação do primeiro certame foram pertinentes e suficientes, revelando absoluta plausibilidade para a tomada de decisão dos defendentes pela revogação do certame. É dizer: **os fatos supervenientes que deram ensejo à revogação do primeiro certame são de interesse público concreto e específico, e estão devidamente comprovados, tendo sido juntados aos autos com a defesa preliminar da peticionante protocolada em 04/05/2018, mas desconsiderados na análise da ITI.** A decisão pela revogação foi devidamente motivada, encontrando fundamento no art. 49, da Lei nº 8.666/93 [...]. Diante do exposto, conclui-se que a revogação do certame sugerida na Comunicação Interna C/ISUP/ADM/nº 001/2017 (elaborada pelo Superintendente Administrativo Financeiro), levada a efeito pela Superintendente de Comunicação foi legítima e regular, posto que devidamente justificada e respaldada por documentos já anexados a estes autos em razão da manifestações prévias apresentadas a esta Corte, às quais nos remetemos e reiteramos in totum, por economia processual e respeito ao princípio da concentração da defesa. Em outras palavras, a motivação para o ato de revogação da concorrência nº 001/2016 é a que consta detalhadamente justificada nos autos”; **5)** “a finalidade perquirida na instauração de licitações, dizer que somente o Administrador público poderia analisar a conveniência e a oportunidade em relação a este ato, já que se trata de necessidade administrativa adstrita à determinada contratação. Somente a Administração teria competência para, conforme oportunidade e conveniência/necessidade, contratar determinado serviço (ou adquirir determinado bem) e, antes disso, instaurar a licitação correspondente a ele. E, por tal razão, seria difícil cogitar-se em quaisquer "controles" por parte do MPC em relação a isso, ou seja, em relação ao desiderato administrativo, eis que função tipicamente administrativa. [...] O que é discricionário, no âmbito desta análise, é a escolha entre contratar (ou não) conforme, reafirme-se, juízo de oportunidade e conveniência. Nesse cenário, mostra-se inviável e até mesmo ilegítima a alegação ministerial de

uma suposta 'ilegitimidade do gasto público de contratação de serviços contínuos de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital' e seu conseqüente pleito de 'recomendação ao Governo do ES para a criação de uma norma limitadora/teto de gastos com publicidade governamental, a partir de um percentual do orçamento público apurado com base no orçamento efetivamente executado em ano(s) anterior(es), tal como consta dessa representação'. Isso porque resta demonstrado que todos os investimentos em infraestrutura realizados em 2017 pela SECOM para fazer frente à demanda crescente de serviços de comunicação digital foram muito bem aplicados, o que propiciou à equipe da SECOM um considerável 'up grade' no desempenho das suas funções até o presente momento. A aquisição da infraestrutura tecnológica, o reforço de pessoal na SECOM, a adequação/reforma do espaço físico permitiu, e continua permitindo a atuação da SECOM nas mídias digitais, embora, claro, numa dimensão muito inferior à que a realidade da comunicação digital está a exigir. Ocorre que, em nenhum momento houve a afirmação de que tais investimentos (da ordem de R\$ 500.000,00) pudessem ser suficientes para atender a toda a demanda existente à época por serviços digitais, tampouco à demanda futura, de previsão explosiva. Portanto é um sofisma concluir que os recursos foram mal aplicados ou mal dimensionados. A SECOM apenas 'deu o passo do tamanho das pernas' e apenas aplicou os recursos disponíveis na ocasião"; **6)** "Nesse passo, constata-se que nos últimos meses têm ocorrido um vertiginoso e geométrico aumento da utilização de serviços de comunicação digital, seja na vida das corporações públicas e privadas, seja na vida das pessoas, em todo o mundo. Impossível manter uma comunicação eficaz sem estar conectado ao universo das tecnologias digitais. O mundo analógico torna-se, a cada dia, mais superado. Não é à toa que as mídias sociais vêm sendo discutidas de forma bastante intensa nos cenários da comunicação há algum tempo, visto que profissionais da área, pesquisadores e a sociedade em geral utilizam ferramentas como Facebook, Nigns Twitter, Instagram, Whatsapp, Snapchat, entre outras redes sociais para interagir e, inclusive, se munir de informações. Nesse contexto, governos, instituições e empresas estão cada vez mais presentes nessas redes para se comunicar com seu público-alvo, fazendo com

que suas ações ganhem maior interação, sem a necessidade de depender apenas da imprensa tradicional. O Governo do Estado vem ampliando sua atuação nas redes sociais, e não poderia ser de outra forma, dando maior transparência e visibilidade aos seus programas e ações de interesse público. Alguns dados mostram o crescimento dessas ferramentas que justificam ampliação de atuação como forma de comunicação com o público externo. A seguir, alguns exemplos: - O Instagram tem, no Brasil, a segunda maior base de usuários do mundo, com 50 milhões de pessoas ativas por mês, conforme matéria veiculada no jornal Folha de São em outubro de 2017. - O Brasil fica em terceiro lugar no mundo, em número de usuários do Facebook, com 139 milhões de pessoas ativas na rede. O ranking foi veiculado no site B9. - Em relação ao WhatsApp, o número de usuários ativos foi de 120 milhões, o que representa um crescimento de 20% em relação ao levantamento divulgado em 2015. O Brasil representa 10% da base mundial dessas pessoas. Atualmente, o País também está entre os três países do mundo no qual a população passa, em média, mais de nove horas do dia navegando na Internet. Os dados são do relatório "2018 Global Digital", da We Are Social e da Hootsuite. - Entre os usuários do Facebook e do Twitter, por exemplo, 63% afirmam que essas plataformas servem como fonte de notícias sobre eventos e questões fora do âmbito de amigos e familiares e esse número tende a aumentar. [...] Em janeiro de 2017, a página oficial do Governo do Espírito Santo (<https://www.facebook.com/GovernoES/>) contava com 87.960 seguidores da página. Um mês depois, quando teve início em greve da Polícia Militar do Espírito Santo, em 03 de fevereiro do mesmo ano, os números aumentaram em tempo recorde. No dia 12 de fevereiro de 2017, o relatório da página oficial mostra um número com 152.356 seguidores, ou seja, um crescimento de 57% de novos seguidores com o intuito de utilizarem a rede social do executivo estadual para se informar e interagir em um período considerado como uma das maiores crises do Estado. Em maio de 2018, o Estado se encontra em um novo momento de crise com a greve dos caminhoneiros que abrange todo país. E mais uma vez a página do Governo do Estado tem aumento no alcance. No dia 21 de maio de 2018, a página alcançava 182.718 usuários. Uma semana depois, no dia 29 de maio de 2018, o alcance já atingia 184.153 usuários, um

aumento de 1.435 novos seguidores. Além do Facebook, o Instagram do Governo do Estado (https://www.instagram.com/governo_es) teve um crescimento considerável nos últimos meses. E ao perceber que é uma mídia mais voltada para divulgações de imagens e vídeos demanda uma mão de obra ainda maior para a construção dos conteúdos de acordo com a linguagem exigida. As recentes e graves crises no Espírito Santo e no Brasil – como exemplo a recente greve dos caminhoneiros – estão aí para comprovar que, se os poderes públicos não se comunicarem e atuarem de forma digital, não vão conseguir responder às demandas da população e evitar graves problemas econômicos e sociais”.

Análise

A **Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM/ES)**, promoveu a realização da **Concorrência Pública nº 01/2016 (revogada)**, cujo objeto consistia na “contratação dos **serviços contínuos de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital**”, adotando o **tipo “técnica e preço”**, como **critério de julgamento das propostas**, tendo sido previsto um **valor global** “de aproximadamente **R\$ 3.165.808,62** (três milhões, cento e sessenta e cinco mil, oitocentos e oito reais e sessenta e dois centavos), para um **período de 12 (doze) meses**”.

Nesta licitação, a empresa **E-BRAND Estratégias On Line Ltda. EPP (E-BRAND)**, embora tenha apresentado a **segunda melhor proposta técnica**⁵, conforme a **Comissão Permanente de Licitação – CPL** (e não a terceira melhor proposta técnica, como alegado pelos defendentes), apresentou a **melhor proposta de preços**⁶, o que lhe garantiria a **classificação em**

⁵ Disponível em: <https://secom.es.gov.br/Media/SECOM/Licita%C3%A7%C3%B5es%202016/Licita%C3%A7%C3%A3o%202016/AVISO%20-%20JULGAMENTO%20RECURSOS%20E%20SESS%C3%83O%20PUBLICA.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

⁶ Disponível em: <https://secom.es.gov.br/Media/SECOM/Licita%C3%A7%C3%B5es%202016/Licita%C3%A7%C3%A3o%202016/AVISO%20-%20JULGAMENTO%20RECURSOS%20E%20SESS%C3%83O%20PUBLICA.pdf>

primeiro lugar geral na licitação. Contudo, a **Comissão Permanente de Licitação – CPL**, acolhendo **recurso administrativo** da empresa **SODET Tecnologia da Informação e Comunicação Ltda.**, desclassificou⁷ a empresa **E-BRAND Estratégias On Line Ltda. EPP (E-BRAND)**, por considerar sua proposta de preços inexequível, conforme decisão datada de 05 de abril de 2017, publicada em 06 de abril de 2017.

Inconformada com a **decisão administrativa de desclassificação**, a empresa **E-BRAND Estratégias On Line Ltda. EPP (E-BRAND)** ajuizou, em 07 de abril de 2017, processo judicial, tombado sob o nº **0009039-57.2017.8.08.0024**, na **Justiça Estadual do Estado Espírito Santo**, obtendo, no dia 10 de abril de 2017, a concessão de medida cautelar determinando a suspensão da Concorrência Pública nº 01/2016. Nesta decisão judicial, foi acolhida a alegação da empresa **E-BRAND** de que não lhe fora garantida a oportunidade de demonstrar a exequibilidade dos preços oferecidos, antes de ser promovida a sua desclassificação na Concorrência Pública nº 01/2016, de modo que lhe possibilitasse quebrar a presunção legal relativa de inexequibilidade da proposta. Registra-se que tal fundamentação, utilizada pela juíza na decisão judicial, encontra-se diametralmente oposta à alegação dos defendentes, reproduzida no item “3” do tópico anterior (justificativas dos responsáveis), segundo a qual “foi dada oportunidade para que a referida empresa comprovasse que praticava tais preços no mercado e a mesma não conseguiu fazê-lo”.

Na sequência, no dia 17 de abril de 2017, a **SECOM/ES** decidiu revogar a Concorrência Pública nº 01/2016, ao invés de suspendê-la, conforme determinado em medida cautelar pela decisão judicial, adotando como justificativa a motivação apresentada na Comunicação Interna CI/SUP/ADM/nº 001/2017, de lavra do Sr. **Altamiro Enésio Scopel**

[3%A3o%202016/AVISO%20-%20JULGAMENTO%20PROPOSTA%20PRE%C3%87O%20-%20ENVELOPE%20D.pdf](#). Acesso em: 20 ago. 2018.

7

Disponível

em:

<https://secom.es.gov.br/Media/SECOM/Licita%C3%A7%C3%B5es%202016/Licita%C3%A7%C3%A3o%202016/AVISO%20-%20JULG.%20RECURSO%20-%20NOTA%20FINAL%20-%20SESS%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

(Superintendente Administrativo Financeiro da SECOM), a qual foi **integral e imediatamente acolhida**, no **mesmo dia**, pela Superintendente Estadual de Comunicação Social, Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**. Transcrevem-se a seguir os **motivos (fatos)**, apontados na **CI/SUP/ADM/nº 001/2017**, que teriam dado ensejo à **necessidade de revogação** da **Concorrência Pública nº 01/2016**:

‘A abertura do processo nº. 74020412/2016, para contratação do objeto da Concorrência nº001/2016, ocorreu a exatos 12 meses, em 18 de março de 2016, sendo que o edital para convocação do certame foi publicado em 05 de outubro de 2016. **Naquele momento, e até o mês de fevereiro/2017, a infraestrutura – pessoal e recursos – desta SECOM estava com baixa capacidade instalada – em função dos esforços já amplamente divulgados pelo Governo para manter o equilíbrio fiscal – e sem perspectiva de alguma melhoria de curto prazo.**

Naquele contexto, então, é que foi elaborado o projeto básico para contratação dos serviços de *planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital*, visando suprir as necessidades de serviços importantes para que esta SECOM pudesse bem executar o seu papel institucional. Daí, **parte do objeto que consta do projeto básico para contratação dos serviços em questão, visava suprir alguns serviços indispensáveis que poderiam estar sendo executados internamente, pela própria SECOM, caso a situação financeira permitisse.**

Ocorre que, **neste mês de abril**, em função das prioridades governamentais, **esta SECOM recebeu o aval do Governo para efetuar melhorias estruturais, mais especificamente a ampliação de sua equipe técnica e a aquisição de novos equipamentos e materiais de trabalho. A equipe desta SECOM está sendo reforçada com 6 (seis) novos técnicos (fotógrafos, cinegrafista, analista de mídias, profissionais de marketing/impressão e administrativo).** Estão sendo providenciadas as licitações para **aquisição de equipamentos** de fotografia, filmagem e transmissão de vídeos, veículos, entre outros. Além disso, foi autorizado a **capacitação do corpo técnico** que atua em áreas digitais.

Em função do exposto, **uma parte substancial dos serviços necessários a esta SECOM, que está sendo contratada via prestação de serviços, por meio da Concorrência nº 001/2016, será suprida com a reestruturação ora em curso neta SECOM,** conforme argumenta a área

técnica do órgão. Logo, os serviços que compõe o objeto da licitação supra precisam ser revistos, pois as necessidades que deram origem ao mesmo, já não são as mesmas, carecendo, portanto, de serem **revisadas e redimensionadas**, para evitarmos concretizar uma contratação inadequada à esta SECOM.

Assim, entendemos ser necessário a **reanálise** do certame, por ser, segundo entendimento da área técnica desta SECOM, inviável seu prosseguimento na forma como está, devendo ser revogada, em observância aos princípios Constitucionais e da Lei nº 8.666/1993". (grifo nosso).'

Como se observa, o **motivo (fato)** apresentado como **justificativa (motivação)** para a **revogação** da **Concorrência Pública nº 01/2016** diz respeito a um **suposto "aval"** (sem especificar por qual instrumento) dado pelo **Governo do Estado à SECOM/ES**, no **mês de abril de 2017** (sem especificar o dia), para que fossem efetuadas **"melhorias estruturais"** neste órgão, tais como **"ampliação de sua equipe técnica"** e **"aquisição de novos equipamentos e materiais de trabalho"**.

No entanto, ao se analisar os **documentos apresentados pelos próprios defendentes** nos autos do **Processo TC 3369/2018**, verifica-se que **somente no dia 21 de julho de 2017**, ou seja, **mais de 03 (três) meses depois da revogação** da **Concorrência Pública nº 01/2016** (em 17 de abril de 2017), a Sr^a. **Andréia da Silva Lopes** (Superintendente Estadual de Comunicação Social) **solicitou a abertura de crédito suplementar**, no montante de **R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), à **Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP)**, por meio do **OF/Nº 063/SECOM/GAB** (fls. 09 e 10 do **Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo "Peça Complementar 06097-2018-1"**), com o **objetivo de implementar** as propagadas **"melhorias estruturais"** na **SECOM/ES**.

Por sua vez, a **abertura do referido crédito suplementar** para a **SECOM/ES** **somente foi autorizada** em **17 de agosto de 2017**, com a **publicação** no Diário Oficial do Estado (DIO/ES) do **DECRETO Nº 1276-S**, de 16 de agosto de 2017 (fls. 11 e 12 do **Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo "Peça**

Complementar 06097-2018-1”). Verifica-se, ainda, que a **aquisição de todos os equipamentos e materiais** pela **SECOM/ES** **ocorreram em datas posteriores à publicação do referido decreto**, conforme consta nas **notas fiscais** (fls. 13 a 124 do Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo “Peça Complementar 06097-2018-1”).

Colacionamos a seguir **imagens** dos citados **OF/Nº 063/SECOM/GAB**, de autoria da Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, e **DECRETO Nº 1276-S**:



6 - Peça+Complementar+6097-2018 X +

file:///E:/Auditorias 2018/Secex Meios/SECOM-ES - Proc. TC 3369-2018/6 - Peça+Complementar+6097-2018-1.pdf

Este documento PDF contém formulários. O preenchimento de campos de formulário não é suportado.

12 de 124

Zoom automático

Abra com um visualizador diferente

Secretário de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca

CRÉDITO SUPLEMENTAR - ANEXO I - SUPLEMENTAÇÃO				
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	NATUREZA	F	VALOR
31.000	SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO, AQUICULTURA E PESCA			
31.101	SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO, AQUICULTURA E PESCA			
20.606.0006.1005	APOIO À IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E AQUÍCOLA	4.4.90	0301	100.000
	Equipamentos e Material Permanente	4.4.90	0301	430.193
TOTAL				530.193

Protocolo 337524

DECRETO Nº 1282-S, DE 17 DE AGOSTO DE 2017.

Abre à Secretaria de Estado da Educação o Crédito Suplementar no valor de R\$ 1.200.000,00 para o fim que especifica.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 91, inciso III da Constituição Estadual, e tendo em vista a autorização contida no art. 6º, inciso I da Lei Nº 10.614, de 28 de dezembro de 2016, e o que consta do Processo Nº 79144187;

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto à Secretaria de Estado da Educação o Crédito Suplementar no valor de R\$ 1.200.000,00 (Um milhão e duzentos mil reais), para atender a programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários, à execução do disposto no Artigo 1º, serão provenientes de anulações parciais de dotações orçamentárias, indicadas no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Anchieta, em Vitória, aos 17 de agosto de 2017, 196º da

Protocolo 337525

*** DECRETO Nº 1276 - S, DE 16 DE AGOSTO DE 2017**

Abre à Governadoria do Estado o Crédito Suplementar no valor de R\$ 500.000,00 para o fim que especifica.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 91, inciso III da Constituição Estadual, e tendo em vista a autorização contida no art. 6º, inciso III da Lei Nº 10.614, de 28 de dezembro de 2016, e o que consta do Processo Nº 78920876;

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto à Governadoria do Estado o Crédito Suplementar no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), para atender a programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à execução do disposto no Artigo 1º, serão provenientes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2016, na fonte 0101 - Recursos Ordinários do Poder Executivo.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Anchieta, em Vitória, aos 16 de agosto de 2017, 196º da Independência, 129º da República e 483º do início da Colonização do Solo Espírito-santense.

PAULO CESAR HARTUNG GOMES
Governador do Estado
REGIS MATTOS TEIXEIRA
Secretário de Estado de Economia e Planejamento
BRUNO FUNCHAL
Secretário de Estado da Fazenda

CRÉDITO SUPLEMENTAR - ANEXO I - SUPLEMENTAÇÃO				
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	NATUREZA	F	VALOR
36.000	GOVERNADORIA DO ESTADO			
16.104	SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL			
04.132.0704.2005	ADQUISIÇÃO DA UNIDADE	4.4.90	0301	500.000
	Equipamentos e Material Permanente			
TOTAL				500.000

* Reproduzido por ter sido publicado com incorreção.

Protocolo.337526

Portanto, está comprovado, por farta prova documental, que, no momento da revogação da Concorrência Pública nº 01/2016, em 17 de abril de 2017, não se encontravam implementadas as “melhorias estruturais” no âmbito da SECOM/ES, tampouco estavam em via de implementação, pois a solicitação de recursos financeiros para tanto, através do OF/Nº 063/SECOM/GAB (fls. 09 e 10 do Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo “Peça Complementar 06097-2018-1”), de lavra da Srª. Andréia da Silva Lopes (Superintendente Estadual de Comunicação Social), somente foi expedida no dia 21 de julho de 2017, isto é, mais de 03 (três) meses após a aludida revogação do certame licitatório.

Isto comprova, de maneira cabal, que no momento da revogação da Concorrência Pública nº 01/2016, em 17 de abril de 2017, não existiam os fatos apontados como motivo (causa) para a revogação do certame, os quais só tiveram sua implementação “providenciada” (fabricada) após a prática do malfadado ato de revogação. Salienta-se que esta comprovação

resulta de **provas diretas (documentais)** carreadas nos autos, e **não de meras inferências ou deduções resultantes de indícios**.

Feitas estas considerações, insta salientar, quanto ao **Processo judicial nº 0009039-57.2017.8.08.0024**, que a **decisão que concedeu a medida cautelar**, em benefício da empresa **E-BRAND Estratégias On Line Ltda. EPP (E-BRAND)**, **foi proferida na data de 10 de abril de 2017**, determinando a **suspensão da Concorrência nº 01/2016** da **SECOM/ES**. No dia seguinte, **11 de abril de 2017**, foi **“recebido o mandado (nº 994987)”** de intimação da **referida decisão “para cumprimento”** e, a partir do **dia 12 de abril de 2017**, o citado processo ficou **“aguardando remessa”** à **Procuradoria do Estado**. Na sequência, os **autos do processo foram “entregues em carga”** à **Procuradoria do Estado** na **data de 17 de abril de 2017**. O **trâmite processual** descrito pode ser **confirmado** na **imagem** abaixo:

Data	Descrição	Detalhes
05/05/2017	Ato ordinatório praticado	PRAZO
05/05/2017	Recebidos os autos	VITÓRIA - 4ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL, MUNICIPAL, REGISTROS PÚBLICOS, MEIO AMBIENTE E SAÚDE
17/04/2017	Autos entregues em carga ao Advogado.	CARGA PROGRAMADA A PGE REQUERENTE EXTERNO
12/04/2017	Ato ordinatório praticado	ag.remessa à Procuradoria do Estado
11/04/2017	Recebido o Mandado para Cumprimento	Mandado No.994987
11/04/2017	Ato ordinatório praticado	expedir mandado
11/04/2017	Expedição de Mandado.	Mandado No.994987
10/04/2017	Proferido despacho de mero expediente	Isto Posto, DEFIRO o pedido de tutela cautelar para suspender imediatamente o certame licitatório regido pelo Edital de Concorrência nº 001/2016, até decisão ulterior deste juízo.... ler mais
10/04/2017	Concedida a Antecipação de tutela	Isto Posto, DEFIRO o pedido de tutela cautelar para suspender imediatamente o certame licitatório regido pelo Edital de Concorrência nº 001/2016, até decisão ulterior deste juízo.... ler mais

Como se observa, a **Concorrência nº 01/2016** da **SECOM/ES** **foi revogada**, por meio do **Despacho** da Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, que **ratificou** a

Comunicação Interna CI/SUP/ADM N° 001/2017, elaborada pelo Sr. **Altamiro Enésio Scopel** (fls. 04 a 06 do Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo “Peca Complementar 06097-2018-1”), exatamente no mesmo dia, 17 de abril de 2017, em que a Procuradoria do Estado realizou carga dos autos do Processo judicial n° 0009039-57.2017.8.08.0024, após este órgão já ter sido intimado por mandado judicial da decisão que concedeu a medida cautelar em desfavor da **SECOM/ES**.

Tal situação denota haver grande probabilidade de que, no momento da revogação da Concorrência n° 01/2016 pela **SECOM/ES**, em 17 de abril de 2017, a Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, Superintendente Estadual de Comunicação Social, e o Sr. **Altamiro Enésio Scopel**, Superintendente Administrativo Financeiro, já tinham conhecimento da decisão judicial que concedeu a medida cautelar pela suspensão do certame licitatório, tendo em vista que constitui praxe da Procuradoria do Estado solicitar com antecedência informações e documentos às autoridades competentes para fundamentar a defesa judicial.

Ademais, a coincidência de datas entre a carga dos autos, realizada pela Procuradoria do Estado, e a revogação pela **SECOM/ES** da Concorrência n° 01/2016, por meio de Despacho da Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, que ratificou a Comunicação Interna CI/SUP/ADM N° 001/2017, elaborada pelo Sr. **Altamiro Enésio Scopel** (fls. 04 a 06 do Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo “Peca Complementar 06097-2018-1”), constitui forte indício, em conjunto com as demais provas documentais, de que os gestores responsáveis pela **SECOM/ES** não apenas tinham conhecimento da decisão judicial no momento da revogação da licitação, bem como de que a suspensão do certame, determinada pela decisão judicial, foi o real motivo da revogação da Concorrência n° 01/2016.

Esta constatação refuta a alegação dos defendentes, descrita no item “4” do tópico anterior (justificativas dos responsáveis), segundo a qual “ao revogar a licitação, a SECOM desconhecia e não tinha sido notificada da decisão liminar da Justiça para suspendê-la”. Ao contrário do alegado

pelos defendentes, a Procuradoria do Estado (e não a **SECOM/ES**) é o único órgão a ser notificado judicialmente em ações ordinárias (como no caso em análise), por ser o órgão de representação judicial do Estado. Conforme demonstrado, a Procuradoria do Estado já possuía conhecimento da decisão em 17 de abril de 2017, o que denota também haver o conhecimento da decisão por parte dos gestores, responsáveis pela **SECOM/ES**, nesta data.

Neste ponto, cabe destacar que os defendentes tentam passar a ideia de que a decisão pela revogação da Concorrência nº 01/2016 foi tomada de forma planejada com base em “fatos muito anteriores à decisão judicial”, que modificaram a realidade fática da SECOM/ES. Tal ilação pode ser retirada do seguinte trecho da alegação dos defendentes, descrita no item “4” do tópico anterior (justificativas dos responsáveis): “Como a SECOM iria revogar um procedimento licitatório de forma casuística, e, imediatamente, ‘fabricar fatos supervenientes’? Desde o momento em que se optou por uma alternativa à licitação para atendimento da demanda de serviços digitais, a SECOM encaminhou a sua solicitação ao Comitê de Gastos. Isso ocorreu muito antes da mencionada decisão judicial”.

Não merece prosperar tal alegação, pois não se encontra congruente com as circunstâncias dos fatos apurados. Com efeito, a **SECOM/ES** demorou um mês e meio, desde a publicação do resultado preliminar das propostas de preços, em 21 de fevereiro de 2017⁸, para analisar e julgar o recurso administrativo da empresa **SODET Tecnologia da Informação e Comunicação Ltda.**, período no qual, acaso realmente já viessem sendo “providenciadas medidas” para a reestruturação do órgão, conforme alegação dos defendentes, poderia a SECOM/ES ter tomado a decisão pela revogação da Concorrência nº 01/2016 ou aguardado um pouco mais a

8

Disponível

em:

<https://secom.es.gov.br/Media/SECOM/Licita%C3%A7%C3%B5es%202016/Licita%C3%A7%C3%A3o%202016/AVISO%20-%20JULGAMENTO%20PROPOSTA%20PRE%20-%20-%20ENVELOPE%20D.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

definição do “resultado” destas supostas medidas, que supririam as suas necessidades quanto ao serviço licitado.

No entanto, ao invés de adotar tais decisões, a **SECOM/ES**, no dia 05 de abril de 2017 (publicação em 06 de abril de 2017), tomou a decisão administrativa⁹ de convocar as empresas classificadas para apresentarem os documentos relativos à habilitação no dia 10 de abril de 2017 às 10 horas, bem como de desclassificar do certame a empresa **E-BRAND Estratégias On Line Ltda. EPP (E-BRAND)**. Aliás, foi em razão deste fato que tal empresa ajuizou processo judicial, em 07 de abril de 2017, obtendo a concessão de medida cautelar pela **Justiça Estadual**, determinando a suspensão da licitação, no dia 10 de abril de 2017, isto é, na mesma data em que seria realizada a etapa de habilitação dos licitantes.

Estas circunstâncias demonstram que a intenção dos gestores responsáveis pela **SECOM/ES**, no mês de abril de 2017, consistia em dar continuidade às etapas da **Concorrência nº 01/2016**, fato que somente foi modificado quando os gestores tiveram conhecimento da medida cautelar, concedida à empresa **E-BRAND Estratégias On Line Ltda. EPP (E-BRAND)**, que havia determinado a suspensão da licitação.

Fica evidente que a decisão pela revogação da **Concorrência nº 01/2016**, no dia 17 de abril de 2017, da Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, ao encampar os termos da Comunicação Interna CI/SUP/ADM N° 001/2017, de lavra do Sr. **Altamiro Enésio Scopel** (fls. 04 a 06 do **Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo “Peca Complementar 06097-2018-1”**), foi tomada sem planejamento, de forma açodada, e sem qualquer substrato fático à época da prática do ato, após os gestores tomarem conhecimento da decisão judicial.

Expõe a precipitação da decisão de revogação o fato de, na Comunicação Interna CI/SUP/ADM N° 001/2017, ter sido alegado que “os serviços que

9

Disponível

em:

<https://secom.es.gov.br/Media/SECOM/Licita%C3%A7%C3%B5es%202016/Licita%C3%A7%C3%A3o%202016/AVISO%20-%20JULG.%20RECURSO%20-%20NOTA%20FINAL%20-%20SESS%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

compõe o objeto da licitação supra precisam ser revistos, pois as necessidades que deram origem ao mesmo, já não são as mesmas, carecendo, portanto, de serem revisadas e redimensionadas". Ora, porque a SECOM/ES não aproveitou o período de suspensão da licitação, que se iniciaria com a medida cautelar, para revisar e avaliar, com precisão, a real necessidade do serviço subsistente, antes de promover a revogação da licitação?

Esta seria a conduta prudente, esperada do gestor médio (diligente), diante desse cenário (e não revogar para depois reavaliar), considerando-se que, conforme a alegação dos defendentes, as necessidades da SECOM/ES já se encontrariam parcialmente supridas por medidas administrativas que supostamente haviam sido adotadas pelos gestores, de modo que não haveria pressa para se decidir, de imediato, pela revogação.

Não bastasse isso, cerca de apenas 10 (dez) meses depois da malfadada revogação da Concorrência nº 01/2016, na qual havia sido adotado o tipo de licitação "técnica e preço", como critério para julgamento das propostas, a SECOM/ES lançou o Edital da Concorrência nº 01/2018, na qual adotou o tipo de licitação "melhor técnica". Esta modificação do tipo de licitação, com a exclusão da análise das propostas de preços como critério de julgamento, constitui mais um forte indício de que a decisão judicial, referente ao imbróglio envolvendo a proposta de preços da empresa E-BRAND Estratégias On Line Ltda. EPP (E-BRAND) na Concorrência nº 01/2016, foi o verdadeiro motivo para a revogação desta licitação. Em outras palavras, tal alteração de critérios caracterizou, na verdade, uma tentativa de se livrar dos "percalços" experimentados na Concorrência nº 01/2016.

Por oportuno, como já identificado na ITI nº 401/2018, a Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, Superintendente Estadual de Comunicação Social, deixa transparecer, nas justificativas apresentadas em sede de defesa prévia (documento eletrônico n. 37. *Defesa/Justificativa 664/2018-1*, fl. 16), que o real

motivo para revogação da Concorrência nº 01/2016 foram justamente as “delongas” suportadas, em frontal contradição com os motivos expostos na Comunicação Interna CI/SUP/ADM N° 001/2017, senão vejamos:

Há um ano foi tomada decisão de revogação de uma licitação pelo fato de a SECOM não ter mais a alternativa de esperar um delongado processo licitatório para suprir suas demandas, que efetivamente foram supridas, em parte, pelos investimentos realizados” (grifo nosso).

Em suma, **as provas diretas (documentais) em conjunto com as provas indiciárias**, isto é, as **circunstâncias que envolveram a prática do ato de revogação** da Concorrência nº 01/2016, contidas no **Processo TC nº 3369/2018, são mais que suficientes para aferir a existência de dolo na conduta dos agentes**, pois alegaram **fatos, que sabiam ser inexistentes à época**, como **motivo** para a **prática do ato**. Nesse sentido, a doutrina pátria considera que **os indícios constituem o meio de prova por excelência para a identificação dos elementos subjetivos do ato ilícito praticado pelo agente**, a exemplo do **escólio de Fernando Rocha de Andrade¹⁰**, reproduzido a seguir:

“Tais elementos probatórios, ainda que legítimos e eficazes, se prestam a revelar indiretamente a vontade do agente, uma vez que a direta e exata intenção do agente se encontra reclusa na instável memória de seu detentor. Percebe-se, pois, que os métodos de provas capazes de indicar de forma legítima a intenção do agente, prescindindo-se de sua voluntária ajuda, são necessariamente indiretos. EUGÊNIO PACELLI DE OLIVEIRA produz harmoniosa afirmação doutrinária acerca da **relevância do indício como instrumento de prova dos elementos subjetivos: ‘A prova indiciária, ou prova por indícios, terá a sua eficiência probatória condicionada à natureza do fato ou da circunstância que por meio dela (prova indiciária) se pretende comprovar. Por exemplo, **tratando-se de prova do dolo ou da culpa, ou dos demais elementos subjetivos do tipo, que se situam no mundo das idéias e das intenções, a prova por indícios será de grande valia**’.**

¹⁰ ANDRADE, Fernando Rocha de. Máximas de experiência e identificação do elemento subjetivo do agente. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 468-469.

Revela-se, portanto, a intenção do agente a partir da prova da prática de sua conduta e dos dados que a circundam. **A conclusão acerca do conteúdo da intenção do agente é obtida mediante a dedução lógico-jurídica construída a partir de um fato provado cujo conteúdo a indique.** De fato, **as circunstâncias provadas que orbitam o fato ímprobo** imputável na exordial **são fundamentais para determinação da aferição dos elementos volitivos.** **Esta dedução é realizada mediante os indícios.** Presta-se o indício a obter a conclusão da existência de um fato a partir da prova de outro fato. Tal ilação descende de um método essencialmente dedutivo. **As circunstâncias indiciárias representam prova indireta, que, juntamente com o conjunto probatório, são reveladoras da intenção do agente, se prestando, inclusive, a embasar uma condenação [...].**

[...]

A prova indiciária, pois, desde que erigida em harmonia com as demais provas produzidas ao longo da instrução, concatenadas entre si, é indispensável instrumento capaz de identificar o elemento subjetivo do ato ímprobo irrogado. O que caracteriza a prova indiciária é a sua dependência com um fato provado, cujo conteúdo irá revelar o sentido da dedução dela resultante. Conforme mencionado, **trata-se de meio indireto de prova obtida mediante o método dedutivo capaz de descortinar os elementos subjetivos do injusto.**”

Como se sabe, um **conjunto farto e harmônico de provas indiciárias é aceito** pacificamente pela **jurisprudência dos Tribunais Superiores pátrios como apto a fundamentar uma condenação.** Nessa linha, também se encontra a **jurisprudência desta Corte de Contas**, conforme excerto do **Acórdão TC-522/2017-Primeira Câmara**, divulgado no **Informativo de Jurisprudência nº 61 de 2017**, abaixo transcrito:

4. Possibilidade de julgamento com base em provas indiciárias.

Trata-se de Auditoria Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte relativa ao exercício de 2009. Dentre as irregularidades, apurou-se a **realização de procedimento licitatório na modalidade convite com indícios de simulação**, cujo objeto era a aquisição de peças e serviços para veículos. Acerca dos **indícios de simulação** apontados pela área técnica, o relator teceu as seguintes considerações: “Cumpre-me

frisar que a **possibilidade do julgamento com base em provas indiciárias é medida já adotada no âmbito dos Tribunais Superiores e também do Tribunal de Contas da União**". Observou ainda: "além das fartas coincidências em torno de datas, horários, grafia e formatação de documentos, que propostas passíveis de inabilitação foram admitidas, desprezando-se as regras da disputa, já que, como visto ao final, a distribuição dos itens ofertados já estava prévia e milimetricamente traçada". Nesse sentido, concluiu que **"as provas indiciárias arroladas pela equipe de auditoria convergem para a existência de simulação do procedimento licitatório** instaurado pelo Convite 17/2009, **revelando não apenas a frustração ao caráter competitivo do certame, como também a situação de fraude**, hipótese igualmente punível no âmbito criminal, nos termos do artigo 90 da Lei 8.666/93". O relator divergiu da área técnica apenas no que tange à responsabilização do Prefeito, sustentando que esta fora "amparada unicamente na conduta de ter homologado o certame, não tendo sido evidenciado nos autos liame capaz de demonstrar sua culpabilidade". Assim, concluiu pela ocorrência da irregularidade, sugerindo o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para instauração de processo criminal, deixando de apenar os responsáveis em virtude do decurso do prazo prescricional atribuído a esta Corte de Contas. A Primeira Câmara, à unanimidade, acolheu o voto do relator. **Acórdão TC-522/2017 – Primeira Câmara, TC-8340/2010**, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 10/07/2017.

Neste contexto, **está caracterizado que os gestores**, Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, Superintendente Estadual de Comunicação Social, e Sr. **Altamiro Enésio Scopel**, Superintendente Administrativo Financeiro, **tinham conhecimento da inexistência dos fatos** ("melhorias estruturais"), que apontaram como **motivo (causa)** para a **revogação** da **Concorrência Pública nº 01/2016, à época da prática deste ato**. Além disso, os **demais indícios** relacionados demonstram que o **verdadeiro motivo para a revogação** da **Concorrência Pública nº 01/2016 foi a obtenção de medida cautelar na Justiça Estadual pela empresa E-BRAND Estratégias On Line Ltda. EPP (E-BRAND), determinando a suspensão da licitação**. Dessa forma, resta configurada a **atuação dolosa** de tais agentes, pois, ao apontarem **fatos que sabiam ser inexistentes à época, pretenderam deliberadamente o**

resultado ilícito, qual seja, a **revogação da licitação sem motivos idôneos a tal desiderato**.

Por outro lado, conforme já mencionado, cerca de **10 (dez) meses depois da revogação** da **Concorrência Pública nº 01/2016**, a **SECOM/ES** lançou o Edital da **Concorrência nº 01/2018**, em **08 fevereiro de 2018**, com **idêntico objeto** ao da licitação revogada, mas com a **ampliação do valor anual estimado para R\$ 7.380.000,00** (sete milhões, trezentos e oitenta mil reais). **Tal valor é superior ao dobro daquele previsto para a licitação revogada**, mais precisamente **corresponde a uma majoração de 133%** (cento e trinta e três por cento) **na quantidade do serviço a ser licitado**, o que se encontra em **evidente incompatibilidade lógica com os motivos determinantes apresentados para a revogação pretérita** da **Concorrência nº 01/2016**.

Com efeito, consta na **Comunicação Interna CI/SUP/ADM N° 001/2017**, de lavra do Sr. **Altamiro Enésio Scopel** e ratificada pela Sr^a. **Andréia da Silva Lopes** (fls. 04 a 06 do Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo “Peça Complementar 06097-2018-1”), que **“uma parte substancial dos serviços necessários a esta SECOM, que está sendo contratada via prestação de serviços, por meio da Concorrência nº 001/2016, será suprida com a reestruturação ora em curso neta SECOM”**. Ora, se uma **parte substancial** dos serviços licitados na **Concorrência nº 01/2016** seria **suprida** pela reestruturação da **SECOM/ES**, **qual a razão para ter ocorrido a majoração em 133%** (cento e trinta e três por cento) **no objeto licitado** na **Concorrência nº 01/2018**, **ao invés de sua redução?**

Verifica-se que no **ano de 2018**, em que foi lançado o Edital da **Concorrência nº 01/2018**, a **SECOM/ES** **recebeu a contratação de 06 (seis) profissionais** (03 analistas de mídia, 01 editora, 01 designer e 01 coordenador de designer) **a mais do que possuía em dezembro de 2016**, durante a realização da **Concorrência nº 01/2016** (fl. 07 do Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo “Peça Complementar 06097-2018-1”). Além disso, em **17 de agosto de 2017**, **após a revogação** da **Concorrência nº 01/2016**, a **SECOM/ES**

recebeu aporte financeiro no montante de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), destinado à “aquisição de equipamentos e materiais de trabalho”, por meio da abertura de crédito suplementar promovida pelo DECRETO N° 1276-S, de 16 de agosto de 2017 (fls. 09 e 12 do Evento 19 do Processo TC 3369/2018 – Arquivo “Peça Complementar 06097-2018-1”).

Nessa esteira, era de se esperar uma redução no valor anual estimado para a Concorrência n° 01/2018, ao menos, de forma proporcional ao montante investido durante este período na SECOM/ES, em comparação ao valor anual estimado na Concorrência n° 01/2016, qual seja, R\$ 3.165.808,62 (três milhões, cento e sessenta e cinco mil, oitocentos e oito reais e sessenta e dois centavos). No entanto, o que se observou foi uma ampliação exponencial na projeção dos gastos da SECOM/ES da ordem de 133% (cento e trinta e três por cento).

Não bastasse isso, ao se consultar o sítio eletrônico¹¹ da SECOM/ES, verificou-se que, durante o período eleitoral de 2018, a partir de 07 de julho de 2018, foram desativadas todas as mídias digitais (facebook, instagram, twitter e youtube) administradas pela SECOM/ES em redes sociais. Isto significa que a necessidade dos serviços de mídias digitais seria ainda menor que o normal durante o exercício de 2018, comprometendo entre 03 (três) a 04 (quatro) meses da vigência do contrato que viria a ser firmado a partir da Concorrência n° 01/2018, caso não tivesse sido deferida a concessão da medida cautelar, no bojo deste Processo TC 3369/2018, para a suspensão da referida licitação. Colaciona-se abaixo a imagem do aviso publicado na página principal do sítio eletrônico da SECOM/ES:

¹¹ Disponível em: <https://secom.es.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2018.



Por sua vez, os **defendentes** alegam **02 (dois) motivos** para **tentar justificar** a **vultuosa majoração** do **quantitativo de serviços** e, conseqüentemente, do **valor anual estimado** na **Concorrência nº 01/2018**, quais sejam: a) **melhora da atividade econômica no Estado do Espírito Santo**, ao término do **exercício de 2017**; b) **aumento de 90% (noventa por cento) no consumo de vídeo na internet nos “03 (três) últimos anos”**, conforme **pesquisa encomendada pelo “Youtube”**.

Quanto ao **primeiro argumento**, cabe registrar que **não houve melhora da atividade econômica no Estado do Espírito Santo**, ao término do **exercício de 2017**. Segundo o **Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)**¹², **o Produto**

¹² Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/pib-do-espírito-santo-apresenta-crescimento-de-17-em-2017.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/12/pib-do-espírito-santo-cresce-1-7-no-ano-1014111651.html>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Interno Bruto (PIB) do Estado do Espírito Santo cresceu apenas 1,7% (um inteiro e sete décimos por cento) **no exercício de 2017**, em comparação ao exercício de 2016. No entanto, **tal percentual não representou um aumento real da economia** do Estado do Espírito Santo, **mas meramente nominal**, uma vez que **não chegou a cobrir o percentual de 2,95%** (dois inteiros e noventa e cinco centésimos por cento) **correspondente à inflação oficial do país**, medido pelo **índice IPCA** no **exercício de 2017**¹³.

Igualmente, **a arrecadação do Governo do Estado do Espírito Santo cresceu apenas 2,3%** (dois inteiros e três décimos por cento) **no exercício de 2017**, em comparação ao exercício de 2016, conforme **informação** constante no **portal “Cidades”**¹⁴ desta Corte de Contas. **Tal percentual não representou um aumento real das receitas do Governo, mas meramente nominal**, uma vez que **não suplantou o percentual da inflação oficial do país** no **exercício de 2017**. Quando **atualizamos**, no **portal “Cidades”**, o **valor da arrecadação** do Governo do Estado do Espírito Santo no **exercício de 2017**, de acordo com o **índice IPCA**, observamos que, na realidade, **houve um decréscimo real da receita no percentual de 3,75%** (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento). Colaciona-se abaixo **imagens do portal “Cidades”** com as **informações** utilizadas:

¹³ Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5251957/ipca-fecha-2017-em-295-menor-alta-do-indicador-em-quase-20-anos>. Acesso em: 20 ago. 2018.

¹⁴ Disponível em: <http://cidades.tce.es.gov.br/#/estado/2017/receita>. Acesso em: 20 ago. 2018.



De qualquer forma, ainda que considerássemos o aumento nominal de 2,3% (dois inteiros e três décimos por cento) da arrecadação do **Gov**

Estado do Espírito Santo no exercício de 2017, é evidente que o aumento de 133% (cento e trinta e três por cento) no valor anual estimado para a Concorrência nº 01/2018, em comparação àquele previsto na Concorrência nº 01/2016, ocorreu de forma completamente desproporcional à alegada melhora da arrecadação do Governo.

Quanto ao **segundo argumento**, verificamos que a **pesquisa encomendada pelo “Youtube”¹⁵**, que apontou um aumento de 90% (noventa por cento) no consumo de vídeo na internet nos “03 (três) últimos anos”, **foi publicada em julho de 2017**. Dessa forma, **os “03 (três) últimos anos”, a que se refere, abrange o período de julho de 2014 a julho de 2017**, de modo que **o período de realização da Concorrência nº 01/2016 (revogada) se encontrava compreendido no “último ano” abrangido pela pesquisa (julho de 2016 a julho de 2017), já estando esta primeira licitação também sob influência deste suposto grande aumento do consumo de vídeos na internet**. Não obstante isso, a **quantidade de serviço** licitada na **Concorrência nº 01/2016 (revogada) foi inferior à metade daquela que a SECOM/ES pretendeu licitar na Concorrência nº 01/2018**.

Ressalta-se que esta **pesquisa foi encomendada pelo “Youtube”**, empresa voltada para a **divulgação de vídeos na internet**, que **tem interesse direto no resultado da pesquisa** a fim de **promover o incremento no seu próprio negócio**. Tais **pesquisas sob encomenda geralmente buscam eleger os “critérios mais adequados” para atender o interesse de seu cliente**.

No presente caso, verifica-se que **43,33% (quarenta e três inteiros e trinta e três centésimos por cento) dos entrevistados são do Estado de São Paulo** (650 de 1.500 entrevistados), sendo 300 (trezentos) da **capital** e 350 (trezentos e cinquenta) do **interior**, **ao passo que tal Estado possui aproximadamente apenas 21,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos por cento) da**

¹⁵ Disponível em: <https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/consumo-de-video-online-cresce-mais-de-90-interesse-em-tv-paga-segue-timida-mostra-pesquisa-do-youtube/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B7Qk1E0wjv-ASUNsNWJnUeTWNFE/view>. Acesso em: 20 ago. 2018.

população nacional. O restante da pesquisa foi realizado com entrevistados domiciliados em apenas mais 04 (quatro) capitais, quais sejam, **Rio de Janeiro** (250 entrevistados), **Porto Alegre** (200 entrevistados), **Salvador** (200 entrevistados) e **Recife** (200 entrevistados), revelando novamente desproporcionalidade na distribuição geográfica dos entrevistados, quanto à escolha da amostragem. Colaciona-se a seguir imagem com as informações em que se basearam a pesquisa:

The screenshot shows a PDF viewer displaying a document with the following content:

Como o estudo é feito:

METODOLOGIA: Entrevistas realizadas em duas abordagens: online e offline

Homens e Mulheres, entre 14 e 55 anos, Classes ABC.

AMOSTRA: O estudo representa aproximadamente 123 milhões de pessoas e 80% do consumo de mídia do Brasil

TAMANHO DA AMOSTRA E COBERTURA GEOGRÁFICA:

- 1.500 participantes
- 300 SPC
- 350 SPI
- 250 RJ
- 200 POA
- 200 REC
- 200 SAL

DATA DE REALIZAÇÃO: JULHO 2017

The document also includes a map of Brazil highlighting the sampled cities: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Porto Alegre (RS), Recife (PE), and Salvador (BA). The PDF viewer interface shows it is page 3 of 21.

Como se observa, houve desproporcionalidade na distribuição geográfica das pessoas entrevistadas, não contemplando cidades nas regiões norte e centro-oeste nem o interior dos Estados (a exceção de São Paulo), priorizando regiões altamente urbanizadas e industrializadas, nas quais o acesso à internet e o consumo digital é naturalmente maior do que em outras regiões do país. Logo, a amostragem não foi representativa da população brasileira, colocando em dúvida a validade e a confiabilidade estatística do resultado alcançado pela pesquisa.

De qualquer maneira, mais uma vez o aumento de 133% (cento e trinta e três por cento) no valor anual estimado para a Concorrência nº 01/2018, em comparação àquele previsto na Concorrência nº 01/2016, no período de apenas 10 (dez) meses, superou em muito a “projeção otimista” do “Youtube” de 90% (noventa por cento) nos “03 (três) últimos anos”.

Portanto, constata-se que a nulidade da Concorrência nº 01/2018 é decorrência lógica do reconhecimento da nulidade do ato de revogação da Concorrência nº 01/2016, pelo fato de sua instauração ser dependente, na cadeia causal, da efetiva existência dos motivos (fatos) apontados para a revogação da licitação anterior. Trata-se de uma análise da legitimidade do interesse público subjacente à prática dos atos administrativos, bem como da economicidade de tais atos, efetuada com base na motivação, contida na Comunicação Interna CI/SUP/ADM N° 001/2017, encampada pela própria Sr^a. Andréia da Silva Lopes, Superintendente Estadual de Comunicação Social, na decisão pela revogação da Concorrência nº 01/2016, o que impôs delimitações objetivas para a atuação posterior da gestora.

Nesse sentido, cabe destacar que a teoria dos motivos determinantes é meio idôneo para averiguar a existência e legitimidade do interesse público na prática de atos administrativos, conforme pacificamente admitido pela jurisprudência do STJ, colacionada a seguir:

Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido" (MS 15.290/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 26.10.2011, DJe 14.11.2011).

Informativo 505 do STJ (20/09 a 03/10):

Há direito líquido e certo ao apostilamento no cargo público quando a Administração Pública impõe ao servidor empossado por força de decisão liminar a necessidade de desistência da ação judicial como condição para o

apostilamento e, na sequência, indefere o pleito justamente em razão da falta de decisão judicial favorável ao agente. O ato administrativo de apostilamento é vinculado, não cabendo ao agente público indeferi-lo se satisfeitos os seus requisitos. **O administrador está vinculado aos motivos postos como fundamento para a prática do ato administrativo, seja vinculado seja discricionário, configurando vício de legalidade – justificando o controle do Poder Judiciário – se forem inexistentes ou inverídicos, bem como se faltar adequação lógica entre as razões expostas e o resultado alcançado, em atenção à teoria dos motivos determinantes.** Assim, um comportamento da Administração que gera legítima expectativa no servidor ou no jurisdicionado não pode ser depois utilizado exatamente para cassar esse direito, pois seria, no mínimo, prestigiar a torpeza, ofendendo, assim, aos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, corolários do princípio da moralidade. (STJ, MS 13.948/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Sebastião Reis Junior, j. 26/09/2012).

Por fim, ao contrário do que alegaram os defendentes, **o Tribunal de Contas tem competência constitucional para aferir a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos**, nos termos do art. 70, caput da CRFB/88. **Discricionariedade não significa arbitrariedade**, uma vez que **possui limites para seu exercício**.

Ante o exposto, estando **comprovada “além de qualquer dúvida razoável”**¹⁶ a **responsabilidade e culpabilidade** da Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, Superintendente Estadual de Comunicação Social, e do Sr. **Altamiro Enésio Scopel**, Superintendente Administrativo Financeiro, resultante de **conduta dolosa**, sugerimos a **manutenção da irregularidade** com a **aplicação das penas de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos**, nos termos do art. 139 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, **e de multa**, prevista no artigo 135, III da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

¹⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-14/andre-melgaco-reis-standard-prova-alem-duvida-razoavel>. Acesso em: 20 ago. 2018.

3 CONCLUSÃO/RESPONSABILIDADE

3.1. Por todo o exposto e com base no inciso II¹⁷, do artigo 95 c/c artigo 99, §2º¹⁸, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, sugere-se que seja reconhecida a **PROCEDÊNCIA** da presente Representação, tendo em vista o reconhecimento da seguinte irregularidade:

2.1 - Simulação de motivos para revogação da Concorrência Pública nº 001/2016.

Base legal: Infringência ao disposto no art. 49 da Lei 8.666/93¹⁹ e no art. 50, I e VIII, da Lei nº 9.784/99²⁰.

Agentes responsáveis: Andréia da Silva Lopes (Superintendente Estadual de Comunicação Social) e Altamiro Enésio Scopel (Superintendente Administrativo Financeiro).

3.2 Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, IV²¹ da Res. TC 261/13, conclui-se opinando por:

¹⁷ Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:
[...]

II - pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

¹⁸ Art. 99. *omissis*

[...]

§ 2º. Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

¹⁹ Art.49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento **somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta**, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

²⁰ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (grifo nosso)

²¹ Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

3.2.1 rejeitar as justificativas de defesa da Sr^a. **Andréia da Silva Lopes**, Superintendente Estadual de Comunicação Social, pela **prática de atos ilegais** descritos no item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a **aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos**, nos termos do art. 139²² da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, bem como da **pena de multa**, prevista no artigo 135, III²³ da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, tendo em vista a **gravidade das infrações** apontadas nesta Representação;

3.2.2 rejeitar as justificativas de defesa do senhor **Altamiro Enésio Scopel**, Superintendente Administrativo Financeiro, pela **prática de atos ilegais** descritos no item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a **aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos**, nos termos do art. 139 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, bem como da **pena de multa**, prevista no artigo 135, III da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, tendo em vista a **gravidade das infrações** apontadas nesta Representação.

3.3 Confirmando a **medida cautelar** concedida pela **Decisão 1188/2018-Plenário**, **seja oferecido prazo**, com fulcro no art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº 621/2012²⁴ e no art. 71, IX da Constituição Federal²⁵, para

Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente:

(...)

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

²² **Art. 139.** O Tribunal de Contas, por maioria absoluta de seus membros, considerada a gravidade da infração cometida, poderá aplicar ao responsável a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, sem prejuízo das sanções previstas nos artigos 134 e 135 desta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes.

²³ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

[...]

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

²⁴ **Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

XVI - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade;

²⁵ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

que a **SECOM reconheça a nulidade** do **Despacho revogador** da **Concorrência 01/2016**, bem como do **Edital da Concorrência nº 01/2018** e de **todos os atos subsequentes** já praticados neste certame licitatório;

3.4 Na eventualidade de **não atendimento** pela **SECOM** da providência indigitada no **prazo assinalado**, com fundamento no art. 125 da Lei Complementar 621/2012²⁶ e no art. 71, X, da Constituição Federal²⁷, que a Corte de Contas **promova a sustação da execução do ato ou do procedimento administrativo em questão**, comunicando sua decisão à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – ALES;

3.5 Seja **recomendado** ao Governo do Estado do Espírito Santo:

3.5.1 a criação de uma **norma limitadora/teto de gastos com publicidade governamental**, a partir de um percentual do orçamento público apurado com base no orçamento efetivamente executado em ano(s) anterior(es);

3.5.2 o redirecionamento da nominada publicidade legal de órgãos públicos, e estímulo a sua consulta (mormente comunicação digital), para sites oficiais criados especificamente para esse fim, reduzindo a necessidade de utilização de veículos puramente comerciais;

3.6 Independentemente do deferimento ou não das medidas sugeridas nos itens anteriores, comunique sua decisão:

- à ALES, legítima representante da sociedade capixaba e corresponsável pelo controle externo da Administração Pública Estadual;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

²⁶ **Art. 125.** São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

[...]

II - a sustação da execução de ato ou de procedimento administrativo, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

²⁷ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

- à Secretaria de Estado de Controle e Transparência – SECONT, Órgão central competente para exercer a supervisão técnica dos demais órgãos componentes do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado;
- à 4ª Vara Da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde de Vitória (unidade jurisdicional do Poder Judiciário estadual), na qual tramitou o Processo 000903957.2017.8.08.0024, para as medidas que entender cabíveis;
- ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES, para conhecimento e eventual adoção de medidas afetas a sua esfera de competência, mormente em relação ao descrito no **Item 2.1** desta Instrução Técnica Conclusiva;

3.7 Por fim, sugere-se que seja dada **CIÊNCIA** aos signatários da representação do teor da decisão final a ser proferida, conforme preconiza art. 307, § 7º da Resolução nº 261/2013²⁸.

Vitória, 23 de agosto de 2018.

FELIPE MENEZHIN GONÇALVES

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.542

²⁸ Art. 307. Autuado e distribuído, o processo será encaminhado diretamente ao Relator, ou ao Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII, deste Regimento, com absoluta prioridade, para análise.

[...]

§ 7º O representante será cientificado da decisão do Tribunal