



## SENHOR CONSELHEIRO RELATOR

**Decisão recorrida:** [Acórdão 1248/2019-1](#) - PLENÁRIO  
**Processo Referência:** [2884/2017](#)  
**Jurisdicionado:** SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas  
**Assunto:** Tomada de Contas Especial Instaurada  
**Relator** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha  
**Responsável:** José Carlos Sepulcri Netto  
Fábio Ney Damasceno  
João Victor de Freitas Espíndula  
Start Tech Soluções em Tecnologia LTDA  
Waldemar Fonseca Filho  
Denis Balzana Azevedo

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos art. 152, inciso I<sup>1</sup>, 157<sup>2</sup>, 159<sup>3</sup> e 164<sup>4</sup> da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES), no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008<sup>5</sup>, bem como nos artigos 405<sup>6</sup> e 402, inciso I<sup>7</sup>, da Resolução TC nº 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), vem, respeitosamente, interpor

- 
- 1 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:  
I – recurso de reconsideração;
  - 2 **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.
  - 3 **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.
  - 4 **Art. 164.** De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.
  - 5 **Art. 3º.** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:  
III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;
  - 6 **Art. 405.** Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.  
§ 1º Além das hipóteses previstas no caput, caberá recurso de reconsideração das deliberações tomadas nos pareceres prévios dos chefes do Poder Executivo.  
§ 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.  
§ 3º O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo.
  - 7 **Art. 402.** Interposto o recurso pelo Ministério Público junto ao Tribunal, serão notificados os demais interessados para se manifestarem, nos termos do art. 156 da Lei Orgânica do Tribunal, nos seguintes prazos:  
I - Trinta dias, nos casos de pedido de reexame e recurso de reconsideração;

Ministério Público de Contas  
Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES  
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



## RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

em face do **Acórdão 1248/2019-1** – PLENÁRIO, em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, do RITCEES<sup>8</sup>.

---

8 **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:

**XIII** - deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal.

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES

CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



## SUMÁRIO

<b>1 CABIMENTO, LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE DO RECURSO .....</b>	<b>4</b>
<b>2 RELATÓRIO .....</b>	<b>5</b>
<b>3 FUNDAMENTAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
3.1 OS DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA SETOP NÃO ATENDIAM À INSTRUÇÃO NORMATIVA TC N. 32/2014.....	9
3.2 DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES AFASTADOS PELO ACÓRDÃO 1248/2019 .....	12
3.2.1 Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem todos os custos unitários dos serviços prestados.....	14
3.2.2 Imprecisão e incompletude na especificação do edital .....	19
3.2.3 Falhas na elaboração do Projeto Executivo pela contratada .....	21
3.2.4 Prática de modelo de contratação antieconômico.....	25
3.2.5 Superfaturamento decorrente da opção pela locação do valor dos itens.....	28
3.2.6 Restrição indevida à competitividade .....	34
3.2.7 Ausência de parcelamento do objeto .....	40
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>43</b>



## **1 CABIMENTO, LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE DO RECURSO**

Preceitua o artigo 164, da Lei Complementar nº. 621/2012 – LOTCEES, que “*de decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar*”. (Negritou-se).

De seu turno, o citado art. 157 da LOTCEES estabelece que “*o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso*”, iniciando-se sua contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial, nos termos do art. 62, parágrafo único, da referida norma<sup>9</sup>.

Trata-se de processo eletrônico em que se depreende do **Despacho 56760/2019** que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **05 de novembro de 2019**, terça-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste recurso iniciou-se no primeiro dia útil seguinte, quarta-feira, **06 de novembro de 2019**.

Tendo em vista o período de suspensão dos prazos processuais de 19 de dezembro de 2019 ao dia 19 de janeiro de 2020, conforme art. 3º, do Anexo Único da Decisão Plenária TC n. 21/2018<sup>10</sup>, a previsão de encerramento do prazo recursal ocorrerá no dia **05 de fevereiro de 2020**, quarta-feira, nos termos do art. 67 da LOTCEES<sup>11</sup>.

9 **Art. 62.** A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei.

**Parágrafo único.** A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

**Parágrafo único.** A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

10 Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Decis%C3%A3o-Plen%C3%A1ria-TC-21-2018-Calendar%C3%A1rio-Anual-2019-1.pdf> Acessado em: 10 jan. 2020.

11 **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.



Portanto, afigura-se tempestivo o presente recurso.

Em idêntica senda, revela-se estreme de dúvidas a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse recursal, porquanto o **Acórdão 1248/2019** recorrido divergiu do Parecer Ministerial.

## **2 RELATÓRIO**

Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial Instaurada pela **Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP** com objetivo de apurar possíveis irregularidades decorrentes dos **Contratos n. 004/2014 e n. 005/2014**, firmados entre o Governo do Estado do Espírito Santo e a empresa Start Tech Soluções em Tecnologia LTDA., cujo objeto estabeleceu a locação de equipamentos para videomonitoramento dos Terminais de Transporte Coletivo da Grande Vitória – TRANSCOL.

Após a devida instrução processual, o Núcleo de Controle Externo de Tecnologia da Informação e Comunicação – NTI, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 4599/2018**, apresentou conclusão aos achados dos seguintes indícios de irregularidades, bem como pela responsabilização dos gestores identificados, nos termos abaixo:

### **4. CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

Sugere-se a esta Corte de Contas:

**4.1.** Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre **Relatório de Inspeção 6/2018-1** decorrente de **Tomada de Contas Especial Instaurada**, entende-se que devem ser mantidas as seguintes irregularidades analisadas nesta Instrução Técnica Conclusiva:

**4.1.1. Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem todos os custos unitários dos serviços prestados**

**Base Legal:** Art. 7º, §2º, II da Lei 8.666/93.

---

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno (Secretário de Transportes e Obras Públicas) e João Victor de Freitas Espíndula (Assessor Especial)

**4.1.2. Imprecisão e incompletude na especificação do edital**

**Base Legal:** Art. 6º, IX, alínea f e art. 40, ambos da Lei 8.666/93.

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno (Secretário de Transportes e Obras Públicas) e João Victor de Freitas Espíndula (Assessor Especial)

**4.1.3. Falhas na elaboração do Projeto Executivo pela Contratada**

**Base Legal:** Art. 66 da Lei 8.666/93.

**Responsáveis:** Waldemar Fonseca Filho, José Carlos Sepulcri Netto, Denis Balzana Azevedo e João Victor de Freitas Espíndula (integrantes da Comissão de Fiscalização do Contrato)

**4.1.4. Prática de modelo de contratação antieconômico**

**Base Legal:** Art. 37, da Constituição Federal de 1988

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno (Secretário de Transportes e Obras Públicas) e João Victor de Freitas Espíndula (Assessor Especial)

**4.1.5. Superfaturamento decorrente da opção pela locação e do valor dos itens**

**Base Legal:** Art. 37, da Constituição Federal de 1988; art. 3º e 43, IV, da Lei 8.666/93.

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno (Secretário de Transportes e Obras Públicas), João Victor de Freitas Espíndula (Assessor Especial) e Start Tech Solução em Tecnologia Ltda.

**Ressarcimento:** passível de devolução ao erário municipal o valor de **R\$ 226.370,25 (duzentos e vinte e seis mil, trezentos e setenta reais e vinte e cinco centavos)**, equivalente a **69.171,38 VRTE**.

**4.1.6. Restrição indevida à competitividade**

**Base Legal:** Art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno (Secretário de Transportes e Obras Públicas) e João Victor de Freitas Espíndula (Assessor Especial)

**4.1.7. Ausência de parcelamento do objeto**

**Base Legal:** Art. 15, IV, da Lei 8.666/93

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno (Secretário de Transportes e Obras Públicas) e João Victor de Freitas Espíndula (Assessor Especial)

**4.2.** Posto isso e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Res. TC 261/13, conclui-se, opinando por:

**4.2.1. Afastar a irregularidade tratada no item 3.6 desta ITC.**

**4.2.2. Rejeitar as razões de justificativas dos senhores Fabio Ney Damasceno (Secretário de Transportes e Obras Públicas) e João**

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES

CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

**Victor de Freitas Espíndula** (Assessor Especial) e da empresa **Start Tech Solução em Tecnologia Ltda** em razão da irregularidade disposta no item 3.5 desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-os solidariamente** ao ressarcimento do valor equivalente a **69.171,38 VRTE**, com amparo no art. 87, V, e 89, da LC 621/2012;

**4.2.3.** Rejeitar parcialmente as razões de justificativa de **FÁBIO NEY DAMASCENO** em razão das irregularidade dispostas nos itens 3.1, 3.2, 3.4, 3.7 e 3.8 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a aplicação de multa à responsável com amparo nos artigos 135, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

**4.2.4.** Rejeitar parcialmente as razões de justificativa de **JOÃO VICTOR DE FREITAS ESPINDULA** em razão das irregularidade dispostas nos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.7 e 3.8 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a aplicação de multa à responsável com amparo nos artigos 135, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

**4.2.5.** Rejeitar parcialmente as razões de justificativa de **WALDEMAR FONSECA FILHO** em razão das irregularidade dispostas no item 3.3 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a aplicação de multa à responsável com amparo nos artigos 135, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

**4.2.6.** Rejeitar parcialmente as razões de justificativa de **JOSÉ CARLOS SEPULCRI NETTO** em razão das irregularidade dispostas no item 3.3 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a aplicação de multa à responsável com amparo nos artigos 135, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

**4.2.7.** Rejeitar parcialmente as razões de justificativa de **DENIS BALZANA AZEVEDO** em razão das irregularidade dispostas no item 3.3 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a aplicação de multa à responsável com amparo nos artigos 135, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

**4.3.** Sugere-se que seja dada **CIÊNCIA** ao Representante do teor da decisão final a ser proferida, em conformidade com o disposto no §7º, do art. 307, da Resolução TC 261/2013.

O Ministério Público de Contas acompanhou o posicionamento da Área Técnica, por meio do **Parecer do Ministério Público de Contas 5751/2018**. Os autos foram inseridos em pauta na 45ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 18 de dezembro de 2018. Após a realização da sustentação oral pelos patronos dos defendentes, foi deferido o pedido de juntada de notas taquigráficas e memoriais, retornando-se os autos à Área Técnica que nos moldes da **Manifestação Técnica 0136/2019** ratificou integralmente o entendimento contido na **ITC 4599/2018**, por



considerar que os elementos apresentados nas sustentações orais não alteraram as conclusões havidas anteriormente:

### 3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando, portanto, que os elementos suscitados nas sustentações orais não alteram as conclusões havidas na **Instrução Técnica Conclusiva ITC 04599/2018-9**, cujas razões, fundamentos e conclusões **corroboramos integralmente**, em conjunto com os fundamentos expostos nesta Manifestação Técnica, sugere-se o **prosseguimento do julgamento do feito**, na forma dos artigos 327 a 329, da Res. TC 261/2013.

O *Parquet* de Contas corroborou novamente o posicionamento da Área Técnica, por meio do **Parecer 0336/2019**. Os autos foram reinseridos em pauta na 32ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 17 de setembro de 2019, com deliberação em julgamento pelo afastamento *in totum* das irregularidades, acolhendo as defesas apresentadas e **JULGANDO REGULARES** as contas dos gestores, nos termos do **Acórdão 1248/2019** a seguir transcrito:

#### 1. ACÓRDÃO

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. NÃO ACOLHER** as preliminares apresentadas, conforme item 2.1.1 e 2.1.2 do presente voto.

**1.2. AFASTAR** as irregularidades tratadas nos itens 3.1 a 3.8 da Instrução Técnica Conclusiva 4599/2018-9, conforme fundamentação acima, acolhendo as defesas apresentadas, **JULGANDO REGULARES** as contas dos Srs. Fabio Ney Damasceno, João Victor de Freitas Espíndula, Waldemar Fonseca Filho, José Carlos Sepulcri Netto, Denis Balzana Azevedo e da empresa Start Tech Solução em Tecnologia Ltda, diante do afastamento e da ausência de dano ao erário.

**1.3. ARQUIVAR** os presentes autos, após o trânsito em julgado.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo que acompanhou os pareceres técnico e ministerial.

**3.** Data da Sessão: 17/09/2019 – 32ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Ministério Público de Contas  
Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES  
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral do Ministério Público de Contas**

Após, aportaram os autos no *Parquet* de Contas para ciência.

É o que cumpre relatar.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO**

*Data venia* o entendimento esposado pelo Plenário desta e. Corte de Contas no **Acórdão 1248/2019**, cumpre a este Órgão Ministerial robustecer os elementos de convicção com o fito de subsidiar nova deliberação pela manutenção das irregularidades, não acolhimento das defesas apresentadas e, conseqüentemente, pela **REJEIÇÃO** das contas dos responsáveis identificados, sobretudo pela imperiosa necessidade de reconhecimento de dano ao erário calculado no valor de **R\$ 226.370,25** (duzentos e vinte e seis mil trezentos e setenta reais e vinte e cinco centavos) referente à irregularidade expressa pelo item **2.2.5 “Superfaturamento decorrente da opção pela locação do valor dos itens”** (item 4.1.5 da ITC 4599/2018 e item 2.5 do RI 06/2018).

#### **3.1 DO NÃO ATENDIMENTO À INSTRUÇÃO NORMATIVA TC N. 32/2014**

Antes de adentrar na análise dos indicativos de irregularidades afastados pelo **Acórdão 1248/2019**, imperioso ressaltar que por ocasião do encaminhamento do

Ministério Público de Contas  
Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES  
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



Relatório da Tomada de Contas Especial, juntamente com a cópia integral do Processo n. 77386841 não houve atendimento à **Instrução Normativa n. 32/2014**.

Como bem registrado pela análise técnica, os documentos enviados ao TCEES para instruir o processo de Tomada de Contas Especial não estavam em conformidade com as exigências constantes no art. 13<sup>12</sup> da **IN n. 32/2014** deste mesmo Tribunal de Contas, conforme consignado na **Manifestação Técnica 0971/2017**:

#### **2.1 Nota de conferência devidamente preenchida**

A nota de conferência está presente nas fls. 277-281 do Proc. 77386841 (fls. 35-39 da Peça Complementar 2814/2017-3), **estando ausente a informação sobre a página de alguns campos exigidos.**

#### **2.2 Ato de instauração da tomada de contas especial, devidamente formalizado, emanado da autoridade administrativa competente, contendo a descrição sucinta dos fatos**

**Não há ato administrativo específico para instauração de Tomada de Contas Especial.** A Setop considerou como ato de instauração a própria designação da comissão (Portaria 007-S, de 04 de fevereiro de 2014), presente na fl. 86 do Proc. 77386841 (fl. 24 da Peça Complementar 2811/2017-1).

#### **2.4 Relatório**

O relatório 01/2016 da comissão se encontra na fl. 32 e seguintes do Proc. 77386841 (fl. 43 da Peça Complementar 2810/2017-5).

**O relatório em si não faz referência ao processo que lhe deu origem, pois inicialmente não foi instaurado processo específico para este fim.** Enquanto o relatório foi finalizado em 24 de junho de 2016, o processo nº 77386841, no qual se encontram hoje os documentos relativos à tomada de contas especial, só foi autuado em 31 de março de 2017.

Os processos administrativos objeto da tomada de contas estão bem identificados: 60053275/2012 e 69628378/2015. Também estão corretamente identificados os responsáveis, contendo nome, CPF ou CNPJ, endereço e, se servidor, cargo, matrícula e período de exercício.

O relatório também apresenta o relato cronológico das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimo ou antieconômicos. Há também memória de cálculo dos valores devidos, mas estes não estão atualizados.

**Entretanto, o relatório não apresenta parecer conclusivo.** Isso porque, ao fazer a comparação entre o contrato que sucedeu os dois contratos objeto da toma de contas, e que tinha valor bem inferior a estes, a comissão se expressou nos seguintes termos:

Na primeira parte de nossa investigação nos debruçamos sobre a conduta da contratação em si, como violadora dos ditames da Economicidade das contratações públicas. A conduta de realizar ou não urna contratação é, em última instância, de responsabilidade do ordenador de despesas. **Ficou**

12 **Art. 13** O processo de tomada de contas especial será instruído com os documentos e informações elencadas no anexo único desta Instrução Normativa, o qual poderá ser atualizado por Portaria do Presidente do Tribunal.

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES

CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



**evidente, todavia, a inviabilidade de uma apreciação competente deste quesito, por parte desta comissão,** o que demandaria uma expertise técnica específica.

A comissão concluiu que não tinha capacidade técnica para verificar se a contratação foi antieconômica.

Na segunda parte da análise, em relação ao pagamento de valores sem respectiva medição dos serviços, a comissão identificou pagamentos ao maior no valor de R\$ 15.520,86. Entretanto, como foram retidos alguns pagamentos posteriores, após suspeitas de irregularidades, restou um saldo de R\$ 1.028.788,55 em favor da empresa contratada. No caso desta segunda análise, foi identificado o responsável, assim como o ato ilegal praticado por ele e o dispositivo ilegal infringido. Há também a indicação das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano e apuração da responsabilidade funcional do servidor.

### **2.5 Relatório da unidade central de controle interno**

Na Manifestação Técnica nº 01/2017 da Secont consta o seguinte relato (fl. 02 do Proc. 77386841; fl. 03 da Peça Complementar 2810/2017-5):

A Comissão de Tomada de Contas da SETOP elaborou o Relatório de Tomada de Contas nº 01/2016, datado de 24/06/2016, que foi encaminhado a esta SECONT por meio do OFÍCIO/SETOP/GS/Nº 191/2016 de 04/07/2016, acompanhado dos seus respectivos anexos.

A documentação foi encaminhada a esta SUBTRAN/SECONT por meio da CI nº 0152/GAB/SECONT, datada de 08/07/2016, para análise e orientação àquela Secretaria.

Em resposta, a SUBTRAN/SECONT elaborou a Manifestação Técnica nº 001/2016, fls. 5024 a 5028, a qual foi enviada à SETOP em 01/08/2016 por meio do OFÍCIO/Nº 304/GAB/SECONT.

O Relatório de Tomada de Contas retornou à SUBTRAN/SECONT em 11/08/2016, através do OFÍCIO/SETOP/GS Nº 232/2016, fl. 5048, para nova análise.

Esta manifestação técnica é de março de 2017. Ela conclui que o Relatório 01/2016 “necessita de revisão” e sugere-se inclusive uma “revisão completa”. Nas recomendações da manifestação da Secont, ainda consta que, após as adequações, os autos deveriam ser novamente ser remetidos àquele órgão de controle “para manifestação nos termos da IN TC nº 32”.

Compulsando os autos, consta apenas o relatório de 2016. Não foi elaborado novo relatório para análise da Secont. Por isso, não foi produzido o relatório da unidade central de controle interno conforme exigido na Instrução Normativa deste TCEES.

### **2.6 Pronunciamento da autoridade administrativa competente**

Não consta na documentação.

### **2.7 Cópia dos documentos que evidenciem as informações relatadas**

Estão presentes comprovantes de despesa, notas fiscais e outros documentos necessários para demonstração da ocorrência do dano. Mas não estão presentes as notificações remetidas aos responsáveis, assim como os avisos de recebimento e suas manifestações.



Após a devolução dos autos à origem para complementação das informações faltantes, o NTI novamente identificou que o Relatório da SETOP se apresentava inconclusivo, haja vista “a comissão” concluir “*que não tinha capacidade técnica para verificar se a contratação foi antieconômica*”.

Assim, o encaminhamento da documentação em descumprimento ao que preceitua o art. art. 13<sup>13</sup>, da **IN n. 32/2014**, além de ensejar a imputação de multa<sup>14</sup>, nos termos do art. 389, inciso IX<sup>15</sup>, do RITCEES, revela a dificuldade encontrada pela Área Técnica no deslinde de irregularidade que ocasionara dano ao erário no importe de **R\$ 226.370,25** (duzentos e vinte e seis mil trezentos e setenta reais e vinte e cinco centavos), equivalente a **69.171,38 VRTE**, decorrente do superfaturamento dos contratos realizados entre a **SETOP** e a empresa **Start Tech Soluções em Tecnologia LTDA**.

A partir desse informe inicial, passa-se à análise das irregularidade afastadas pelo Colegiado no **Acórdão 1248/2019**.

### **3.2 DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES AFASTADOS PELO ACÓRDÃO 1248/2019**

A Lei n. 8666/93<sup>16</sup> – Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública se constitui em um instrumento essencialmente procedimental, a descrever os passos de forma sistematizada, a fim de garantir a observância dos princípios básicos da

---

13 **Art. 13** O processo de tomada de contas especial será instruído com os documentos e informações elencadas no anexo único desta Instrução Normativa, o qual poderá ser atualizado por Portaria do Presidente do Tribunal.

14 **Art. 16** O descumprimento dos prazos ou das obrigações instituídas nesta Instrução Normativa sujeita à autoridade administrativa a imputação de multa no valor compreendido entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do artigo 389, inciso IX, do Regimento Interno do Tribunal, sem prejuízo das demais sanções cabíveis e da responsabilidade solidária, conforme disposto na Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

15 **Art. 389.** O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:  
[...]

**IX** - inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros relatórios, documentos ou arquivos solicitados, inclusive em meio eletrônico, salvo o disposto em lei específica: multa no valor compreendido entre meio e dez por cento;

16 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 04 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

licitação pública<sup>17</sup>, devendo, portanto, todas as situações serem necessariamente evidenciadas no âmbito de um processo licitatório.

Assim, toda contratação somente poderá ser realizada mediante planejamento prévio que envolva, dentre outros aspectos, a realização de estudos técnicos preliminares e a elaboração de Projeto Básico<sup>18</sup> contemplando, além dos aspectos legais, os aspectos técnicos a considerar as reais necessidades e prioridades da Administração Pública.

A fragilidade na contratação realizada pela SETOP, haja vista as inúmeras irregularidades identificadas, dentre elas, aquelas que se referem ao procedimento interno e externo da licitação, tais como a ausência de orçamento detalhado e a imprecisão/ incompletude na especificação do Edital, já evidenciam, de *per si*, a clara afronta aos comandos normativos regentes da matéria.

Ademais, registre-se que as frágeis alegações apresentadas pela defesa, e acolhidas pelo Plenário desta Corte de Contas, importaram análise de recursos públicos dispendidos pelo Governo do Estado do Espírito Santo para dar

---

17 **Art. 3º.** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 04 fev. 2020.

18 **Art. 6º.** Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

**IX** - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a)** desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b)** soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c)** identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d)** informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e)** subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f)** orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 04 fev. 2020.



cumprimento a contratos firmados na ordem de valores de **R\$ 27.425.000,00 (vinte e sete milhões quatrocentos e vinte e cinco mil reais)**, correspondente ao lote arrematado pela empresa vencedora do **Pregão 001/2014**.

Em contraste ao **Acórdão 1248/2019**, as irregularidades identificadas pela Área Técnica caracterizam flagrante violação aos princípios basilares da Administração Pública e às normas referentes aos processos de licitação e contratos administrativos a reforçar a necessidade de cumprimento aos aspectos legais e, principalmente, técnicos, de modo a afastar possíveis contratações inadequadas, insuficientes ou de serviços/bens por preços maiores aos praticados pelo mercado.

Por conseguinte, se buscará a reformulação do entendimento exarado no **Acórdão 1248/2019 – PLENÁRIO**, conforme passa-se a demonstrar.

### **3.2.1 AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS QUE EXPRESSEM TODOS OS CUSTOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS**

**Base legal:** art. 7º, §2º, II, da Lei n. 8.666/1993.

**Responsável:** **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Transportes e Obras Públicas)  
**João Victor de Freitas Espíndula** (Assessor Especial)

A Lei n. 8.666/93 determina expressamente a elaboração de orçamento detalhado nos procedimentos licitatórios<sup>19</sup>, não se constituindo uma faculdade para o gestor omitir informações de máxima relevância, a exemplo de informações que expressem os custos unitários dos serviços contratados.

---

19 **Art. 7º** As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

**§ 2º** As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 04 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

A presente irregularidade reporta-se à ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem todos os custos unitários dos serviços prestados. Depreende-se da fundamentação contida no **Acórdão 1248/2019** que alguns serviços – mais especificamente serviços afetos à tecnologia da informação (TI) – não contariam com um padrão de adequação mínimo pré estabelecido, com detalhamento de quais itens deveriam fazer parte da planilha de custos do serviço ou ainda como deveriam ser precificados. Assim, **“O serviço contratado, a saber, serviços de videomonitoramento, não conta com esse nível de detalhamento em ato normativo similar ao acima citado, o que pode gerar dúvidas acerca de quais itens devem ser considerados a fim de ter custo unitário previsto”**.

Ante as razões de fundamentação do **Acórdão 1248/2019** recorrido, revela-se flagrantemente equivocada a citada afirmativa.

Compulsando a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, bem como os normativos instrutivos de licitação, verifica-se que a matéria referente a contrato de bens e serviços de informática que envolvam soluções de tecnologia de informação (Terceirização em Tecnologia de Informação), em verdade, constitui tema largamente debatido pelo TCU, além de contarem com amplo acervo de normas orientadoras de referidos certames.

No **Acórdão TCU 2471/2018 – PLENÁRIO<sup>20</sup>**, proferido nos autos de processo de fiscalização de orientação centralizada – acórdão paradigmático sobre a matéria no âmbito daquela Corte – fora ressaltada a *“importância estratégica da área de TI em qualquer organização, o volume de recursos despendidos nessa área pelo Governo Federal (cerca de R\$ 6 bilhões em 2006) e o crescente número de acórdãos do TCU sobre o tema”*. Confira:

---

<sup>20</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A2471%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=5f791860-3d49-11ea-8025-2f77157ff0b6](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A2471%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=5f791860-3d49-11ea-8025-2f77157ff0b6). Acesso em: 21 jan. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

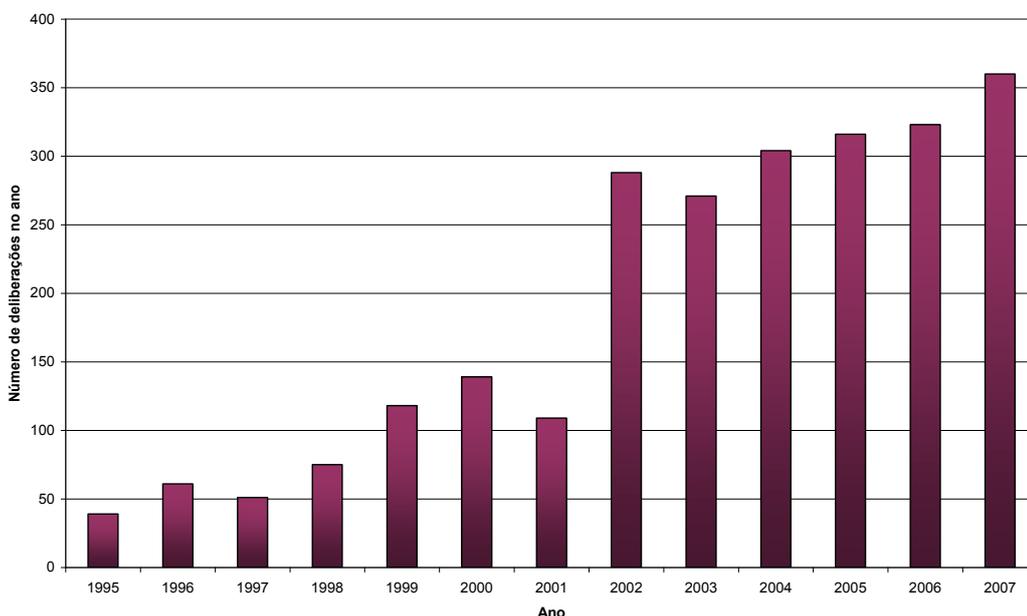


Figura 1 - Evolução da quantidade de acórdãos e decisões do TCU relacionados com a contratação de serviços de TI

A rigor, com o avanço tecnológico até a presente dada, tais números se apresentariam ainda mais expressivos.

Pois bem. Fora relacionado ainda pelo e. TCU os elementos essenciais comumente ausentes ou, conquanto presentes, contaminados por falhas, nos processos licitatórios para a contratação de bens e serviços de TI. Constatou-se, ainda, que as principais causas de problemas registrados ocorrem em virtude da falha no planejamento do certame, estando presente em todas as fases do processo. Veja:

a) as falhas e impropriedades nas contratações de serviços de TI estão presentes sistematicamente em todas as fases do processo, quais sejam, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual. Foi evidenciada também a falta de controles que permitam uma boa governança de TI, nos moldes preconizados pelas boas práticas internacionais (Cobit 4.1). Referidos controles contribuiriam para mitigar os riscos inerentes ao processo de contratação de serviços - como contratar significa transferir alguma atividade para terceiros, há riscos inerentes;

[...]

a) a maioria dos entes auditados faz controle “ad hoc” ou não tem nenhum tipo de controle para verificar, após a conclusão do projeto básico ou termo de referência, se esse projeto ou esse termo contém todos os elementos necessários e com detalhamento suficiente”.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

Como corolário deste trabalho, revelou-se necessário a elaboração e implementação, por meio de uma **orientação normativa** – a cargo da SLTI / Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação, do Governo Federal – de um modelo de contratações de serviços de TI. Tal providência foi efetivada por meio da **Instrução Normativa SLTI nº 4/2008**, que dispôs sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional<sup>21</sup>.

No presente caso, a inequívoca falha na elaboração do certame, de modo geral, e do Projeto Básico, de maneira específica, constatando-se a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem todos os custos unitários dos serviços prestados, comprometeu todo o procedimento licitatório, revelando a fragilidade do procedimento interno e externo do certame, bem como subseqüentes falhas na execução do projeto.

Nesse sentido, não encontra arrimo legal e jurisprudencial a fundamentação contida no **Acórdão 1248/2019**.

Nos moldes do **Acórdão 1248/2019** recorrido, asseverar que **“Pode-se até imaginar, naturalmente, que na execução desses serviços, empresas diversas tenham necessidades diversas em relação à quantidade de equipamentos necessários à boa prestação dos serviços”**, acarretam, em verdade, a flexibilização do princípio da legalidade, além de dispor a administração pública na condição de refém das diferentes ofertas de serviço prestado e, conseqüentemente, das necessidades diversas de cada empresa em relação à quantidade de equipamentos necessários à prestação dos serviços. De igual forma, também reforça a ideia de que a administração pública não devesse indicar de maneira detalhada os custos unitários e instrumentais dos bens e serviços, evitando-se, assim, a ocorrência de uma contratação inadequada, deficiente e onerosa aos cofres públicos.

---

21 Disponível em: <<https://comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/412-instrucao-normativa-n-04-de-19-de-maio-de-2008-revogada-pela-in-n-04-de-12-de-novembro-de-2010>>. Acesso em 19 jan. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

Em idênticos termos, não se apresenta compatível com a legislação pátria a sustentação de que “**Também a exigência de orçamento que detalhe os custos unitários é instrumental**”.

Ora. Enunciar que o orçamento detalhado dos custos unitário seria tão somente **instrumental** significa desprezar por completo os princípios que regem a administração pública.

O orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, nos termos exigidos pelo art. 7º, §2º, II, da Lei n. 8.666/93<sup>22</sup>, é obrigatório em qualquer licitação visando a contratação de serviços. A propósito, esse é o entendimento reproduzido no Parecer Consulta TC 021/2006 (Processo 948/2006), abaixo transcrito:

“Deve interpretar-se a Lei no sentido de que qualquer tipo de serviço deverá ser previsto com minúcia. (...) o ato convocatório deverá fornecer os detalhamentos equivalentes àquilo que se exige nas licitações para obra e serviço de engenharia. Dito de outro modo, será imperiosa a existência de previsões e descrições equivalentes àquelas constantes de projeto básico e projeto executivo, ainda que se atribua ao documento denominação diversa. E se não houver? Suponhase que se verifica (sic) que a Administração iniciou o procedimento licitatório sem dispor de informações mínimas satisfatórias para fundamentar o processo licitatório. **A situação descrita caracteriza infração a deveres essenciais e basilares que recaem sobre o administrador público: a prudência, a diligência e o compromisso com a melhor utilização para os recursos públicos.**” Prosseguindo, o retro mencionado dispositivo legal exige ainda que haja previsão de custos e de recursos orçamentários. A regra é que seja fixado orçamento detalhado das despesas, através de planilhas que indiquem os custos unitários<sup>3</sup>. **As quantidades a serem adquiridas também devem ser estimadas.** Se durante a execução do contrato ficar demonstrada a inadequação dos cálculos em razão de insuficiência, pode-se promover alteração contratual ou nova licitação. Manifestou-se acerca do tema o Tribunal de Contas da União (Decisão nº 069/96, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi. DOU de 18.03.96, pág. 4.532): “(...) **é obrigatória, quando do lançamento de processo**

22 **Art. 7º** As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

**§ 2º** As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 04 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

licitatório, a adequada definição do objeto a ser licitado, inclusive quanto a quantitativos, não sendo permitida apenas a inclusão de um limite máximo, sem que haja previsão do que vai ser realizado, ante a vedação constante do § 4º do art. 7º da Lei nº 8666/93”. Assim, deve haver descrição de cada serviço e peça por itens, estimando-se as quantidades de cada um deles, assim como o preço unitário.

Rememora-se que, de acordo com o §4, do art. 122, da LOTCEES, “O parecer em consulta possui caráter normativa e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto”, o que torna seu entendimento vinculante.

Qualificar o orçamento detalhado com caráter meramente instrumental afigura-se menoscabo à sua relevância no processo de licitação. Ressalta-se que a ausência de orçamento detalhado ou a deficiência no orçamento configura irregularidade de natureza grave, posto que, pode acarretar, dentre outras consequências, dano ao erário decorrente de superfaturamento ou especificação indevida de preços, atingindo diretamente os cofres públicos.

Por todo o exposto, a presente irregularidade mantém-se, devendo o **Acórdão 1248/2019** ser reformulado.

### 3.2.2 IMPRECISÃO E INCOMPLETUDE NA ESPECIFICAÇÃO DO EDITAL

**Base legal:** art. 6º, IX, alínea f e art. 40, ambos da Lei n. 8.666/1993

**Responsável:** **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Transportes e Obras Públicas)  
**João Victor de Freitas Espíndula** (Assessor Especial)

No tocante a irregularidade em comento, consta como fundamentação do **Acórdão 1248/2019** que a ausência de “*algumas providências*” não configuraria afronta ao planejamento. Confira:

[...] apesar de algumas providências a serem desempenhadas pela contratante só serem desencadeadas após a contratação, não se pode dizer restou configurada afronta ao planejamento, já que, conforme alegado pelos defendentes, haveria, ainda na fase de licitação, regramentos acerca definição de localidades prioritárias, e estipulação dos quantitativos prioritários e complementares de cada local.

Assim, não resta qualquer demonstração, no presente caso, que essa configuração tenha causado qualquer prejuízo ou embaraço para a

Ministério Público de Contas  
Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES  
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



**execução do objeto contratual.** Ao par disso, não consta, das instruções técnicas realizadas, qualquer elemento que demonstre que o objeto contratado exigiria, para o seu sucesso, a definição de tais elementos ainda quando da fase pré-lançamento do edital, não se contentando com definição após a contratação.

Tal entendimento sustentou-se com base nas alegações dos defendentes que *“haveria, ainda na fase de licitação, regramentos acerca definição de localidade prioritárias e estipulação dos quantitativos próprios e complementares de cada local”* (sic). Conquanto pronunciado nesse sentido, olvidou-se de apresentar elementos probatórios a comprovar que antes da celebração do contrato fora efetivado as definições de localidade e quantitativos aludidos.

Em verdade, o que fora apresentado pelos defendentes foi a elaboração de um **projeto funcional (?) posterior à contratação**. Ocorre que o **projeto funcional** não supre as deficiências de planejamento da administração pública, nem mesmo a inexatidão do **Projeto Básico**, sobretudo porque o planejamento é atividade realizada em fase anterior à abertura das propostas e à assinatura do contrato, a fim de que seja garantida a adequação do objeto às necessidades da administração.

Dizer que *“**não resta qualquer demonstração, no presente caso, que essa configuração tenha causado qualquer prejuízo ou embaraço para a execução do objeto contratual**”* não se apresenta suficiente a afastar a irregularidade, considerando que imprecisões no edital geram consequências não apenas na execução do objeto, mas influencia diretamente em todas as posteriores fases do certame, como por exemplo, no oferecimento das propostas, na restrição à concorrência e na própria contratação em si.

Por todo o exposto, a presente irregularidade mantém-se, devendo o **Acórdão 1248/2019** ser reformulado.



### 3.2.3 FALHAS NA ELABORAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO PELA CONTRATADA

**Base legal:** Art. 66 da Lei 8.666/93.

**Responsáveis:** **Waldemar Fonseca Filho**

**José Carlos Sepulcri Netto**

**Denis Balzana Azevedo**

**João Victor de Freitas Espíndola** (integrantes da Comissão de Fiscalização do Contrato)

Nos moldes da irregularidade anterior, a defesa apresentou como justificativa para ilidir a irregularidade tratada neste item a apresentação de um **projeto funcional** que conteria a planta dos terminais e a quantidade de câmaras, tipo e posicionamento da instalação. Segue abaixo as alegações dos defendentes:

Em relação às supostas falhas no projeto executivo, esclarece o Manifestante João Victor de Freitas Espíndola que antes de ser dada a ordem de serviço foi encaminhada à comissão e apoio e fiscalização **um projeto funcional que incluía a planta dos terminais e ainda a quantidade de câmaras a serem instaladas, bem como o tipo e o posicionamento da referida câmara.**

[...]

Portanto, em que pese o projeto funcional não ter descido ao nível de detalhamento desejado pela equipe de auditoria, não houve qualquer prejuízo à implantação dos equipamentos e prestação dos serviços.

Ocorre que o **projeto funcional** não se confunde com o **Projeto Executivo**<sup>23</sup>. Conforme reconhecido pelos próprios defendentes, o **projeto funcional** não possui o mesmo nível de detalhamento que o Projeto Executivo – “*em que pese o projeto funcional não ter descido ao nível de detalhamento desejado pela equipe de auditoria*”.

Como cediço, a precisão das informações exigidas no **Projeto Executivo** decorre de uma obrigação legal no sentido de que seja devidamente elaborado, pois se constitui

<sup>23</sup> **Art. 6º.** Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

**X** - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 04 fev. 2020.



n“o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT” (art. 6º, X, Lei n. 8666/93), a guiar a execução do serviço.

A previsão editalícia contida no **item 3.1** previa especificamente que “somente com a aprovação do Projeto Executivo, o projeto” poderia “seguir para IMPLANTAÇÃO”.

Confira:

---

### 3.1. SERVIÇOS COM VALOR ÚNICO

São os serviços e materiais aplicados necessários para implantar os equipamentos nas localidades de acordo com as necessidades lógicas e físicas de cada Projeto Executivo.

O Projeto Executivo será elaborado pela Contratada em cada um dos locais indicados pela Contratante. Assim, uma vez indicado o local, a Contratada deverá realizar vistorias para identificar os equipamentos que serão utilizados e que fazem parte deste processo, a forma como serão instalados e, com base nessas informações, elaborar o Projeto Executivo.

O Projeto Executivo constitui-se no detalhamento do projeto, de modo a prover toda a documentação necessária à correta instalação e posterior operação, manutenção e suporte desses equipamentos. É nessa etapa do trabalho que será identificada, por exemplo, a câmera que deverá ser instalada em cada ponto de monitoramento, considerando, no mínimo, os parâmetros a seguir:

- Ambiente;
- Proteção;
- Resolução;
- Imagem noturna;
- Captação ou Emissão de áudio;
- Captação de vídeo digital ou analógica;
- Verba disponível para localidade, de acordo com informação disponibilizada pela Contratante na indicação da localidade.

O Sistema Integrado de Segurança Baseado em captura de imagens a ser instalado deverá ser constituído por câmeras para o videomonitoramento das áreas internas dos Terminais, para cobertura dos acessos de circulação de veículos e pessoas e ainda câmeras PTZ de alto desempenho para monitorar o entorno e posicionadas em postes dentro do perímetro de cada terminal.

As imagens poderão ser consultadas nos próprios Terminais ou ainda visualizadas em equipamentos instalados em outro local, desde que este local esteja interligado à rede da CETURB-GV.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

As câmeras deverão ser posicionadas para visualizar locais de grande fluxo de pessoas e/ou áreas críticas de operação dos terminais, tais como: áreas internas dos Terminais, plataformas de embarque e/ou desembarque de passageiros, portões de acesso de veículos, áreas de circulação de veículos e pessoas e portões de acesso de pessoas.

Para atender as mais diversas necessidades foram especificados 08 (oito) perfis de câmeras e, ainda, a possibilidade de digitalizar câmeras existentes por meio da utilização de codificadores de vídeo. Esse detalhamento deverá conter, ainda, uma lista de verificação (checklist) dos equipamentos para ser utilizada nas manutenções e vistorias periódicas.

Somente com a aprovação do Projeto Executivo, o projeto poderá seguir para IMPLANTAÇÃO. Dessa forma, após aprovação do Projeto Executivo, a Contratada deverá realizar a implantação dos equipamentos, realizando toda a instalação e configuração, sob os custos apresentados como "instalação do equipamento".

Ao contrário da referida previsão, o serviço restou implantado mesmo sem a aprovação do **Projeto Executivo**.

Também identificou a Área Técnica que uma série de informações não foram sequer apresentadas pela empresa, a exemplo do tipo de infraestrutura, implantação de sistema de transmissão de áudio, sistema de distribuição de rede sem fio, número de licenças de software etc. Confira:

Contrariando os dispositivos do edital, não são apresentadas informações sobre o tipo de infraestrutura a ser utilizada na instalação, ou seja, tubulação metálica aparente, embutida ou canaletas de PVC (item 4.2 do Termo de Referência). Também não há detalhamento sobre a implantação de sistema de transmissão de áudio (Item 5.3.2 do Termo de Referência), Sistema de distribuição de rede sem fio (item 5.3.5 do Termo de Referência) e Instalação de sistema sem infra (item 4.3 do Termo de Referência).

Não há informações sobre a localização das salas de operação tipo I e tipo IV. Também não há informação sobre o número de licenças de software para câmera móvel e para câmera fixa utilizados em cada uma dessas salas.

Não há especificação dos itens relativos ao sistema de transmissão de áudio (item 5.3.2 do termo de referência) no projeto executivo. Na Peça Complementar 06498/2018-5 constam os itens: (43) Amplificador de Áudio 2 Canais 100 Watts; (44) Corneta com driver de 250 w. Não constam: Microfone, Caixas de Som; Drivers de Áudio. Sem esses últimos, fica prejudicado o fornecimento dos primeiros.



Embora carente de suficiente justificativa pela defesa, a irregularidade foi afastada novamente ao argumento de que “**a exigência de formalização é requisito instrumental**”:

Há que se ter em tela que a exigência de formalização é **requisito instrumental**, possuindo uma finalidade. No caso em tela, consta do Relatório de Inspeção 6/2018-1, que a irregularidade, que teve como causa falhas na fiscalização do contrato, **trouxe como efeito a impossibilidade de verificação do efetivo fornecimento de equipamentos e dos quantitativos em cada localidade.**

Não corroboramos com o entendimento de que isso impossibilitou a verificação do efetivo fornecimento de equipamentos em cada localidade. Demonstra isso que não foi apontado, pela Área Técnica, qualquer pagamento por serviços não prestados, o que configuraria ato grave por parte dos gestores públicos.

Ainda, consta, da defesa apresentada, informações quanto ao encaminhamento de projeto funcional, que teria fornecido os elementos necessários para o acompanhamento da instalação e início da prestação dos serviços. **Não se extrai dos autos qualquer análise e comprovação quanto à inaptidão do projeto funcional em mitigar ou evitar a impossibilidade de verificação do efetivo fornecimento de equipamentos e quantitativos em cada localidade.**

Assim sendo, acolho as defesas e afasto a irregularidade.

Verifica-se, novamente, que a simples caracterização de um requisito básico do certame como meramente **instrumental** serviu a ilidir a irregularidade, desprezando-se por completo a relevância da formalização do **Projeto Executivo**.

Ora. Sem a devida formalização do **Projeto Executivo**, o serviço jamais poderia ter se iniciado.

O Colegiado sustentou seu posicionamento com base em uma fundamentação vaga e inconsistente, sem justificar os motivos pelos quais estariam, a administração pública e a empresa, “autorizados” a descumprir uma norma legal e editalícia.

Por todo o exposto, a presente irregularidade mantém-se, devendo o **Acórdão 1248/2019** ser reformulado.



### 3.2.4 PRÁTICA DE MODELO DE CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICO

**Base legal:** Art. 37, da Constituição Federal de 1988  
**Responsável:** **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Transportes e Obras Públicas)  
**João Victor de Freitas Espíndula** (Assessor Especial)

No que tange à presente irregularidade, qual seja, a prática de modelo de contratação antieconômica, decorreria das inconsistências identificadas nos **itens 5.3.2, 5.3.5, 4.2 e 4.3<sup>24</sup>**, do **Termo de Referência**, segundo consta no **Relatório de Inspeção 6/2018**.

O certame previu um valor fixo para um conjunto de equipamentos e serviços referentes aos itens acima indicados que seriam pagos **independente do volume de serviço prestado** ou da **quantidade fornecida pela empresa**.

A Área Técnica evidenciou que a defesa apresentada pelos gestores não estaria relacionada aos quantitativos indicadores de prática de contratação antieconômica, sugerindo que as justificativas se apresentavam equivocadas e insuficientes. Confira os termos da **Instrução Técnica Conclusiva 4599/2018**:

A defesa tem razão em afirmar que há tabela discriminando os quantitativos mínimo e máximo utilizados como referência na contratação. **Porém, a irregularidade apresentada no Relatório de Inspeção 6/2018-1 não está relacionada com esse quantitativo.**

O item 5.3.2 refere-se ao Sistema de Transmissão de Áudio. Esse sistema como um todo possui o quantitativo discriminado no item 12.1 do Termo de Referência. Porém, não há especificação precisa do que é composto esse sistema, que possuiria:

- **CONJUNTO PARA EMISSÃO DE AUDIO INTERNO / EXTERNO:**  
Conjunto de todos os equipamentos necessários (cabos, corneta/campana, caixas de som, drivers de áudio, amplificadores, etc) para emissão do áudio estéreo seja em ambiente interno ou externo. Esse conjunto deverá atender plenamente as especificações contidas neste Termo – Quantidade: 1 (um) Conjunto por local.
- **CONJUNTO PARA CAPTAÇÃO DE AUDIO INTERNO / EXTERNO:**  
Conjunto de todos os equipamentos necessários (cabos, microfones, etc) para captação de áudio seja em ambiente interno ou externo. Esse conjunto deverá atender plenamente as especificações contidas neste Termo – Quantidade: 1 (um) Conjunto por local.

<sup>24</sup> **Sistema de transmissão de áudio** (item 5.3.2 do Termo de Referência), **Sistema de distribuição de rede sem fio** (item 5.3.5 do Termo de Referência), **Infraestrutura para Transmissão de imagens** (item 5.4 do Termo de Referência), **Instalação de sistema com infra** (item 4.2 do Termo de Referência), **Instalação de sistema sem infra** (item 4.3 do Termo de Referência)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

Há quantidade apresentada está relacionada a um conjunto. No entanto, não há definição precisa de quais e quantos são os itens contidos no conjunto para emissão de áudio interno/externo e no conjunto para captação de áudio interno/externo.

[...]

Da mesma forma, o item 5.4 – Infraestrutura para transmissão de imagens apresenta remuneração por conjunto. Há conjunto para 8 (oito) câmeras e conjunto para 20 (vinte) câmaras. Nesse caso a empresa será remunerada da mesma forma se a infraestrutura foi utilizada para 1 (uma) câmera ou para o número máximo estipulado.

[...]

A remuneração do item 5.3.5 – Sistema de distribuição de rede sem fio também previa remuneração por conjunto. Porém, nesse caso havia especificação dos itens e das respectivas quantidades que faziam compunham cada conjunto.

Entretanto, mesmo ante a fragilidade das alegações apresentadas pela defesa, a irregularidade foi afastada sob a fundamentação de que “**não se detectou qualquer pagamento indevido**”. Confira o teor do Voto:

Apesar de se ter desencadeado uma tomada de contas especial, e até realizada uma inspeção por parte deste Tribunal, não se detectou qualquer pagamento indevido, ou seja, pagamento por algo desnecessário, o que impossibilita adjetivar a contratação de antieconômica.

Mais uma vez, a análise depende da correta configuração do objeto contratual. Considerando que esse se refere a serviço, e não simples locação, tem-se que é natural uma variação nos equipamentos a serem utilizados em sua prestação, o que desconfigura a “vagueza” mencionada pela Área Técnica.

Também não podemos corroborar do entendimento técnico que é no sentido de que a Administração ficaria sem meios para exigir a prestação de um serviço com qualidade. O que é contratado é o serviço, e esse pode ser verificado pela entrega proporcionada pela contratada.

Acolho as defesas e afasto a irregularidade.

*Prima facie*, necessário esclarecer que existe uma diferença técnica substancial entre a realização de “**pagamento indevido**” e a irregularidade em comento.

Os atos de **gestão antieconômica** se caracterizam em virtude da desobediência ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa pela administração pública, decorrente da premissa que uma das finalidades da licitação é “*selecionar a*



*proposta mais vantajosa, que traga maiores benefícios financeiros aos órgãos licitantes*<sup>25</sup>, em cumprimento ao princípio da economicidade.

Por outro giro, a realização de **pagamentos indevidos** decorre de pagamentos em razão de: **a)** inexistência de um crédito, **b)** pagamento a maior ou a menor de um crédito existente, ou ainda; **c)** pagamento realizado para credor equivocado. Em todos os casos citados, fica obrigado aquele que recebeu os valores pagos indevidamente à obrigação de restituição, sob pena de incorrer em enriquecimento ilícito (art. 876, do CC/02<sup>26</sup>).

De fato, no presente caso, **não se caracteriza a realização de pagamentos indevidos**, mas a inobservância à finalidade da contratação em buscar a proposta mais vantajosa e que acarreta, via de consequência, em um modelo de **contratação antieconômica, geradora de dano ao erário por falhas no procedimento licitatório** que considerou, no orçamento, a previsão conjunta de equipamentos que seriam pagos com base num valor fixo, **independente do volume de serviço prestado** ou da **quantidade fornecida pela empresa**, ao invés de proceder ao fracionamento dos equipamentos, dos serviços e dos respectivos valores.

Também não assiste razão a fundamentação contida no **Acórdão 1248/2019** recorrido de que **“Também não podemos corroborar do entendimento técnico que é no sentido de que a Administração ficaria sem meios para exigir a prestação de um serviço com qualidade”**.

Tem-se que, em qualquer certame se exige padrões mínimos de qualidade tanto na prestação do serviço, quanto nos equipamentos necessários a prestá-lo. O art. 12, da Lei Federal n. 8666/93<sup>27</sup>, ao dispor uma série de requisitos a se considerar na

---

25 GASPARINI. Diógenes. **Direito Administrativo**. 16ª ed. Saraiva. São Paulo, 2011. p.538.

26 **Art. 876**. Todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir; obrigação que incumbe àquele que recebe dívida condicional antes de cumprida a condição.

27 **Art. 12**. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;



elaboração do **Projeto Básico** e no **Projeto Executivo**, em conjunto com a previsão contida no art. 30, §8<sup>o</sup><sup>28</sup>, além de outros dispositivos, indica que o fator **qualidade** deve ser considerada em todas as licitações, sem distinção.

Pelo exposto, a presente irregularidade deve ser mantida, bem como reformado os termos do **Acórdão 1248/2019**.

### **3.2.5 SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DA OPÇÃO PELA LOCAÇÃO E DO VALOR DOS ITENS**

**Base legal:** Art. 37, da Constituição Federal de 1988; art. 3º e 43, IV, da Lei 8.666/93.  
**Responsável:** **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Transportes e Obras Públicas)  
**João Victor de Freitas Espíndula** (Assessor Especial)  
**START TECH SOLUCAO EM TECNOLOGIA LTDA**

A presente irregularidade, bem como as posteriores, apresentaram na justificativa elencada pela defesa a menção ao teor do **Acórdão TC 1800/2015 – PLENÁRIO (Processo TC 406/2014)**, abaixo transcrito:

#### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Representação - (Protocolo n.º 000807 de 23/01/2014) - proposta pela empresa 7LAN – COMERCIO E SERVIÇOS LTDA em face da SECRETARIA DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS - SETOP, pois essa teria editado o **pregão eletrônico nº 001/2014, com imprecisão de cláusulas e direcionamento da licitação**. Aduz ainda o Representante, que o

---

**IV** - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;  
**V** - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;  
**VI** - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;  
**VII** - impacto ambiental.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 04 fev. 2020.

28 **Art. 30.** A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

**I** - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

**II** - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

**III** - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

**IV** - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

[...]

**§ 8º** No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES

CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

ente público teria violado o princípio da legalidade, isonomia e competitividade, maculando de vício e de nulidade o processo licitatório.

A inicial foi protocolizada no dia 23/01/2014, em seguida encaminhada ao Relator que, após receber o feito como Representação, determinou o encaminhamento ao Núcleo de Cautelares - NCA.

O NCA identificou indícios de irregularidades reproduzidos na Manifestação Técnica Preliminar MTP 44/2014 - (fls. 227/234). Ato contínuo este relator proferiu **DECISÃO MONOCRÁTICA PRELIMINAR**- (Fls. 236), no sentido de citar o Sr. FABIO NEY DAMASCENO (SECRETARIO DE ESTADO DOS TRANSPORTES E OBRAS PUBLICAS) e KETRIN ALVARENGA (PREGOEIRA OFICIAL) para se justificarem, no prazo de 05 (cinco) dias, quanto aos indícios de irregularidades apontados na MTP nº 44/2014, confeccionada pelo Núcleo de Cautelares.

Os responsáveis, devidamente citados, justificaram-se tempestivamente – fls.242/301 e 666/675. Os autos, na forma regimental, foram encaminhados à área técnica para elaboração de Instrução Técnica Conclusiva – fls. 693/699. Em seguida regressaram a este Gabinete –, que encaminhou os autos ao Parquet de Contas para emissão de parecer - fls.700.

A área técnica por meio da Sra. Júnia Paixão Martins Alvim, Auditora Externa, analisou detalhadamente as justificativas dos responsáveis e confeccionou a ITC 2827/2015, e sugeriu, ao final, que fosse reconhecida a improcedência da representação sob o argumento de não vislumbrar as irregularidades apontadas na inicial deste procedimento, acolhendo as justificativas apresentada pelos jurisdicionados ut fls. 666/675.

O Ministério Público de Contas, por meio de Parecer - (fls. 702), acompanhou a manifestação constante na ITC 2827/2015 e opinou pela improcedência da presente representação. Vieram os autos conclusos. É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

A presente questão refere-se à representação ofertada por 7LAN COM. E SERV. LTDA, relatando indícios de irregularidades no procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico nº 001/2014, instituído pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, cujo objeto é o registro de preços para prestação de serviços de captura de imagens sobre rede IP, compreendendo a disponibilização dos equipamentos, instalação, suporte e manutenção, sistemas acessórios, tanto na central de operações, quanto nos pontos remotos localizados nos sítios gerenciados pela SETOP.

O Representante alega que o edital contem vícios que apontam direcionamento e desconformidade com a lei 8666/93 e com princípios constitucionais presentes no art.º 37, da Carta magna.

Ademais, após a instrução processual, constatou-se que o caso em apreço, do que foi afirmado pelo Representante, não há que se falar em quaisquer irregularidades, cujos argumentos foram afastados na análise realizada na MTP. 429/2015.

Por todo exposto, não ficou comprovada, qualquer irregularidade, no procedimento licitatório utilizado pelo gestor para proceder à contratação, pois esse respeitou os princípios da legalidade, da ampla defesa e contraditório.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

Entendo, na mesma linha da manifestação da área técnica e do Ministério Público de Contas, que os argumentos manejados pela representante, não é causa de macular o ato praticado pelo gestor, muito pelo contrário, o procedimento licitatório, a meu ver, atendeu a legislação pertinente.

Assim, merecem apreço as considerações expendidas pela Área Técnica através da ITC 2827/2015 – fls. 693/699 e do Ministério Público de Contas - fls. 702.

### 3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, encampando o posicionamento da área técnica e do Ministério Público de Contas e obedecidos todos os trâmites processuais legais, com fulcro no artigo 95, inciso I, e 99, §2º, ambos da Lei Complementar nº 621/2012, submeto a matéria à apreciação do Egrégio Plenário, propugnando o seguinte VOTO:

**1 – Julgar pela improcedência total** da presente representação, considerando não ter havido qualquer irregularidade nos atos praticados pelos gestores: Fabio Ney Damasceno - (Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas) e Ketrin Alvarenga - (Pregoeira).

**2-** Por fim, sugere-se que seja dada CIÊNCIA ao Representante do teor do acórdão a ser proferido nos termos do art. 307, §7º da Resolução nº261/2013.

**3-** Após a confecção do acórdão deste julgamento, remetam-se os autos ao ilustre membro do Ministério Público de Contas nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012.

**4 –** Após certificado o trânsito em julgado administrativo, arquivem-se os autos, com fulcro no art. 207, III, da Resolução TC nº 261/2013.

Embora a defesa tenha apelado à referida decisão no intuito de justificar e afastar as irregularidades constantes nos itens **3.5, 3.7 e 3.8**, da **ITC 4599/2018**, estas não guardam qualquer relação e pertinência com o julgamento aludido.

Na presente irregularidade, de acordo com o que fora apontado pela Área Técnica, o superfaturamento nos contratos decorreu da opção pelo modelo de contratação de **locação** de diversos equipamentos e insumos ao invés da sua **aquisição**, o que acarretou num custo elevado para a administração.

Para aferi-lo, realizou-se uma análise comparativa a partir de uma amostragem de 8% (oito por cento) do custo total dos **Contratos n. 04 e n. 05/2014**, concluindo-se que se a administração tivesse realizado a contratação por meio de **aquisição**, o custo seria **R\$ 174.381,04** (cento e quarenta e sete mil trezentos e oitenta e um reais



e quatro centavos) a menor e, portanto, mais vantajoso. Veja a conclusão exarada pela **ITC 4599/2018**:

No caso dos equipamentos "Workstation para videomonitoramento torre", "Monitor 46 polegadas", "Nobreak 3000VA 120/220v" e "Ponto de acesso de dupla frequência", conforme o cálculo detalhado no Apêndice 00189/2018-7, o custo para a Administração teria sido menor num total de R\$ 174.381,04, caso a Administração tivesse optado por adquiri-los ao invés de alugá-los. Esse valor representa um dano ao erário.

A análise contida no Apêndice 00189/2018-7 tomou como amostra somente 8% do custo total dos Contratos 04 e 05/014. Caso os outros 92% dos itens alugados pudessem ser incluídos na análise, este dano poderia ser encontrado ainda maior. A ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem todos os custos unitários dos serviços (A1), a imprecisão e a incompletude na especificação (A2) e a ausência de Projeto Executivo (A3) impedem a identificação da totalidade dos itens fornecidos e dos serviços prestados, bem como a mensuração dos custos associados a cada um deles arcados pela Administração.

No entanto, depreende-se da fundamentação do **Acórdão 1248/2019** que ao gestor restaria uma margem de discricionariedade na escolha de modelo da contratação. Embora a competência discricionária, em contraposição à vinculada, pressuponha um espaço para a escolha do administrador, isto é, um certo grau de liberdade e vontade da prática de determinados atos, não ficaria, necessariamente, excluída a análise do juízo de conveniência e oportunidade. Em outros termos, a discricionariedade possui limites que devem ser observados.

Confira o **Acórdão 1248/2019**:

Continuando, o objeto contratado refere-se à prestação de serviços. De fato, assiste razão aos defendentes quando afirmam que o suposto superfaturamento não decorreria da comparação de modelos de contratação similares, e sim distintos.

De fato, se pensarmos na simples aquisição de equipamentos, seria natural imaginarmos que o valor total da aquisição redundaria em um valor menor, devido à ausência de precificação quanto a serviços, como manutenções corretiva e preditiva, atualizações corretivas, dentre outras atividades que são oferecidas mediante remuneração.

[...]

Quando se fala em "locação", pode parecer que só estaria envolvido a mera disponibilização do bem, o que não é o caso, tratando-se de serviços de videomonitoramento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

Assim, considerando a impossibilidade de se comparar objetos distintos, ainda mais sob a ótica do superfaturamento, acolho as defesas apresentadas e afasto a irregularidade, e o suposto dano ao erário, que não resta configurado.

O ordenamento jurídico, por si só, impõe limites à discricionariedade por meio de regras e princípios que delimitam a atuação do gestor, impedindo-o que se desvie da lei e, no caso concreto, da finalidade específica prevista no comando normativo que rege os procedimentos licitatórios. Confirma o preceito normativo contido no art. 12, inciso III, ao prescrever que “*Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: III – economia na execução, conservação e operação*”. (Lei n. 8.666/93).

Em reforço ao amplamente demonstrado pela análise técnica, o planejamento da contratação foi deficiente, pois inequívoco que a escolha pela **locação** dos itens ao invés de sua **aquisição** resultou em contratação muito mais dispendiosa.

Ademais, a fundamentação do **Acórdão 1248/2019** ora recorrido baseia-se na suposição de que “**Quando se fala em ‘locação’, pode parecer que só estaria envolvido a mera disponibilização do bem, o que não é o caso, tratando-se de serviços de videomonitoramento**”. Tanto trata-se de uma suposição infundada que, conforme consta na **ITC 4599/2018** “**É preciso destacar que a própria Ceturb firmou o contrato 14/2015 para aquisição, instalação e configuração de circuito fechado de monitoramento**. Por isso, causa estranheza os questionamentos apresentados no sentido de que um **contrato de aquisição** de equipamentos de videomonitoramento seria inviável para a Administração Pública”.

Ora. Acaso realmente fosse inviável a contratação por meio de **aquisição**, ou ainda mais vantajosa a contratação por meio de **locação**, seria um paradoxo ante o próprio Contrato n. 14/2015 celebrado pela CETURB de “**aquisição, instalação e configuração de circuito fechado de monitoramento**”.

O superfaturamento não decorreria, como compreende o **Acórdão 1248/2019**, da comparação de modelos de contratação distintos (**locação X aquisição**), mas da



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

comparação entre a diferença de preço de equipamentos equivalente entre si quando adquiridos ou locados.

Inobstante, o **superfaturamento** não pressupõe apenas a análise do preço dos equipamentos e do serviço locado, mas está associado a toda despesa realizada de modo irregular durante a execução do contrato, ao passo que, paralelamente, o **sobrepreço** está ligado ao produto ou bem adquirido/locado em valor superior ao praticado no mercado. Nesse sentido, importante trazer o conceito de superfaturamento segundo a melhor doutrina:

O superfaturamento é um conjunto de práticas que tornam, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato para a Administração Pública, podendo ensejar aos envolvidos nessa prática ilícita até seis anos de detenção, conforme o art. 96 da Lei 8.666/1993.<sup>29</sup>

Embora “*no interior das fronteiras decorrentes da dicção legal é que pode vicejar a liberdade administrativa*”<sup>30</sup>, não cabe ao gestor escolher a bel prazer se um equipamento será locado ou adquirido, pois antes de fazer a opção por uma ou outra forma de contratação, deverá proceder à análise de qual procedimento se apresenta mais vantajoso e econômico para administração pública, ou seja, “*com efeito, discricionariedade só existe nas hipóteses em que, perante a situação vertente, seja impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal. Ou seja: naquelas em que mais de uma opinião for razoavelmente admissível sobre a medida apropriada para dar a melhor satisfação ao objetivo da lei*”.

No presente caso, tem-se que sequer cogitou-se ou elaborou-se estudo acerca da viabilidade de **aquisição** dos referidos equipamentos, revelando o que já fora amplamente demonstrado no presente recurso de que houve falha grosseira no planejamento do certame. Nessa esteira de pensamento, preleciona Caio Tácio<sup>31</sup> :

29 LEITÃO, Antônio Jorge. **Obras Públicas**: Artimanhas e Conluíus. 5 ed. São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito, 2014.

30 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª Ed. Malheiros. São Paulo, 2012, p. 435.

31 TÁCITO, Caio. **Temas de direito público: estudos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 318-319.



A realização do ato pressupõe, por outro lado, determinados antecedentes objetivos. A autoridade administrativa não age no vácuo, não atua arbitrariamente. Ela se movimenta em função de certas situações de fato ou de direito que determinam a sua iniciativa. A primeira etapa dinâmica do ato administrativo é, portanto, a constatação da existência dos motivos. Segue-se imediatamente, a apreciação do valor desses motivos, a fim de que possa a autoridade se orientar no tocante à necessidade de sua atuação e aos meios indicados para a obtenção de um resultado. É precisamente na sucessão dessas duas etapas que se insere o elemento discricionário. Ao passo que na verificação da existência material ou legal dos motivos não há senão o processo de apreensão da realidade, na sua valorização subjetiva-se a tramitação do ato administrativo. **A existência ou não dos motivos é matéria de ordem objetiva: a sua observação imperfeita provocará um erro de fato ou de direito, sujeito ao controle de legalidade.** A ponderação e a medida dos motivos, como causas determinantes da ação do administrador, correspondem a um processo psicológico, pertencente ao prisma discricionário.

Pelo exposto, a presente irregularidade deve ser mantida, bem como reformado os termos do **Acórdão 1248/2019**.

### **3.2.6 RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE**

**Base legal:** Art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93

**Responsável:** **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Transportes e Obras Públicas)  
**João Victor de Freitas Espíndula** (Assessor Especial)

A presente irregularidade decorreu da presença de especificações técnicas de equipamentos com restrições sem justificativa plausível. Também asseverou a Área Técnica que a situação já havia sido anteriormente apontada no **item 1.1 do Relatório de Auditoria Secont 20/2015** que destacou haver apenas uma fabricante de câmeras que atendia às especificações exigidas pelo edital.

Veja o que consta no **Relatório de Inspeção 6/2018-1** decorrente de **Tomada de Contas Especial Instaurada**:

Especificações técnicas dos equipamentos (**item 6 do TR**) com restrições sem justificativa plausível, considerando que se trata de prestação de serviço, ou embasamento em estudos técnicos preliminares, tais como: Tipo de arquitetura de processador, memória cache, plataforma de segurança embarcada, quantidade de discos rígidos, tipo de conector do teclado, nível de consumo em standby, etc.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

A situação já havia sido apontada no item 1.1 do Relatório de Auditoria Secont 20/2015, que destaca que apenas uma fabricante de câmeras atendia as especificações do edital.

A especificação técnica dos equipamentos, item 6 do Termo de Referência, corresponde ao que segue:

## 6. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS EQUIPAMENTOS

As proponentes deverão apresentar em suas propostas marca e modelo de todos os equipamentos ofertados, acompanhados de catálogos, manuais ou declarações expressas do fabricante que possam comprovar as especificações contidas neste documento.

### 6.1. EQUIPAMENTOS PARA CONTROLE, GRAVAÇÃO E OPERAÇÃO DOS SISTEMAS

#### a) WORKSTATION PARA VIDEOMONITORAMENTO PARA RACK

- **Processador:** Quad Core com clock mínimo de 2.0 GHz;
- **Memória Cache:** L2 mínima de 8 MB;
- **Barramento:** no mínimo 1300 MHz;
- **Sistema Operacional:** Windows® 7 Professional Original 64-bit em Português;
- **Memória RAM:** Possuir no mínimo 8 GB de memória DDR3 velocidade mínima de 1066MHz, expansível até 16 GB;
- **Plataforma de segurança embarcada:** Deverá possuir a tecnologia de segurança Trusted Platform Module (TPM) versão 1.2, integrado à placa mãe.
- **Controladora de vídeo:** Duas placas não integradas na placa mãe, com no mínimo de 512 MB de memória cada, suporte a resolução de 1280x1024 pixels em no mínimo de 32 bits (true color) com taxa de atualização mínima de 60 Hz;
- **Disco Rígido:** 02 (Dois) discos rígidos SATA ou SAS de no mínimo 250 GB;
- **Controlador de disco:** Suporte a RAID 0,1,5;
- **Unidade de Leitura Ótica:** CDRW/DVDRW
- **Interface de rede:** Duas portas do tipo Gigabit ethernet (10/100/1000 Mbps);
- **Entradas/Saídas:**
  - Possuir no mínimo 04 saídas de vídeo (somando as duas placas) compatíveis com os monitores fornecidos
  - Possuir no mínimo 04 portas do tipo USB integradas no gabinete;
  - Possuir no mínimo 01 porta serial;
  - Possuir no mínimo 02 portas do tipo PS/2
- **Teclado/Mouse:** Teclado padrão brasileiro ABNT com conector mini-din ou USB fornecido juntamente com mouse no mesmo padrão e cor, ambos do mesmo fabricante;
- **Gabinete:** com estrutura para montagem em Rack padrão 19, e com ocupação de no máximo 2 Us de altura;
- **Trilhos:** trilhos deslizantes para rack com gerenciamento de cabos;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

- **Microfone de mesa:** juntamente com a workstation deverá ser fornecido microfone de mesa com haste flexível com as seguintes características mínimas:
  - Tipo de Cápsula: Eletreto Condensador;
  - Direcionamento: Direcional;
  - Resposta de frequência: 60Hz-18000Hz;
  - Impedância de saída: 680 Ohms;
  - Sensibilidade: -46dB ±2dB;
  - Chave Liga-Desliga;
  - Alimentação: 3V DC (1,5V AA x 2), deverá ser fornecido com fonte de alimentação externa;
  - Cabo: 5m.

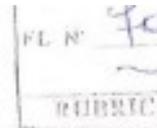
b) WORKSTATION PARA VIDEOMONITORAMENTO TORRE

- **Processador:** Quad Core com clock mínimo de 2.0 GHz;
- **Memória Cache:** L2 mínima de 8 MB;
- **Barramento:** no mínimo 1300 MHz;
- **Sistema Operacional:** Windows® 7 Professional Original 64-bit em Português;
- **Memória RAM:** Possuir no mínimo 8 GB de memória DDR3 velocidade mínima de 1066MHz;
- **Plataforma de segurança embarcada:** Deverá possuir a tecnologia de segurança Trusted Platform Module (TPM) versão 1.2, integrado à placa mãe.
- **Controladora de vídeo:** Duas placas não integradas na placa mãe, com no mínimo de 512 MB de memória cada, suporte a resolução de 1280x1024 pixels em no mínimo de 32 bits (true color) com taxa de atualização mínima de 60 Hz;
- **Disco Rígido:** 2 (dois) discos rígidos SATA de no mínimo 250 GB SATA 3.0 Gb/s, 7.200 RPM com 8Mb Cache configurados em RAID 1;
- **Controlador de disco:** SAS 3.0 Gb/s com suporte a RAID 0,1;
- **Unidade de Leitura Ótica:** CDRW/DVDRW
- **Interface de rede:** Duas portas do tipo Gigabit ethernet (10/100/1000 Mbps);
- **Entradas/Saídas:**
  - Possuir no mínimo 04 saídas de vídeo (somando as duas placas) compatíveis com os monitores fornecidos
  - Possuir no mínimo 06 portas do tipo USB
  - Possuir no mínimo 01 porta serial
- **Teclado/Mouse:** Teclado padrão brasileiro ABNT com conector mini-din ou USB fornecido juntamente com mouse no mesmo padrão e cor, ambos do mesmo fabricante;
- **Gabinete:** com estrutura tipo torre
- **Microfone de mesa:** juntamente com a workstation deverá ser fornecido microfone de mesa com haste flexível com as seguintes características mínimas:
  - Tipo de Cápsula: Eletreto Condensador;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

- Resposta de frequência: 60Hz-18000Hz;
- Impedância de saída: 680 Ohms;
- Sensibilidade: -46dB ±2dB;
- Chave Liga-Desliga;
- Alimentação: 3V DC (1,5V AA x 2), deverá ser fornecido com fonte de alimentação externa;
- Cabo: 5m.



c) **TECLADO PARA CFTV (JOYSTICK)**

- Operação de mesa;
- Joystick Pan e tilt proporcionais, velocidade variável, controle de zoom e foco;
- Teclado teclas 0-9, seleção de câmera, seleção de monitor e vistas múltiplas;
- Display LCD para indicação do dispositivo em operação;
- Interface USB 2.0(nativo ou por meio de adaptador) ou RS-232;
- Alimentação elétrica 100-240 VAC, 50/60 Hz, em caso de alimentação DC deverá vir acompanhado de fonte de alimentação 100-240 VAC;
- Potência máxima de consumo: 16w;
- Temperatura de operação 5º a 40º C;

d) **GRAVADOR DE VÍDEO EM REDE (NVR)**

A Contratada deverá fornecer, conforme descrito no SISTEMA DE VIDEOMONITORAMENTO, em conjunto com câmeras, codificadores, softwares e licenças todo o hardware necessário para o ARMAZENAMENTO DAS IMAGENS. Deverão ser disponibilizados quantos equipamentos forem necessários para atender plenamente os requisitos de qualidade e disponibilidade de cada localidade.

Como o volume de armazenamento irá variar de acordo com quantidade de câmeras a ser instalada em cada localidade ao invés das especificações técnicas detalhadas serão utilizadas apenas premissas que devem ser comprovadas na apresentação das propostas e plenamente atendidas na disponibilização dos equipamentos.

- **QUALIDADE DAS IMAGENS:** As imagens deverão ser gravadas sem interrupção, independente de existência de movimento ou não, com os seguintes parâmetros:
  - Quadros por segundo: 30 (trinta)
  - Resolução: 4 CIF/SIF para as imagens com fonte analógica e Mega Pixel para as câmeras HD.
  - Protocolo: H.264
- **ESPAÇO FÍSICO:** como em várias localidades o espaço físico será muito restrito os equipamentos de gravação não poderão ocupar espaço maior do que 2U no rack de equipamentos.
- **CONSUMO DE ENERGIA:** para buscar maior eficiência do ambiente e redução dos custos de manutenção cada equipamentos não poderá consumir mais do que 80w.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

- **SEGURANÇA:** os equipamentos deverão ter firewall integrado para garantir maior segurança ao sistema, suportando no mínimo os seguintes protocolos de rede: TCP, UDP, ICMP, IGMP, SNMP, HTTP, NTP, Telnet, FTP.
- **DISPONIBILIDADE:** deverão ser dotados com fonte redundante, interface de rede redundante e configurados com armazenamento em RAID 5 para garantir maior disponibilidade ao sistema.
- **TEMPERATURA:** deverão ser capazes de operar com temperaturas que variem de 0°C a 50°C.
- **PERÍODO DE GRAVAÇÃO:** O período de gravação mínimo, de cada câmera instalada, não deverá ser inferior a 60 (sessenta dias), em cada projeto deverá ser apresentada planilha de cálculo para comprovação de que os equipamentos indicados irão atender essa capacidade de gravação com o número e tipos ( Fixa, PTZ, HD) de câmeras planejados para instalação.

**CONTRATAÇÃO AVULSA:** Caso haja necessidade de contratação avulsa do equipamento de NVR fora dos conjuntos previstos em cada câmera deverá ser considerada a quantidade mínima de 20 (vinte) câmeras fixas não HD para dimensionamento do equipamento ofertado.

e) MONITOR 46" PROFISSIONAL PARA APLICAÇÃO DE VIDEO WALL

- Possuir tela com tamanho mínimo de 46"
- Possuir contraste de no mínimo 3000:1;
- Ser Full HD
- Possuir resolução mínima do painel: 1920 (h) x 1080 (V);
- Cores: 16,8 milhões de cores (mínimo);
- Tempo de Resposta: 10ms (máximo);
- Ângulo de Visão: 178° x 178°;
- Brilho: 600cd/m2 (mínimo)
- Possuir cabo para ligação do monitor à estação de videomonitoramento
- Possuir controle Remoto;
- Trabalhar na tensão 100 ~ 240 V;
- Consumo Médio: 270W (máximo);
- Consumo em Stand by: 1W (máximo);
- Largura da Borda: Inferior a 20mm;
- Possibilidade de configuração simultânea de múltiplos monitores;
- Idioma do menu de configuração em português na tela;
- Possuir no mínimo as seguintes conexões: 1 Entrada HDMI, 1 Entrada RGB para PC, 1 Entrada Vídeo Componente, 1 Saída áudio, 01 Entrada de áudio RGB, 1 porta comunicação RJ45, 1 porta comunicação USB,
- O Monitor deverá ser fornecido com suporte de parede com recurso de inclinação para TVs de 37" a 63" com as seguintes especificações:
  - Possuir Sistema de Fixação UNIVERSAL adaptando-se a TODOS os televisores com distância máxima entre os furos de 710 mm na horizontal e 485mm na vertical.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

- o Permitir ajuste fino do televisor na horizontal e na vertical e ângulo de inclinação de acordo com projeto executivo, mínimo de 5°;
- o Tamanhos a serem suportados: 37" a 63"
- o Suportar até: 90 kg
- o Cor: Preto

f) MONITOR 22" PROFISSIONAL.

- Formato de visualização mínimo: 22" (área visível na diagonal);
- Tipo de painel: matriz activa - LCD TFT;
- Resolução suportada: 1920 x 1080 a 60 Hz;
- Nível de contraste exigido: 1000 : 1;
- Luminosidade exigida: 250 cd/m<sup>2</sup>;
- Tempo de resposta: 5 ms;
- Ângulo de visualização: 160° vertical e 170° horizontal;
- Conectividade: VGA e DVI-D;
- Furação de fábrica para montagem em parede ou suporte externo padrão VESA;
- Slot ou ranhura de trava de segurança (cabo não incluso)
- Alimentação:
  - o Tensão necessária: 100 a 240 V CA / 50 ou 60 Hz
  - o Consumo energético em modo de funcionamento: 20 W.

Conforme se vê, há uma extensa e minuciosa especificação técnica dos equipamentos, desacompanhadas de quaisquer justificativas, a indicar a suscitada restrição indevida à competitividade.

Mais uma vez revela-se frágil e de alto teor subjetivo a fundamentação do **Acórdão 1248/2019** ante os trabalhos de fiscalização realizados pela Equipe Técnica deste Tribunal de Contas. A restrição, quando injustificada, por si só, se mostra indevida, ao contrário do pretendido pelo Voto condutor do i. Conselheiro Relator. Confira:

A especificação do objeto em tela restringiu a competição, aliás, como é natural de qualquer especificação. Mas, não se pode afirmar, com os elementos de análise que constam dos autos que tal restrição foi indevida, nem se pode afirmar com segurança que ela tenha impossibilitado uma maior participação no certame, ou ocasionado prejuízos à Administração.

Diante do exposto, afasto a irregularidade.



Não há, portanto, no **Acórdão 1248/2019** impugnado, razões que levem a admitir que a restrição seria, de modo contrário, devida, certa e justificada ou justificável.

Pelo exposto, a presente irregularidade deve ser mantida, bem como reformado os termos do **Acórdão 1248/2019**.

### 3.2.7 AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO

**Base legal:** Art. 15, IV, da Lei 8.666/93  
**Responsável:** **Fabio Ney Damasceno** (Secretário de Transportes e Obras Públicas)  
**João Victor de Freitas Espíndula** (Assessor Especial)

A presente irregularidade decorreu de o edital do certame aglutinar em **único lote**, e **sem justificativa**, **serviços completamente distintos**, quais sejam, videomonitoramento, instalação de infraestrutura elétrica e de rede, fornecimento de materiais de escritório, distribuição de rede wifi, sistema de controle de acesso e sistema de telefonia IP.

Confira, mais uma vez, o teor da fundamentação do **Acórdão 1248/2019** recorrido no tocante a irregularidade em comento:

Note-se que o dispositivo refere-se às compras. Entretanto, não se deve ignorar que, mesmo em caso de serviços, sempre que possível deverá o órgão licitante optar pela subdivisão em parcelas. É o caso concreto o fator fundamental para balizar um juízo de valor quanto à correção ou não da escolha do gestor em parcelar ou não o objeto.

Na presente situação, tem-se que o objeto contratado refere-se a serviços em uma área crucial e delicada para o convívio social, a saber, a segurança pública. Envolve ainda uma série de elementos que, para funcionarem, necessitam de integração, sob pena de, um não funcionando, prejudicar toda a prestação do serviço e o atingimento de seu objetivo. Nesse sentido, trazemos trecho da sustentação oral apresentada pelo Dr. Altamiro Thadeu Frontino Sobreiro, em benefício senhor dos Srs. Fabio Ney Damasceno e João Victor de Freitas Espíndula, que muito bem retrata essa dificuldade:

*Imaginem se fôssemos fracionar ou fazer uma subdivisão em itens. Por exemplo instalação com infra, aí faria uma licitação; instalação sem infra, outra licitação; cabeamentos, outra licitação; câmeras, outra licitação; rede, outra licitação; manutenção, outra licitação; várias licitações relacionadas a esse serviço. Quando acontecesse um problema, qualquer problema de natureza técnica, o sistema falhou, o que ia acontecer é que um jogaria o problema para o outro. "Ora, o problema é da máquina", "o problema é da câmera, que é de má qualidade"; "o problema é do cabeamento, que foi feito de forma errada", "o problema foi a infraestrutura, que não foi feita de forma correta".*

Ministério Público de Contas  
Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES  
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



Assim, por não ver como possível responsabilizar aos gestores pela escolha de contratação em lote único, diante da especificidade do objeto, acolho suas alegações, e afasto a irregularidade.

Embora conste nas razões de decidir do **Acórdão 1248/2019** que o objeto contratado refere-se a serviços em uma área crucial e delicada para o convívio social, qual seja, a segurança pública, após detida análise do Termo de Referência, é possível verificar que o objetivo principal da implementação das ferramentas de tecnologia de informação seria, em primeiro plano, “**monitorar e tratar as informação e ter uma visão global da operação dos Terminais, facilitando a tomada de decisões necessárias para o seu funcionamento, bem como de todo o sistema de transportes e sua gestão**”.

Com se vê, a **segurança pública** configura, na realidade, a finalidade secundária, conforme se extrai da justificativa e da conclusão apresentados no Termo de Referência a seguir:

## 2. JUSTIFICATIVA:

### 2.1. SISTEMA TRANSCOL

O Sistema de Transporte Coletivo Urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória, denominado TRANSCOL, é um modelo TRONCO-ALIMENTADO constituindo um serviço INTERMUNICIPAL, que possibilita aos usuários, através de transbordo nos Terminais, a realização de viagens entre os cinco municípios conurbados integrantes da Região Metropolitana com o pagamento de uma só tarifa.

A forma de tarifação é do tipo TARIFA ÚNICA e a remuneração dos serviços é feita através de Câmara de Compensação Tarifária sob o regime de receita privada. O TRANSCOL transporta cerca de 75% da demanda da RMGV e responde por cerca de 3/4 de toda a frota operante da região, o que demonstra, entre outros aspectos, o caráter de intermunicipalidade conferido ao sistema; o que faz do TRANSCOL o maior sistema de transporte coletivo de passageiros da Região.

No TRANSCOL, o controle do pagamento da tarifa se faz por meio de BILHETAGEM ELETRÔNICA, com cartões inteligentes (*smart-card*, cartão com uso de chip). As catracas são dotadas de validadores eletrônicos para cobrança de passagens.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

O Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE-TRANSCOL – teve início efetivo em março de 2006 e possui os Cartões Vale Transporte; Passe Escolar (meia passagem); Passe Escolar (gratuito); e o Passe Fácil (tarifa integral). Atualmente, está totalmente implantado, sendo que o pagamento eletrônico corresponde a mais de 55,42% da demanda de passageiros transportada (conforme dados do mês de agosto de 2012). O restante do pagamento é efetuado em espécie.

O planejamento, a programação, o controle da operação e a fiscalização do Sistema TRANSCOL são feitos pela CETURB-GV, Empresa Pública vinculada à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP.

## 2.6. CONCLUSÃO

A partir da implantação dessas ferramentas tecnológicas, integradas em todos os Terminais, será possível – por intermédio da CCO – monitorar e tratar as informações e ter uma visão global da operação dos Terminais, facilitando a tomada das decisões necessárias para o seu funcionamento; bem como de todo o sistema de transportes e sua gestão.

Da mesma forma, o uso das tecnologias aqui mencionadas pode auxiliar, além do setor de transporte, os órgãos de segurança na prevenção e apuração de delitos e outros eventos de interesse.

A propósito, o trecho acima destacado lança luzes acerca do questionamento realizado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE no sentido de o objeto do certame estar ou não dentro das atribuições institucionais da SETOP.

Confira o trecho do breve histórico do **Relatório de Tomada de Contas n. 01/2016** (Peça Complementar 2810/2017):

Em 18/10/2013, os autos foram remetidos a Procuradoria Geral do Estado - PGE para manifestação. Esta sugeriu algumas modificações no Edital e, dentre as recomendações da necessidade de certificar-se no processo, com apontamento do dispositivo legal, que o objeto do certame se encontrava dentro das atribuições institucionais da SETOP (fls. 654). Em virtude das inúmeras recomendações, orientou que os autos retornassem a SECONT (fls. 663, item 8 - PARECER PGE, fls. 642/664).



Além disso, a opção da licitação por meio de **lote único** ou **parcelado** deveria estar devidamente justificada, posto que o art. 23, §1º<sup>32</sup>, da Lei n. 8.666/93 e a Súmula n. 247<sup>33</sup> do TCU conter previsão expressa no sentido de que a divisão do objeto em itens ou lotes seria regra. No presente caso, não há qualquer justificativa para a adoção de licitação por meio de lote único.

Notadamente, e de modo reiterado, o **Acórdão 1248/2019** impugnado não trouxe razões técnicas ou jurídicas que levariam ao afastamento da irregularidade.

Pelo exposto, a presente irregularidade deve ser mantida, bem como reformado os termos do **Acórdão 1248/2019**.

#### **4 CONCLUSÃO**

Ante os fatos e fundamentos colacionados, o **Ministério Público de Contas** requer:

**4.1** Seja **CONHECIDO** e **PROVIDO** o presente **Recurso de Reconsideração**, na forma dos artigos 152, I e 164, da Lei Complementar nº. 621/2012<sup>34</sup>;

**4.2 PUGNA-SE** pela reforma do **Acórdão 1248/2019 – PLENÁRIO** para que nele conste a **REJEIÇÃO** das alegações dos Responsáveis em relação aos **itens 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.7 e 2.2.8**, respectivamente itens 3.1,

32 **Art. 23.** As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 04 fev. 2020.

33 **SÚMULA TCU 247:** É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

34 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

I - recurso de reconsideração;

**Art. 164.** De decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

**Parágrafo único.** Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões.

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES

CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

[www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
3ª Procuradoria Especial de Contas

3.2, 3.3., 3.4, 3.5, 3.7 e 3.8 da **Instrução Técnica Conclusiva 4599/2018**, sobretudo pela imputação de ressarcimento ao erário no valor de **R\$ 226.370,25 (duzentos e vinte e seis mil trezentos e setenta reais e vinte e cinco centavos)**, equivalente a **61.171,38 VRTE**.

**4.3** Na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012<sup>35</sup>, sejam os Responsáveis notificados para, desejando, apresentarem contrarrazões ao presente Recurso.

Vitória, 29 de janeiro de 2020.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**

Procurador Especial de Contas

---

<sup>35</sup> **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.