



## Acórdão 00325/2021-2 - 1ª Câmara

**Processo:** 03487/2016-1

**Classificação:** Tomada de Contas Especial Convertida

**Exercício:** 2015

**UG:** PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta

**Relator:** Marco Antônio da Silva

**Responsável:** MARCUS VINICIUS DOELINGER ASSAD, DAZIOMAR DE OLIVEIRA NOGUEIRA, BRUNELLA MARQUES COUTO, BRUNA GUIMARAES VIEIRA, FERNANDA DA SILVA PEREIRA PARENTE, MUNIR ABUD DE OLIVEIRA, ORLANDO BERGAMINI JUNIOR, TATIANE ROVETTA PEREIRA, FABIO HENRIQUE FERNANDES TELLES DE SA, WILLIAN ALMEIDA CIRINO, RICHEL DE JESUS MAIA, PRO-MEMORIA SERVICOS LTDA, INNOVA SOLUCOES EM GESTAO LTDA

**Procuradores:** LUISA PAIVA MAGNAGO (OAB: 12455-ES), PEDRO JOSINO CORDEIRO (OAB: 17169-ES), MARCELLO PINTO RODRIGUES (OAB: 28123-ES), MICHELLE DALCAMIN PESSOA (OAB: 11322-ES), MILTRO JOSE DALCAMIN (OAB: 9232-ES), ANDRE SOARES DE AZEVEDO BRANCO (OAB: 13886-ES), MARIANE PORTO DO SACRAMENTO (OAB: 22181-ES), MARCIO AZEVEDO SCHNEIDES, Sebastião Rivelino de Souza Amaral, Vanessa Moreira Vargas, ALEX DE FREITAS ROSETTI (OAB: 10042-ES), AMANDA LOYOLA GOULART (OAB: 24474-ES), BARBARA DALLA BERNARDINA LACOURT (OAB: 14469-ES), CAMILA CARLETE GOMES (OAB: 23460-ES), CARLOS EDUARDO AMARAL DE SOUZA (OAB: 10107-ES), CAROLINA AVELAR DE OLIVEIRA (OAB: 23097-ES), CHEIM JORGE & ABELHA RODRIGUES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ: 03.444.489/0001-89), CHRISTINA CORDEIRO DOS SANTOS (OAB: 12142-ES), FLAVIO CHEIM JORGE (OAB: 262B-ES), GABRIEL FERREIRA ZOCCA (OAB: 6516E-ES), GABRIEL JUNQUEIRA SALES (OAB: 27532-ES), LUANA ASSUNCAO DE ARAUJO ALBUQUERK (OAB: 15866-ES), LUCAS GIANORDOLI PINTO CYPRESTE (OAB: 29031-ES), LUDGERO FERREIRA LIBERATO DOS SANTOS (OAB: 21748-ES), MARCELO ABELHA RODRIGUES (OAB: 7029-ES), MARCELO RODRIGUES NOGUEIRA (OAB: 19008-ES), MATHEUS DOCKHORN DE MENEZES (OAB: 14007-ES), MILENA MAGNOL CASAGRANDE (OAB: 28910-ES), NATHALIA SAIB DE PAULA (OAB: 20844-ES), PATRICK GOMES DE SOUZA (CPF: 154.422.187-82), PEDRO LENNO ROVETTA NOGUEIRA (OAB: 26891-ES), RAFAEL BEBBER CHAMON (OAB: 29367-ES), TATIANE MENDES RIBEIRO (OAB: 28947-ES), THIAGO FELIPE VARGAS SIMOES (OAB: 13399-ES), CHEIM JORGE & ABELHA RODRIGUES - ADVOGADOS ASSOCIADOS, MARIANA FERNANDES BELIQUI (OAB: 15918-ES), FRANCISCO ADAO SILVA DE CARVALHO (CPF: 004.860.937-43), CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES)

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA DE FISCALIZAÇÃO/AUDITORIA – EXERCÍCIOS 2013 A 2015 – REJEITAR PRELIMINARES PREJUDICIAIS DE MÉRITO – AFASTAR / MANTER IRREGULARIDADES – AFASTAR / MANTER RESSARCIMENTO – APLICAR MULTA – FORMAR AUTOS APARTADOS QUANTO AOS ITENS 3.2.1, 3.3.5-B E 3.5.2 – ENCAMINHAR AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS – CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

1. A demonstração da regularidade do feito, ante as razões expostas no item 1 da Instrução Técnica Conclusiva 1894/2020 impõe a rejeição das preliminares arguidas.

2. As razões de justificativas em cotejo com as razões técnicas e a legislação aplicável impõem o afastamento dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.2.2, 3.2.3, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5-A, 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4 e 3.4.5 desta decisão (itens 2.2, 2.3 e 2.4 ITC; e itens 2.2.3, 2.3.1, 2.4.2, 2.5.2, 2.6.2, 2.9.1, 2.10.1-A, 2.4.1, 2.5.1, 2.6.1, 2.7.1 e 2.8.1 RA 11/2017).

3. As razões de justificativas em cotejo com as razões técnicas e a legislação aplicável impõem o afastamento da responsabilização do Prefeito Municipal, Sr. Marcus Vinicius Doelinger Assad quanto aos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4 e 3.5.1 desta decisão (itens 2.2, 2.3 e 2.6 ITC e 2.1, 2.4.2, 2.5.2, 2.9.1 e 2.11 RA 11/2017).

4. As razões de justificativas em cotejo com as razões técnicas e a legislação aplicável impõem o afastamento

da responsabilidade da Sra. Brunella Marques Couto Costa – Secretária Municipal de Educação quanto aos itens 3.3.1 e 3.3.2 desta decisão (item 2.3 ITC; e itens 2.3.1 e 2.5.2 RA 11/2017).

5. As razões de justificativas em cotejo com as razões técnicas e a legislação aplicável impõem o afastamento do ressarcimento imputado aos seguintes itens e responsáveis: Item 3.1.1-A desta decisão (item 2.1 ITC; e 2.1.1 RA 11/2017) – Processos 31208/2015 e 31209/2015, sob a responsabilidade dos Srs. Marcus Vinicius Doelinger Assad – Prefeito Municipal e Daziomar de Oliveira Nogueira – Secretário Municipal de Educação; Item 3.3.5-A desta decisão (item 2.3 ITC; e item 2.10.1 RA 11/2017) – Processo 17696/2013, sob a responsabilidade dos Srs. Marcus Vinicius Doelinger Assad – Prefeito Municipal e Brunella Marques Couto Costa – Secretária Municipal de Educação; Item 3.1.1-B desta decisão (item 2.1 ITC; e 2.1.2 RA/2017) – Processo 19987/2013 (parcialmente), sob a responsabilidade dos Srs. Marcus Vinicius Doelinger Assad – Prefeito Municipal e Daziomar de Oliveira Nogueira – Secretário Municipal de Educação.

6. As razões de justificativas em cotejo com as razões técnicas e a legislação aplicável impõem a manutenção (parcialmente) da imputação de ressarcimento quanto ao item 3.1.1-B desta decisão, (item 2.1 ITC; e 2.1.2 RA/2017) – Processo 19987/2013 sob a responsabilidade dos Srs. Marcus Vinicius Doelinger Assad – Prefeito Municipal e Daziomar de Oliveira Nogueira – Secretário Municipal de Educação, relativamente à Coleção “Manual de Educação para

Filhos”, no valor de R\$ 495.000,00, equivalente a 184.213, 46 VRTEs.

7. As razões de justificativas em cotejo com as razões técnicas e a legislação aplicável impõem a manutenção dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.1.1-A desta decisão (item 2.1 ITC; e 2.1.1 RA 11/2017) – Processos 31208/2015 e 31209/2015 e 3.1.1-B desta decisão (item 2.1 ITC; e 2.1.2 RA/2017) – Processo 19987/2013, sob a responsabilidade dos Srs. Marcus Vinicius Doelinger Assad – Prefeito Municipal e Daziomar de Oliveira Nogueira – Secretário Municipal de Educação.

8. As razões de justificativas em cotejo com as razões técnicas e a legislação aplicável impõem a manutenção da responsabilização do Sr. Munir Abud de Oliveira Procurador Geral, quanto ao indicativo de irregularidade tratado no item 3.5.1 desta decisão (item 2.6 ITC; e item 2.11 RA 11/2017) – Processo 3525/2014.

9. As razões de justificativas em cotejo com as peculiaridades do caso, não se mostrando suficientes para permitir a conclusão do feito em razão de dúvidas remanescentes impõem a DETERMINAÇÃO de formação de autos apartados para melhor análise e apuração do valor a ser ressarcido, se for o caso, bem como os reais responsáveis quanto processos 22304/2014 e 17696/2013 – itens 3.2.1 e 3.3.5-B desta decisão (itens 2.2 e 2.3 ITC; e itens 2.1 e 2.10.2 RA 11/2017).

10. O afastamento dos indicativos de irregularidades e/ou ressarcimento impõe o Julgamento pela

REGULARIDADE da presente Tomada de Contas Especial em relação aos seguintes responsáveis, dando-lhes a devida quitação: Brunella Marques Couto Costa, em razão do afastamento dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 e 3.3.5-A desta decisão, bem como de sua responsabilização quanto aos itens 3.3.1 e 3.3.2; Tatiane Rovetta Pereira, em razão do afastamento dos indicativo de irregularidade tratado no item 3.2.3 desta decisão; Fábio Henrique Fernandes Telles de Sá, Richeli de Jesus Maia e William Almeida Cirino, em razão do afastamento dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4 e 3.4.5 desta decisão; Richeli de Jesus Maia, em razão do afastamento dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.4.1, 3.4.3, 3.4.4 e 3.4.5 desta decisão.

11. A manutenção dos indicativos de irregularidades e/ou ressarcimento impõe o Julgamento pela IRREGULARIDADE da presente Tomada de Contas Especial em relação aos seguintes responsáveis: Marcus Vinicius Doelinger Assad – Prefeito Municipal de Anchieta e Daziomar de Oliveira Nogueira – Secretário Municipal de Educação, em razão da manutenção dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.1.1-A e 3.1.1-B desta decisão, imputando-lhes o RESSARCIMENTO mantido quanto ao item 3.1.1-B desta decisão (itens 6 e 7 do Acórdão), solidariamente, no valor de R\$ 495.000,00, equivalente a 184.213,46 VRTEs, bem como aplicando-lhes, individualmente, multa pecuniária no valor de R\$ 5.000,00.

12. A rejeição das razões de justificativas do Dr. Munir Abud de Oliveira Procurador Geral, impõe se

considerar irregulares os seus atos de gestão em relação aos itens itens 3.2.1 e 3.5.1 desta decisão (itens 2.2 e 2.6 ITC; e itens 2.1 e 2.11 RA 11/2017) – Processos 22304/2014 e 3525/2014, exceto quanto ao ressarcimento a ser apurado em autos apartados no tocante ao item 3.2.1 desta decisão, havendo desconversão da tomada de contas especial neste momento, aplicando-lhe multa pecuniária no valor de R\$ 1.000,00.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA:**

Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial Convertida, oriunda de Fiscalização / Auditoria realizada da Prefeitura Municipal de Anchieta, relativamente aos exercícios de 2013 a 2015, conforme a Decisão TC 01259/2017-2 – Plenário, apresentando-se como **responsáveis** os Senhores: **Marcus Vinícius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal; **Daziomar de Oliveira Nogueira e Brunella Marques Couto Costa** – Secretários Municipais de Educação; **Bruna Guimarães Vieira** – Coordenadora de TI; **Fernanda da Silva Pereira Parente**; **Munir Abud de Oliveira** – Procurador Geral; **Orlando Bergamini Junior** – Subprocurador Geral; **Tatiane Rovetta Pereira** – Chefe do Empenho; **Fábio Henrique Fernandes Teles de Sá** – Secretário Municipal de Administração; **William Almeida Cirino** – Gerente Estratégico de Tecnologia da Informação; **Richeli de Jesus Maia** – Pregoeira Oficial; bem como as empresas contratadas: **Pro-Memória Serviços Ltda., e, Innova Soluções em Gestão Ltda.**

Os responsáveis foram regularmente citados, através da Decisão TC 01259/2017-2 – Plenário, a fim de que apresentasse suas razões de justificativas e/ou efetivasse o recolhimento das importâncias a eles imputadas, nos termos do Relatório de Auditoria 11/2017-4 e da Instrução Técnica Inicial – ITI 00128/2017-2, tendo apresentado, tempestivamente, suas razões de justificativas, conforme elencado no Despacho da Secretaria Geral das Sessões – SGS, acostado às fls. 5363-5364 desses autos.

A área técnica, através do NOP – Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais, por meio da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 01894/2020-1, opinou pela rejeição/afastamento das Preliminares Prejudiciais de Mérito suscitadas, conforme o item 1, subitens 1-4 da ITC, bem como pela manutenção dos indicativos de irregularidades 1.1.1 a 1.1.9 que ensejam dano ao erário.

Sugeriu, ainda, a manutenção dos indicativos de irregularidades tratados nos itens: **1.2.1 a 1.2.10 que não ensejam dano ao erário**, bem como o **afastamento da responsabilização da Sra. Tatiane Rovetta Pereira** – Chefe do Empenho, por suposta omissão na avaliação da adequação orçamentária para as despesas no processo 22.304/2014.

O Ministério Público Especial de Contas, nos termos do parecer 03289/2020-7, de lavra do Procurador, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, acolhendo na íntegra o entendimento técnico, pugnou no mesmo sentido.

Ressalte-se que na 12ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara realizada no dia 19/3/2021, compareceram e realizaram sustentação oral através dos seus representantes legais: O Sr. **Marcus Vinícius Doelinger Assad**, em seu nome, bem como dos Srs. **Brunella Marques Couto Costa, Bruna Guimarães Vieira, Fernanda da Silva Pereira Parente, Tatiane Rovetta Pereira, Fábio Henrique Fernandes Teles de Sá, William Almeida Cirino e Richeli de Jesus Maia; Os Srs. Daziomar de Oliveira Nogueira e Orlando Bergamini Junior**; além das empresas: **Pro-Memória Serviços Ltda. e Innova Soluções em Gestão Ltda.**, sendo os autos mantidos em pauta em razão de não terem sido apresentados documentos novos,

além de ter havido pedido de adiamento, por parte do Procurador, Sr. **Munir Abud de Oliveira**.

Assim, conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado, na forma do artigo 29 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

**É o sucinto relatório.**

## **V O T O**

Tendo sido realizada fiscalização/auditoria na Prefeitura Municipal de Anchieta abrangendo os exercícios de 2013 a 2015, com conversão do feito em Tomada de Contas Especial, em virtude de indicativo de ressarcimento a ser imputado aos agentes responsáveis, necessário é a sua análise, para posterior deliberação pelo Colegiado.

### **1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:**

Do exame dos autos, verifico que a área técnica, através do NOP - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais, por meio da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 01894/2020-1, opinou pela rejeição / afastamento das Preliminares Prejudiciais de Mérito suscitadas, conforme o item 1, subitens 1 a 4 da ITC, bem como pela manutenção dos indicativos de irregularidades **1.1.1 a 1.1.9 ensejadores de dano ao erário**.

Sugeri, ainda, a manutenção dos indicativos de irregularidades tratados nos itens: **1.2.1 a 1.2.10 que não ensejam dano ao erário**, bem como o **afastamento da responsabilização da Sra. Tatiane Rovetta Pereira** – Chefe do Empenho, por suposta omissão na avaliação da adequação orçamentária para as despesas no processo 22.304/2014.

O Ministério Público Especial de Contas, por seu turno, acompanhou a área técnica na integra, nos termos do parecer 03289/2020-7, de lavra do Procurador, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, pugnando no mesmo sentido.

### **2. DAS PRELIMINARES ARGUIDAS:**



No tocante às preliminares suscitadas, verifico que a análise técnica se mostra adequada, não sendo necessário qualquer acréscimo à motivação realizada, motivo pelo qual **acolho o entendimento técnico**, adotando-o como razão de decidir **rejeito as preliminares suscitadas pelos agentes responsáveis, analisadas no item 1, subitens 1.1 a 1.4 da ITC**, cujo texto parcial se transcreve, passando a integrar a presente decisão, veja-se:

[...]

Nesse contexto, claro está que três são as situações em que se encontram os pareceristas, quais sejam:

- a) Quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo, neste caso o Parecerista não tem responsabilidade;
- b) Quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer, neste caso o parecerista pode ter responsabilidade; e
- c) Quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir, aí o Parecerista tem responsabilidade.

Por fim, frisa-se que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal é de autorizar o Tribunal de Contas a responsabilizar os advogados públicos, sendo tal responsabilização restrita, reduzindo-se o âmbito desse sancionamento apenas para os casos de culpa e erro grosseiro.

Obviamente, o dolo e a má-fé devem ser responsabilizados, não havendo posicionamento em contrário para não se admitir a responsabilização, sendo certo que não é qualquer ato negligente ou imprudente que deve levar à responsabilização.

A posição do STF é no sentido de que a autoridade não se vincula à opinião emitida quando é facultativa, ficando, entretanto, obrigada a realizar o ato tal como submetido à consultoria na hipótese vinculada ou de parecer obrigatório.

Assim, para efeito de caracterização da responsabilidade do parecerista, necessária é a comprovação do nexos de causalidade que aponta no quanto a manifestação do parecerista concorreu para o ato causador de prejuízos ao erário.

Desse modo, é possível a imputação de responsabilidade ao parecerista, observadas as condições aqui postas, sendo certo que a imputação ou não de responsabilidade é matéria de mérito que ali deve ser enfrentada.

Isto posto, **manifesta-se pela rejeição da preliminar suscitada**. – g.n.

Ultrapassadas as preliminares, passa-se à análise meritória do feito.

### 3. DO MÉRITO:

Desta feita, cumpre a este Relator o enfrentamento de mérito dos indicativos de irregularidades, cuja manutenção foi sugerida pela área técnica, com fundamento na documentação contida nos autos, nas razões de justificativas, no opinamento

técnico, bem como na legislação e jurisprudência aplicável, na busca da verdade real, a saber:

**3.1. PROCESSOS 31208/2015 E 31209/2015 – AQUISIÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE MATERIAL ESCOLAR (ATLAS GEOGRÁFICO DO ESPÍRITO SANTO E DE SEUS MUNICÍPIOS, E ENCICLOPÉDIA DIGITAL DO CORPO HUMANO) E 19987/2013 – AQUISIÇÃO DE COLEÇÕES PARADIDÁTICAS.**

**3.1.1. ATO ANTIECONÔMICO E ILEGÍTIMO, AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO, FINALIDADE PÚBLICA, PLANEJAMENTO E JUSTIFICATIVAS ADEQUADAS (ITEM 2.1 DO RA 11/2017 E 2.1 DA ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGO 12, INCISO II, C/C ARTIGOS 7º, INCISO I E §§ 2, INCISO I E 9º, 14, CAPUT, 15, INCISO I E § 7º, INCISOS I E II, 38, INCISO VI, TODOS DA LEI 8666/1993; PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO, DA FINALIDADE PÚBLICA, DA EFICIÊNCIA, DA ECONOMICIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.**

Relata a equipe de auditoria que a Prefeitura adquiriu materiais e contratou serviços sem motivação, sem finalidade pública, sem planejamento e sem justificativas adequadas, conforme os itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 do relatório de auditoria – RA 11/2017, a seguir analisados.

Anotam que, de acordo com ao art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8666/93, as compras devem observar prévia definição das unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação e sempre voltadas a atender ao interesse público.

Afirmam que, descumprindo a legislação citada, os documentos constantes dos processos analisados revelam que em nenhum deles foram observadas as determinações legais quanto às justificativas de necessidades de aquisição, ou seja, não foram encontrados relatórios, justificativas, estudos ou similares que apontassem para a necessidade das aquisições em função da utilização provável

dos objetos (materiais paradidáticos) e serviços (elaboração de reestruturação organizacional, planos de cargos e salários e respectivos antiprojeto de leis).

Afirmam, por fim, que tais fatos constituem diversos indícios de irregularidades conexas como antes mencionado, além de evidenciar desvio de poder, conforme análise a seguir:

**3.1.1-A. PROCESSOS 31208/2015 E 31209/2015: AQUISIÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE MATERIAL ESCOLAR (4.000 ATLAS GEOGRÁFICO DO ESPÍRITO SANTO E DE SEUS MUNICÍPIOS, E 1.020 ENCICLOPÉDIA DIGITAL DO CORPO HUMANO) DA EMPRESA FORTEMIX EDITORA, NOS VALORES RESPECTIVOS DE: R\$ 196.000,00 E R\$ 199.920,00 E TOTAL DE R\$ 395.920,00 (ITEM 2.1.1 DO RA 11/2017 E 2.1 ITC).**

**Responsável: Marcus Vinícius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal desde 1/1/2013 – autorizou a contratação por inexigibilidade sem planejamento, finalidade pública, motivação e justificativas adequadas, sem observar expressa orientação jurídica quanto a ausência de exigências para a contratação (interesse público, justificativa dos preços, da escolha do objeto e veracidade da declaração de exclusividade), sem avaliar a economicidade, a razoabilidade e eficiência das despesas, no caso, expressivas e desproporcionais, e sem fundamentar a motivação, especialmente em relação às quantidades e destino final dos materiais;

**Responsável: Daziomar de Oliveira Nogueira** – Secretário Municipal de Educação: nos processos 31208/2015 e 31209/2015: elaborar a solicitação de compras de material escolar (**Atlas Geográfico do Espírito Santo e de seus Municípios, e Enciclopédia Digital do Corpo Humano**), documento equivalente ao Termo de Referência (Ofícios 156 e 157, de 3/12/2015) com base em orçamento apresentado pela empresa Supritec Editora, ao preço unitário respectivo de R\$ 196,00 e R\$ 49,00 por ela definido, sem planejamento, finalidade pública, motivação e justificativas, e, ainda, sem fundamentar a motivação, que se resume em declarações genéricas acerca da missão da Secretaria de Educação na “formação integral das pessoas”.

Resumidamente, a equipe de auditoria narrou que houve deficiências apontadas pelo Procurador e que orientou a Administração a justificar as razões de

escolha de materiais didáticos em detrimento de outros semelhantes, bem como a apontou a ausência de justificativa de preço, singularidade do objeto e ausência de declaração de exclusividade.

Embora tenha feito ressalva, houve a contratação por inexigibilidade, tendo a destruição dos materiais sido iniciada no período de auditoria.

Relatou-se que a situação se agrava pela ausência de boa qualidade do material, pois, o Atlas Geográfico adquirido (4.000 unidades) apresenta *erros crassos* e inaceitáveis, como por exemplo: na página 29, ao representar a divisão do Espírito Santo em microrregiões e macrorregiões, representa o município de Águia Branca de forma errada na Região Centro-Oeste, diferente da página 39, Região Noroeste.

Na página 28, a legenda indicativa das regiões tem cores diferentes das cores das divisões que deveria representar, o que impede a identificação das respectivas regiões, em especial a microrregião “Rio Doce”, cuja cor da legenda não confere com a cor do mapa.

Aduziu-se, ainda, que, no caso, o conjunto de informações contidas em 10 DVDs e, evidentemente, absolutamente desproporcional ao conteúdo previsto e exigido dos alunos nas disciplinas de biologia no ensino fundamental que, repita-se, conteúdo já disponível nos livros didáticos distribuídos gratuitamente pelo MEC.

Concluiu, assim, que a prefeitura adquiriu uma quantidade exorbitante e deu destino inusitado à montanha de caixas de 1.020 Enciclopédias, as quais distribuiu aos alunos do 8º e 9º ano do ensino fundamental.

Os responsáveis apresentaram defesa, sendo o Prefeito representado pelo advogado Pedro Josino Cordeiro, devidamente habilitado e identificado nos autos, alcançando os dois processos elencados, o que, em tese, aproveita ao Secretário de Educação, no que couber, alegando, em síntese, o seguinte:

- Tanto no caso do Atlas Geográfico, como no caso da Enciclopédia Digital, o relato técnico traduz opiniões pedagógicas dos Auditores, quanto ao uso de material disponibilizado pelo governo federal, sua qualidade, *vis a vis*, com o material adquirido; quanto ao conteúdo ser ou não pertinente ao nível dos alunos; quanto aos

mesmos possuírem em suas residências 'computadores com leitor de DVD1 ou eventual conflito entre o material trazido na Enciclopédia e o 'fundo cultural/religioso' das famílias dos alunos;

- Feito esse reparo, o que por si só, já torna frágil a imputação de 'não participação do corpo docente' o que é negado pelas assinaturas de professores, servidores e diretores de escolas do município em documento anexo ao relatório elaborado pelo ex-Secretário de Educação;

- Quanto às incorreções apontadas no Atlas Geográfico, observação que em nada se refere à participação do corpo docente na aquisição/distribuição do material didático, elas efetivamente existem, porém, não são capazes de prejudicar ou invalidar o material como impertinente, inadequado e incapaz de contribuir para a formação dos alunos, objetivo maior da aquisição;

- Sua utilidade pode ser comprovada pelas declarações de professores e diretores, que estamos juntando a essa defesa, com identificação clara e objetiva daqueles que exercem atividade – cargo/função – que lhes concede competência para opinar sobre a matéria.

Examinando o feito, verifico que o relatório técnico não aponta ausência de justificativa, ou compatibilidade dos valores pagos, com os preços de mercado, ou de justificativa da escolha do material, ou do fornecedor, ou de ineficiência da carta de exclusividade, afirmando apenas que os pareceres jurídicos apontaram tais irregularidades, bem como a impossibilidade das aquisições por inexigibilidade de licitação.

Conforme se verifica, os pareceres jurídicos trazem **alertas**, quanto à necessidade de observância nos casos de contratações diretas, devendo haver a devida harmonização de tais exigências nas contratações.

Da mesma forma, o *decisum* do Prefeito é transcrito, conforme antes demonstrado, tendo ele autorizado a contratação direta desde que observadas as orientações da Procuradora, tendo a equipe afirmado que ambos o Prefeito e o Secretário prosseguiram com o procedimento administrativo ignorando as

orientações da Procuradora por duas vezes (uma sobre a contratação direta e outra sobre a minuta do contrato).

No que se refere ao ressarcimento proposto, verifico do próprio relato técnico que houve a distribuição nas escolas do material adquirido e recebido, com início no momento da realização da auditoria.

Assim sendo, não houve comprovado locupletamento ilícito dos valores despendidos pelo Prefeito ou pelo Secretário de Educação, mas o comprovado recebimento e aplicação dos materiais inerentes à despesa.

Dessa forma, um possível ressarcimento dos valores despendidos, pelos agentes responsáveis, resultaria em enriquecimento indevido do erário, o que é inadmissível e contrário ao entendimento pacificado pela jurisprudência, doutrina e desta Corte de Contas.

No caso concreto, ainda que possivelmente não se tenha demonstrado previamente a necessidade ou carência do material didático adquirido, ou que o mesmo seja similar ao distribuído, gratuitamente, aos alunos pelo MEC, tais fatos não retiram do gestor a discricionariedade de adquirir outros materiais didáticos em complemento ao que fora antes adotado e distribuído, visando uma educação de melhor qualidade, que é o que se deve buscar o administrador público responsável pela educação.

Em face das razões expostas, **divergindo parcialmente do entendimento técnico**, acolhido pelo *Parquet* de Contas, **afasto o ressarcimento proposto, bem como mantenho a irregularidade**, em razão das deficiências nas justificativas e de outras formalidades legais pertinentes, **bem como a responsabilização do Prefeito por culpa in vigilando.**

**3.1.1-B. PROCESSO 19987/2013 – AQUISIÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE COLEÇÕES EDUCACIONAIS: “QUEM AMA EDUCA”, “DISCOVERY NA ESCOLA” E “MANUAL DE EDUCAÇÃO PARA FILHOS”. TSP EDITORA R\$ 1.200.320,00 (ITEM 2.1.2 DO RA 11/2017 E 2.1 ITC).**

**Responsável: Marcus Vinícius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal desde 1/1/2013 – autorizou a contratação por inexigibilidade sem planejamento,

finalidade pública, motivação e justificativas adequadas, sem observar expressa orientação jurídica quanto a ausência de exigências para a contratação (interesse público, justificativa dos preços, da escolha do objeto e veracidade da declaração de exclusividade), sem avaliar a economicidade, a razoabilidade e eficiência das despesas, no caso, expressivas e desproporcionais, e sem fundamentar a motivação, especialmente em relação às quantidades e destino final dos materiais;

**Responsável: Daziomar de Oliveira Nogueira** – Secretário Municipal de Educação: nos processos 31208/2015 e 31209/2015: elaborar a solicitação de compras **de material escolar (Atlas Geográfico do Espírito Santo e de seus Municípios, e Enciclopédia Digital do Corpo Humano)**, documento equivalente ao Termo de Referência (Ofícios 156 e 157, de 3/12/2015) com base em orçamento apresentado pela empresa Supritec Editora, ao preço unitário respectivo de R\$ 196,00 e R\$ 49,00 por ela definido, sem planejamento, finalidade pública, motivação e justificativas, e ainda, sem fundamentar a motivação, que se resume em declarações genéricas acerca da missão da Secretaria de Educação na “formação integral das pessoas”.

Além da conduta dos agentes responsáveis já descritas, o RA 11/2017 relata em síntese, o seguinte:

- A Secretaria Municipal de Educação adquiriu diversos materiais paradidáticos, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, sem justificativas, motivação, ou planejamento, sendo tais inexigibilidades ou dispensas apenas simulacro para fugir ao procedimento licitatório;

- No Memorando 194/2015 de 24/7/2015, o Secretário de Educação, Daziomar de Oliveira Nogueira solicita ao Prefeito autorização para adquirir tais materiais (Anexo 16) mediante justificativas por ela elencadas.

Tendo ela solicitado a autorização para aquisição dos seguintes materiais: 154 exemplares da obra “Coleção Educacional Quem Ama Educa”; 500 exemplares da obra “Manual de Educação para Filhos”, e, 154 exemplares da obra “Coleção Educacional Discovery na Escola”.

- Em parecer jurídico (transcrito) de 27/7/2015 (fls. 129-133, frente e verso, com numeração somente nas páginas de frente), a Procuradora Rebeca Rauta Morghetti, arguindo insuficiência de conhecimentos técnicos para declarar que somente o objeto pretendido é capaz de atender às necessidades da Administração, alerta quanto à necessidade de sua caracterização, sob pena de viabilidade de competição.

- Argumentou a equipe de auditoria que apesar da manifestação jurídica pela ausência de condições para contratação por inexigibilidade de licitação, o Prefeito autorizou a contratação ignorando todas as observações da Procuradora, assim como o fez o Secretário de Educação, as quais não mereceram o retorno do processo aos responsáveis pela sua correção ou reavaliação.

Os responsáveis apresentaram razões de justificativas, por patrono devidamente habilitado nos autos, o que, em tese, aproveita ao Secretário de Educação, no que couber, alegando, em síntese, o seguinte:

- A empresa TSP Editorial enviou à Prefeitura, proposta de fornecimento de livros escolares (paradidáticos) acompanhada de documentação em que demonstrava a utilidade e adequação do material proposto à possibilidade de contratação direta e demonstração dos preços praticados;

- No que tange à finalidade/adequação dos livros, essa documentação trazia: Parecer Técnico da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, Nota Técnica do Estado do Pará, e Manifestação da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, sendo que todas essas manifestações, notas técnicas e pareceres se pronunciavam favoravelmente às Coleções “Quem Ama Educa” e “Discovery na Escola”, entendendo serem as mesmas de utilidade na formação e desenvolvimento dos alunos;

- Com relação ao ressarcimento proposto, manifestou-se da mesma forma que nos processos anteriormente analisados, acrescentando informação de que nos anos de 2012 a 2015 o município de Anchieta foi o município do Brasil que mais investiu em educação o que permitiu que em 2015 tivesse o seu IDEB alcançado expressivos 5,5 para as escolas onde o índice é avaliado, o que responde, por si só, quanto ao interesse público das aquisições.



Examinando o feito, verifico que o relatório técnico não aponta ausência de justificativa ou de compatibilidade dos valores pagos com os preços de mercado, tampouco ausência de justificativa na escolha do material ou do fornecedor, ou mesmo ineficiência da carta de exclusividade, afirmando apenas que os pareceres jurídicos apontaram tais irregularidades, bem como a impossibilidade das aquisições por inexigibilidade de licitação, tendo referidos pareceres efetivado alertas a este respeito.

Dessa forma, o *decisum* do Prefeito autoriza a contratação direta desde que observadas as orientações da Procuradora, tendo a equipe afirmado que tanto ele como o Secretário de Educação prosseguiram com o procedimento administrativo ignorando as orientações da Procuradora por duas vezes (uma sobre a contratação direta e outra sobre a minuta do contrato).

Com relação ao ressarcimento proposto, observo da defesa do Secretário que a equipe de auditoria solicitou a relação da distribuição do referido material no momento da realização da auditoria (junho de 2016), sendo que houve a distribuição das Coleções adquiridas aos professores, pedagogos e assistentes pedagógicos, do material adquirido e recebido pela Prefeitura.

Observo, no entanto, da defesa do Secretário de Educação, que defendeu de forma clara e objetiva, a utilidade e importância das Coleções “Quem Ama Educa” e “Discovery na Escola”, entendimento com o qual coaduno.

Todavia, com relação à Coleção “Manual de Educação para Filhos”, limitou-se a incluí-la entre as demais na demonstração da distribuição, sem qualquer menção à sua utilidade nas escolas ou na atuação do seu corpo docente ou discente, e, pelo nome da obra, parece que o seu conteúdo não se aplica ao ensino nas escolas, podendo, entretanto, aplicar-se aos pais dos alunos.

Assim sendo, por ser discutível a finalidade, bem como o interesse público relacionado à formação e desenvolvimento dos alunos da rede de ensino municipal, entendo que **a referida obra não se insere no contexto das aquisições de materiais didáticos ou paradidáticos em tela, devendo, por isso, ser glosado o seu valor.**

Observo, ainda, que a análise técnica conclusiva não demonstrou os valores individuais das obras adquiridas, senão o valor global, o que nos remete a consulta ao relatório de auditoria, o qual informa a aquisição de 500 exemplares dessa obra ao preço unitário de R\$ 990,00 e total de R\$ 495.000,00, bem como de 154 exemplares de cada uma das outras duas, a preço unitário de R\$ 2.290,00, subtotal de R\$ 352.660,00 e total de R\$ 705.320,00, somando as aquisições R\$ 1.200.320,00.

Dessa forma, entendo que deve ser imputado o ressarcimento do valor de R\$ 495.000,00, correspondente a 184.213,46 VRTEs, relativo ao pagamento da Coleção “Manual de Educação para Filhos”, em razão da ausência de manifestação nos autos quanto a sua finalidade e interesse público relacionado à educação.

Ainda, com relação às coleções “Quem Ama Educa” e “Discovery na Escola”, ainda que possivelmente não se tenha demonstrado previamente a necessidade ou carência do material didático adquirido, ou que guarde similaridade com o material distribuído gratuitamente aos alunos pelo MEC, tais fatos não retiram do gestor a discricionariedade de adquirir tais materiais em complemento ao que fora antes adotado e distribuído, visando uma educação de melhor qualidade, que é o que se deve buscar o administrador público responsável pela educação.

Em face das razões expostas, **divergindo parcialmente do entendimento técnico**, acolhido pelo *Parquet* de Contas, **imputo ressarcimento apenas da Coleção “Manual de Educação para Filhos”, no valor de R\$ 495.000,00, correspondente a 184.213,46 VRTEs,** bem como **mantenho a irregularidade**, em razão das deficiências nas justificativas e na demonstração do interesse público, assim como a **responsabilidade do Prefeito por culpa in vigilando**.

**3.2. PROCESSO 22304/2014 – DISPENSA DE LICITAÇÃO – CONTRATO 98/2014 COM A FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E VENCIMENTOS (PCCV). VALOR CONTRATADO R\$ 2.000.000,00. VALOR PAGO R\$ 520.000,00. CONTRATO SUSPENSO. (ITEM 2.2 – ITC E 2.1 – RA 11/2017).**

**3.2.1. ACHADO DE AUDITORIA: ATO ANTIECONÔMICO E ILEGÍTIMO, AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO, FINALIDADE PÚBLICA, PLANEJAMENTO E JUSTIFICATIVAS ADEQUADAS (ITEM 2.1 RA 11/2017 E 2.2 - ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGO 12, INCISO II, C/C ARTIGOS 7º, INCISO I E §§ 2, INCISO I E 9º, 14, CAPUT, 15, INCISO I E § 7º, INCISOS I E II, E 38, INCISO VI, TODOS DA LEI 8666/1993.**

**Responsável: Marcus Vinícius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal desde 1/1/2013 – autorizar e contratar a FGV para **elaboração de quatro novos planos de cargos, carreira e vencimentos – PCCV para os servidores e metodologia de avaliação por competências; elaboração de manual do novo PCCV e da metodologia de avaliação; alinhamento estratégico e proposta de revisão da estrutura organizacional; e minuta de projeto de lei**, havendo contratação anterior com a UFES, em 2011, para o mesmo objeto (valor R\$ 204.013,36, 10,2% do contrato FGV R\$ 2.000.000,00), por valor exorbitante, conforme evidenciado no Termo de Referência e no Memorando 137/2014;

**Responsável: Munir Abud de Oliveira** – Procurador Geral desde 2/1/2013 – aprovou a contratação com a FGV, por dispensa de licitação, estando ausentes os requisitos legais exigidos;

**Responsável: Orlando Bergamini Junior** – Subprocurador Municipal a partir de 23/11/2013 – emitiu parecer desarrazoado e contrário aos fatos e às normas, avalizando a regularidade do procedimento por dispensa de licitação com base no art. 24 da Lei 8666/93, sumula 250 e decisões do TCU, não sendo a opção mais econômica.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, ainda que não tenha trazido todos os dados do relatório de auditoria, abordou os fatos de forma sucinta e conjunta com os demais itens, afirmando, quanto a este item, que a Prefeitura contratou por dispensa de licitação a prestação de serviços de **“Alinhamento estratégico e proposta de revisão da estrutura organizacional” “Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos” e “Elaboração do Manual do novo PCCV e da Metodologia de Avaliação por Desempenho por Competências” e “Minuta do Anteprojeto de Lei”**, conforme o Termo de Referência elaborado por Ana Lúcia

Pereira dos Santos Gozzer – Secretária Municipal de Administração e Recursos Humanos, em 19/9/2014, a qual não foi chamada aos autos.

Em razão da incompletude da ITC, compulsamos o relatório de auditoria, verificando longo relato sobre este tema, separadamente dos demais indicativos de irregularidades elencados pela mesma, com a devida identificação dos responsáveis e de suas respectivas condutas, o que apuramos e descrevemos acima, concluindo os Auditores por sugerir a citação dos responsáveis para recolherem a importância indicada, conforme se observa da Instrução Técnica inicial 128/2017, consubstanciada na Decisão TC 1259/2017- Plenário.

Relata a equipe de auditoria que a Prefeitura contratou com a UFES, em 2011, 4 (quatro) planos de cargos, carreira e vencimento: servidores da saúde, guarda municipal, magistério e demais servidores, trabalhos entregues em dezembro/2012, que se materializou nas leis 680/2011, 773/2012, 774/2012 e 776/2012.

Segundo o Procurador Geral, a Lei 773/2012 (saúde) já foi declarada inconstitucional, sem acostar documento comprobatório, e, as outras duas: 680/2011 (Administração Geral) e 776/2012 (Magistério) estão com sua constitucionalidade questionada nas ADIs 0017446-66.2013.8.08.0000 e 0017089-52.2014.8.08.0000, respectivamente.

Quanto à Lei 774/2012 (guarda municipal), afirmou o Procurador que, embora não tenha sido objeto de ADI, data *vênia*, em análise *perfunctória* realizada por aquele órgão a tal sistema jurídico implementado, claros são os vários pontos passíveis de inconstitucionalidade, que, por tal razão, provavelmente será objeto de interposição de ADI pelo Procurador de Justiça.

Continuou o Procurador Geral em seu parecer, em síntese, afirmando que, de certo, em análise incisiva, diante das 3 (três) ADI's que tramitam no TJ-ES, a instituição UFES não cumpriu o propósito para o qual foi contratada, o que vem acarretando sérios problemas para a Administração.

Concluiu o Procurador Geral: por tal razão, orienta-se a abertura de tomada de contas especial para apurar provável dano ao erário pela UFES, devendo ser confeccionados, com urgência, novos planos de carreira para os servidores.

Dessa forma, o Procurador Geral orientou o gestor a contratar serviços idênticos aos já contratados, com base em fatos não constituídos, mas em razão de mera expectativa do julgamento das ADI's.

O Termo de Referência definiu o objeto a ser contratado, ampliando os serviços, conforme orientação do Procurador Geral, incluindo o alinhamento estratégico, a metodologia de avaliação e o manual do novo PCCV.

A equipe de auditoria comparou o valor pago na contratação da UFES (R\$ 204.013,36) com o valor contratado com a FGV (R\$ 2.000.000,00), apurando diferença equivalente a 880,3%, ressaltando que o contrato da UFES não inclui o Manual do PCCV e a Metodologia de avaliação por competência, bem como o lapso temporal entre os dois contratos 2012-2014.

Afirmaram, ainda, que era possível, após a decisão do STF sobre as ADI's, contratar assessoria jurídica para sanar os problemas das referidas leis, concluindo que o resultado concretizado do procedimento foi: a) contratação desnecessária e ilegítima de serviços já prestados pela UFES, e b) preço exorbitante, do qual se pagou R\$ 520.000,00 até à auditoria (junho/2016) passível de ressarcimento.

Os responsáveis alegaram, em síntese, o que segue:

A esse respeito, **o Prefeito Municipal** apresentou longa defesa **abrangendo especialmente o tema principal do processo**, através do seu patrono, em seu nome e da Sra. **Tatiane Rovetta**, manifestando-se nos seguintes termos:

- Concluíram os Auditores que a contratação da FGV foi feita por preço exorbitante e configurou-se em ato desnecessário, que trouxe prejuízo ao erário, imputando ao gestor o ressarcimento, no valor de R\$ 520.000,00, correspondente aos pagamentos efetuados, imputação que aponta para uma responsabilização objetiva;

- No início de 2013, o Prefeito Municipal, recém empossado, já havia identificado os problemas existentes no Plano de Cargos elaborados pela UFES, particularmente no que concerne à concessão de progressão funcional, que vinha gerando indevido acréscimo na remuneração de servidores, com prejuízo ao erário;

- Em função de tais prejuízos e transtornos que as incorreções e inadequações desses planos traziam, a então Secretária de Administração Brunela Costa convocou reunião com a UFES para um Seminário de Alinhamento, em março de 2013, com a participação de servidores do município, tendo a UFES se comprometido a analisar e propor uma solução para os problemas;

- Nesse mesmo mês, a UFES entregou ao novo Secretário de Administração, Sr. Fábio Telles, um projeto de modernização da administração municipal que traduzia uma nova confecção e correção dos planos que já haviam sido por ela elaborados, acompanhado de proposta de preço, no valor de R\$ 868.893,60;

- Por evidente, a Administração não acolheu tal proposta, vez que a correção dos planos era obrigação da UFES, não cabendo cobrança adicional pelos serviços;

- Em agosto de 2013, a Procuradoria de Justiça ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI em face da Lei 680/2012, e, em seguida, em face das Leis 773/2012, em novembro de 2013, e 776/2012, em junho de 2014, o que colocava sua aplicação em condição precária;

- Nesse cenário, foram buscadas novas alternativas e foi nesse momento que se iniciou, de maneira formal, o processo 22.304/2014, alvo da presente irregularidade, sendo orientado pelo Procurador Geral, Dr. Munir Abud, de forma amplamente fundamentada, a contratação de empresa para elaboração de novos planos de cargos dos servidores;

- Assim, a manifestação do Procurador Geral sobre o Termo de Referência, elaborado pela autoridade competente, foi no sentido de que **era possível a contratação direta**, requerendo o retorno dos autos para análise de eventual contratação (despacho manuscrito);

- Assim, de plano, a afirmação da possibilidade e legalidade da contratação direta não pode ser imputada ao Prefeito, que sua decisão se baseou na manifestação técnica da Secretaria de Administração e da manifestação jurídica;

- O Prefeito Municipal, com base na manifestação jurídica, encaminhou ofício à FGV solicitando proposta para elaboração dos planos, na forma do Termo de Referência anexado, tendo a mesma apresentado sua proposta, bem como cópia de projetos similares produzidos para diversos municípios, além de cópia de toda a documentação necessária para embasar uma contratação direta, atendendo ao Termo de Referência;

- Encaminhado os autos à Procuradoria para análise da possibilidade jurídica de contratação direta da FGV, considerando a sua proposta em anexo, o Procurador Adjunto opinou pela possibilidade da contratação, em face da documentação trazida pela proponente;

- Assim, foram feitas a requisição dos serviços, bem como a nota de reserva 6573/2014 e a nota de empenho 6780/2014, no valor de R\$ 150.000,00, para o qual havia dotação autorizada suficiente, não tendo os servidores que as emitiram ofendido qualquer preceito legal, sendo assinado o contrato 98/2014, publicado em 19/12/2014, tendo sido emitida a ordem de serviço 1745, em 30/12/2014;

- O valor contratado, com a UFES, foi R\$ 317.986,73, tendo sido pago o valor de R\$ 204.213,36 pelos serviços realizados, já o valor contratado com a FGV foi de R\$ 2.000.000,00, tendo sido pago R\$ 520.000,00, por serviços prestados a contento, perfeitamente avaliados e recebidos, **não se podendo comparar tais valores pois o objeto do segundo contrato é bem mais amplo do que o primeiro;**

- Determinar ao Prefeito um ressarcimento por supostos danos ao erário decorrentes de uma contratação, pelo simples fato de ter homologado a contratação direta, por força do cargo/função em um processo legalmente conduzido, traduz-se em responsabilidade objetiva;

- Os pagamentos autorizados foram devidamente liquidados, porém, os trabalhos foram suspensos em razão da crise econômico-financeira que se abateu

sobre o Brasil em 2015, agravada pelo desastre ambiental sofrido pela Samarco, sendo esses fatores adversos, cuja imprevisibilidade e/ou dimensão levaram à suspensão do fornecimento contratado com a FGV;

- Após questionar o motivo da glosa: se seria pelo preço, motivação, desnecessidade, ou pela 'indevida' e 'ilegítima' contratação direta, ou pelos pagamentos realizados, ou mesmo pela suspensão da execução contratual em face fatores adversos, cuja imprevisibilidade e/ou dimensão levaram a tal decisão - concluiu no sentido de que, nesta última hipótese, qualquer imputação de ressarcimento estará criando a figura do gestor infalível, sendo esta uma reflexão a ser feita por essa Egrégia Corte de Contas.

Os demais responsáveis apresentaram razões de justificativas em separado que foram abordadas e analisadas pela subscritora da Instrução Técnica conclusiva TC que, em síntese, assim se manifestou:

- **O Procurador Geral, Munir Abud de Oliveira** alegou que o parecer jurídico que aprovou a contratação da FGV foi emitido por outro Assessor, limitando a sua atuação, na qualidade de Procurador Geral, a informar sobre as ADI's em trâmites referentes aos planos de cargos e salários, bem como em solicitar tomada de contas especial contra a prestadora do serviço defeituoso do qual originou as ADI's.

Sustentou que a decisão de contratar uma empresa em detrimento de outra, quando ambas possuem requisitos para serem contratadas por inexigibilidade / dispensa faz parte do poder discricionário do gestor público, no caso, o Chefe do Poder Executivo Municipal.

Alegou que a jurisprudência é vasta no sentido de permitir que a FGV seja contratada nos termos do artigo 24, inciso XIII da Lei 8666/93, e que o seu parecer tem caráter meramente opinativo, não podendo por isso ser responsabilizado juntamente com o gestor.

- **O Sr. Orlando Bergamini Junior – Subprocurador Municipal:** sustenta a legalidade da contratação, alegando, em síntese, que a FGV atende aos critérios exigidos em lei, e que não há exigência legal no sentido de que o objeto social da



entidade a ser contratada seja analítico, detalhado e exaustivo, ao ponto de conter a hipótese que corresponda exatamente aos serviços contratados.

Aduziu que a validade da contratação, em tela, não depende de singularidade ou exclusividade dos serviços, requisitos esses para a inexigibilidade e não para dispensa de licitação.

Sustentou, por fim, que o contrato 04/2011, firmado com a UFES, teve seu objeto restrito à elaboração de plano de cargos e salários, sendo que o contrato com a FGV é mais amplo, envolvendo também a revisão da estrutura organizacional.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC aborda os fatos e defesas, bem como a sua análise em relação a todos os responsáveis, de forma sucinta e conjunta com os demais itens elencados, assim se manifestando:

- **Quanto ao Prefeito:** alega não ter responsabilidade na contratação porque seguiu a orientação da Procuradoria Geral e que o PCCV, elaborado pela UFES, no que concerne ao benefício de progressão funcional, vinha gerando indevido acréscimo na remuneração dos servidores, resultando em prejuízo ao erário;

- Alegou, ainda, que, levado o problema para a UFES, ela apresentou proposta de preço, no valor de R\$ 868.893,60, por um projeto de modernização da administração municipal, o que não foi acolhido, por óbvio, vez que as correções eram de sua obrigação, não cabendo cobrança adicional;

Concluiu que os fatos alegados em extensa cronologia, por si só, não amparam a contratação da FGV na forma realizada, entendendo pela manutenção da irregularidade e devolução ao erário, do valor apurado e apontado na Instrução Técnica Inicial - ITI, além de aplicação das demais sanções que esta Corte de Contas entender pertinentes.

No tocante ao **Procurador Geral**, foi responsável por aprovar a contratação por meio de manifestação de próprio punho, contrária às normas e aos fatos, desprovida de fundamentação jurídica, em favor da contratação da FGV, por dispensa de licitação, sem que estivessem presentes os requisitos exigidos para tal opção.

Com relação ao **Subprocurador Municipal, Sr. Orlando Bergamini**, teria aprovado a contratação da FGV, por dispensa de licitação, por meio de parecer desarrazoado e contrário às normas, sem que estivessem presentes os requisitos exigidos para tal opção, como restou claro no RA 11/2017.

Examinando o feito, e analisando o mérito apenas quanto a este primeiro item, que é o tema principal tratado no relatório de auditoria, verifico:

- No tocante à responsabilização dos agentes indicados pela irregularidade, o Prefeito mostra-se totalmente amparado nas manifestações extremamente convergentes do setor jurídico do município, conforme comprova com transcrições no próprio relatório, dos seguintes pareceres:

- Segundo o Procurador Geral, a Lei 773/2012 (saúde) já foi declarada inconstitucional, sem acostar documento comprobatório, e as outras duas: 680/2011 (Administração Geral) e 776/2012 (Magistério) estão com sua constitucionalidade questionada nas ADI's 0017446-66.2013.8.08.0000 e 0017089-52.2014.8.08.0000, respectivamente.

- Quanto à Lei 774/2012 (guarda municipal), afirmou o Procurador que, embora não tenha sido objeto de ADI, data vênua, em análise *perfunctória* realizada por aquele órgão a tal sistema jurídico implementado, claros são os vários pontos passíveis de inconstitucionalidade, que, por tal razão, provavelmente será objeto de interposição de ADI pelo Procurador de Justiça.

- Continuou o Procurador Geral em seu parecer, em síntese, afirmando que, de certo, em análise incisiva, diante das 3 (três) ADI's que tramitam no TJ-ES, a instituição UFES não cumpriu o propósito para o qual foi contratada, o que vem acarretando sérios problemas para a Administração.

O Termo de Referência definiu o objeto a ser contratado, ampliando os serviços, conforme orientação do Procurador Geral, incluindo o alinhamento estratégico, metodologia de avaliação e o manual do novo PCCV.

O mesmo Procurador Geral, segundo a defesa do Prefeito, orientou, ainda, no sentido de que a contratação direta era possível se ele, o Prefeito indicasse a entidade a ser contratada, o que ele, o Procurador, em síntese confirmou

argumentando que em caso de haver mais de uma entidade passível de contratação direta, o gestor, no caso o Prefeito, escolhe o que lhe aprover.

O Subprocurador Municipal aprovou a minuta do contrato, isto é, a Procuradoria Municipal sugeriu a contratação com urgência dos serviços, bem como a indicação da entidade a ser contratada, aprovou o Termo de Referência, além do procedimento por dispensa de licitação e a minuta do contrato.

Dessa forma, ainda que o Prefeito tenha o dever de vigilância, proferiu decisão administrativa em caráter de urgência, amparado em manifestações técnicas e jurídicas, bem como em farta documentação constante dos autos, não devendo, por isso, ser responsabilizado pela irregularidade em si.

Com relação ao preço contratado dito exorbitante, tal afirmativa fundamenta-se na comparação do valor contratado (R\$ 2.000.000,00) e o valor pago à UFES pelo contrato de 2011 (R\$ 204.013,36), ressaltando a equipe de auditoria o lapso temporal de 2 anos entre as duas contratações (2012-2014), tomando por base a entrega dos serviços em dezembro 2012, o que em verdade foi maior (2011-2014), bem como a diferença do objeto contratado, que foi acrescido do manual do PCCV e metodologia de avaliação, além da proposta de revisão da estrutura geral do município.

Não levou em conta a equipe técnica que a UFES, em 2014, apresentou proposta para solucionar os quatro planos de cargos, carreira e vencimentos objeto de ADIs, no valor de R\$ R\$ 868.893,60, o que soma, sem a devida correção do valor pago dois anos anteriores o valor de R\$ 1.072.906,96, que corresponde a 53,64% do valor ora contratado (R\$ 2.000.000,00).

Levando em conta o acréscimo do objeto, bem como o lapso temporal existente entre as duas contratações – embora neste caso específico há indícios de tenha havido pagamento que implique dano ao erário-, não me parece ser possível se efetivar a comparação nestas condições, havendo peculiaridades que destoam da comparação realizada, fatos que devem ser objeto de esclarecimento.

Em razão dessas questões, entendo que não se pode, nesse momento, concluir pela irregularidade e penalizar quaisquer dos agentes indicados, motivo pelo

qual deve ser formado autos apartados para que se apurem sobreditos fatos, bem como o quantum do que deve ser devolvido à municipalidade, assim como sua autoria materializada, considerando a gama de agentes que se antepõem às decisões do Prefeito.

Posto isso, entendo que devem ser formados autos apartados para esclarecimento dos atos e fatos, conforme motivado, em face das razões antes externadas.

### **3.2.2. FUGA AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO (ITEM 2.2.3 – RA 11/2017 E 2.2 - ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGO 37, INCISO XXI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; E ARTIGOS 2º E 3º DA LEI 8666/1993.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL DESDE 1/1/2013; MUNIR ABUD DE OLIVEIRA – PROCURADOR GERAL DESDE 2/1/2013; E ORLANDO BERGAMINI JUNIOR – SUBPROCURADOR MUNICIPAL A PARTIR DE 23/11/2013.**

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, afirma, em síntese, que a Prefeitura contratou por dispensa de licitação a prestação de serviços de **“Alinhamento estratégico e proposta de revisão da estrutura organizacional” “Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos” e “Elaboração do Manual do novo PCCV e da Metodologia de Avaliação por Desempenho por Competências” e “Minuta do Anteprojeto de Lei”**, conforme o Termo de Referência elaborado por Ana Lúcia Pereira dos Santos Gozzer – Secretária Municipal de Administração e Recursos Humanos, em 19/9/2014 (a qual não foi chamada aos autos).

Em resumo, afirmou que referida contratação foi realizada sem observância aos requisitos exigidos pelo artigo 24, inciso XIII da Lei 8666/93, em especial: a) a pertinência entre as finalidades estatutárias da empresa e o objeto contratado; b) ausência de comprovação da compatibilidade do preço contratado com os praticados no mercado; c) ausência de adequada pesquisa de preços; d) possibilidade de competição, resultando em fuga ao procedimento licitatório, em

prejuízo do cotejo de preços, da transparência, da competitividade do certame e da proposta mais vantajosa para a Administração.

Sem adentrar às defesas individuais apresentadas pelos três responsáveis, cito apenas a análise procedida em conjunto pela subscritora da ITC no que pertine a este item, que assim se manifestou:

- **O Prefeito Municipal** apresentou defesa através do seu patrono, manifestando-se no sentido de que:

- As deliberações do Prefeito estão amparadas em manifestações técnicas e jurídicas, devendo sua responsabilização ser afastada, sendo público e notório que as leis dos planos de cargos e salários elaboradas pela UFES não se prestavam àquilo que deveriam prover, estando eivadas de vícios, defeitos, incorreções e impropriedades que vinham gerando toda sorte de transtornos à Administração;

- Ademais, sua conduta resultou na contratação indevida por dispensa de licitação, em fuga ao procedimento licitatório, em prejuízo ao cotejo dos preços, da transparência, da competitividade e da proposta mais vantajosa para a Administração.

- No tocante ao **Procurador Geral**, foi responsável por aprovar a contratação por meio de manifestação de próprio punho, contrária às normas e aos fatos, desprovida de fundamentação jurídica, em favor da contratação da FGV por dispensa de licitação, sem que estivessem presentes os requisitos exigidos para tal opção.

- Com relação ao **Subprocurador Municipal, Sr. Orlando Bergamini**, teria aprovado a contratação da FGV por dispensa de licitação, por meio de parecer desarrazoado e contrário às normas, sem que estivessem presentes os requisitos exigidos para tal opção, como restou claro no RA 11/2017, com fundamento no artigo 24, inciso XIII da Lei 8666/93 e na Súmula 250 do TCU.

Examinando o feito, verifico o seguinte:

- A área técnica fundamenta seu entendimento, basicamente na sua afirmativa de que o objeto contratado: apresentação de proposta de estrutura

organizacional, planos de cargos, carreiras e vencimentos (PCCV), bem como do respectivo manual não coaduna com as finalidades estatutárias da FGV, para manter a irregularidade em relação a todos os responsáveis indicados, asseverando que não consta entre as finalidades da entidade a elaboração de planos de cargos e salários.

- No entanto, transcreve o inciso IX, do estatuto da empresa: Conceber e implementar projetos de fortalecimento e desenvolvimento institucional para o setor público ou privado, em todas as suas áreas de competência, inclusive gestão e tecnologia da informação, que demonstra estar a contratação abarcada pela dispensa de licitação prevista no artigo 24, inciso XIII da Lei 8666/93 e pela Súmula 250 do TCU, pois o objeto contratado trata de fortalecimento e desenvolvimento institucional do município.

- Dessa forma, é desnecessário que constasse da finalidade da contratada, especificamente, a elaboração de planos de cargos e salários, projetos de lei, ou revisão de estrutura organizacional, bastando o entendimento de que tais objetos tratam de fortalecimento e desenvolvimento institucional, o que consta entre as finalidades da FGV;

- Ademais, conforme demonstrado na própria ITC, a FGV comprovou a sua contratação por dispensa de licitação com diversos entes públicos na esfera federal e estadual, sendo certo que os preços de tais contratações, por ela apontados para efeito de justificativa do preço contratado, poderiam, sim, balizar os praticados no contrato em tela, no entanto, não se estabeleceu uma efetiva comparação entre eles para que possibilite uma avaliação entre os objetos contratados;

- Ainda, com relação ao preço contratado, não deve prevalecer a comparação estabelecida em relação aos preços da UFES e da FUCAPE, apresentados em 2011, e em objeto menos amplo do que foi contratado com a FGV, em 2015, por absoluta dissonância entre os mesmos, o lapso temporal decorrido, bem como a proposta de preço da UFES para solucionar os problemas, conforme analisado no item anterior.

Posto isto, **divergindo do entendimento técnico**, acolhido pelo *Parquet* de Contas quanto a esse indicativo de irregularidade, afasto a presente irregularidade,

em relação aos Srs. **Marcus Vinícius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal; **Munir Abud de Oliveira** – Procurador Geral; e **Orlando Bergamini Junior** – Subprocurador Municipal.

### **3.2.3. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE PARA AS DESPESAS (ITEM 2.3.1 – RA 11/2017 E 2.2 - ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 7º, § 2º, INCISO III, 14 E 38, CAPUT, DA LEI 8666/1993; E ARTIGO 16, § 4º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL DESDE 1/1/2013; E TATIANE ROVETTA PEREIRA – CHEFE DE EMPENHO.**

Sem adentrar à defesa individual apresentada pelo responsável, indico apenas a análise procedida em conjunto pela subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC no que pertine a este item, que assim se manifestou em síntese:

- Houve abordagem conjunta dos dados do Relatório de Auditoria 11/2017, afirmando-se que em relação a este processo, os responsáveis indicados são responsáveis, também, por terem contratado a empresa ainda que com ausência de dotação orçamentária suficiente para as despesas (item 2.3 – RS 11/2017);

- O Prefeito Municipal apresentou defesa através do seu patrono, em seu nome e da Sra. Tatiane Rovetta, manifestando-se, em síntese, nos seguintes termos:

- Informou que, contrariamente à afirmativa dos Auditores, foi emitida a nota de empenho 6780, em 23/10/2014, no valor de R\$ 150.000,00, a qual indicava saldo de dotação anterior de R\$ 151.064,17;

- Foi emitida a nota de empenho 2277, em 24/4/2015, no valor de R\$ 500.000,00, após a assinatura do contrato, que indicava saldo anterior de R\$ 1.387.837,00, e, em 30/11/2016, foi emitida a nota de empenho 6233/2016, no valor de R\$ 430.000,00, que indicava saldo anterior de R\$ 431.674,72;

- Embora discorde da equipe de auditoria quanto à afirmativa de que a ausência de dotação orçamentária disponível resultou na falta de pagamento à FGV, no montante de R\$ 559.500,00, informa sobre o ofício 317/2016, em que a mesma demonstra preocupação quanto ao andamento dos trabalhos, apontando falta de quitação do referido valor, por produtos já entregues e faturados referentes às parcelas 4, 6, 7 e 8, mais diferencial das parcelas 1, 2 e 3;

- Em síntese exposta no relatório de auditoria, o Prefeito autorizou a contratação sem que houvesse saldo orçamentário suficiente para a despesa estimada, em afronta ao princípio da legalidade da despesa pública, resultando na insuficiência de recursos financeiros para o pagamento dos serviços prestados e na inadimplência da Prefeitura.

Examinando o feito, verifico o que segue:

- A área técnica fundamenta seu entendimento, basicamente, na afirmativa de que o Prefeito autorizou a contratação sem que houvesse saldo orçamentário suficiente para a despesa estimada, em afronta ao princípio da legalidade da despesa pública, resultando na insuficiência de recursos financeiros para o pagamento dos serviços prestados e na inadimplência da Prefeitura;

- Esclareça-se que a inexistência de dotação orçamentária disponível nada tem a ver com a inexistência de recurso financeiro disponível, ou seja, o município poderia não possuir dotação orçamentária para o empenho da despesa estimada, mas possuir recurso financeiro em caixa para pagá-la, e vice versa;

- Quanto à alegada inobservância do princípio da legalidade da despesa pública por não haver dotação orçamentária disponível para a despesa estimada, verifica-se do disposto na legislação de regência que a contratação somente é permitida quando houver dotação orçamentária disponível para pagamento da execução ocorrida no exercício financeiro;

- No entanto, a contratação ocorreu em outubro de 2014, quase ao final da execução orçamentária do exercício, sendo o primeiro empenho no valor de R\$ 150.000 emitido em 23/10/2014, seguido de outros empenhos nos exercícios de 2015 e 2016, observando-se o RA 11/2017 que o contrato seria pago em parcelas



nos valores de R\$ 130.000,00 da 1ª até 6ª parcelas, R\$ 140.000,00 da 7ª à 11ª parcelas, e R\$ 130.000,00 da 12ª à 15ª parcelas;

- Relata-se e comprova-se ao final, tanto pelo relato técnico como pela defesa, que o contrato foi suspenso por impossibilidade de sustentação financeira por parte do município, em razão de crise financeira em 2015 agravada pelo acidente ambiental sofrido pela Samarco, não por ausência de dotação orçamentária, o que torna inepta a presente discussão sobre a existência ou não de dotação orçamentária disponível para o empenho da despesa (não o pagamento, que trata de outra etapa da despesa);

- A Lei 8666/93 estabelece em seu artigo 7º, § 2º, inciso III, que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obras ou serviços executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

- No caso, o contrato por dispensa de licitação foi firmado no final de outubro do exercício financeiro de 2014, restando comprovada a existência de dotação orçamentária disponível para pagamento dos serviços a serem executados naquele exercício financeiro, e seria paga em parcelas, de acordo com o cronograma antes demonstrado, assim, entendo que não há irregularidade na questão orçamentária.

Posto isto, **divergindo parcialmente do entendimento técnico**, acolhido pelo *Parquet* de Contas, **afasto a presente irregularidade**, sob a responsabilidade de todos os agentes: **Marcus Vinícius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal e **Tatiane Rovetta Pereira** – Chefe de Empenho.

**3.3. PROCESSO 17696/2013 – PREGÃO PRESENCIAL 039/2013 – CONTRATO 084/2014 – SOLUÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL – R\$ 591.600,00 REFERENTE A CONTRATAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO EDUCACIONAL, COM EDITAL CONTENDO CLÁUSULAS RESTRITIVAS DE LOTE ÚNICO, SEM QUE TENHAM SIDO ELABORADOS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA SOBRE A NÃO DIVISIBILIDADE DO OBJETO. (ITEM 2.3 – ITC).**

**3.3.1. ACHADO DE AUDITORIA: AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO, QUANDO PRESENTES A SUA VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA (ITEM 2.4.2 – RA 11/2017 E 2.3 - ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 23, § 1º, E 15, INCISO IV, DA LEI 8666/1993 C/C O ART. 9º DA LEI 10.520/2002.**

**Responsáveis: Marcus Vinícius Doelinger Assad – Prefeito Municipal; e Brunella Marques Couto Costa – Secretária Municipal de Educação – 17/2/2014 a 14/10/2015.**

De acordo com o relatório de auditoria, conforme manifestação da subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, a contratação da Solução de Gestão Educacional, junto à empresa Innova Soluções em Gestão Ltda., tornou-se extremamente adversa para a Prefeitura, conforme já explicitados os motivos pelos quais se inviabilizaram as exatas mensurações financeiras do cumprimento das obrigações contratuais pela contratada.

Não bastasse a ausência de custos unitários, de parcelamento do objeto e de pesquisa insuficiente e inadequada de preços, um dos tópicos sobre a habilitação da empresa versava sobre atividades estruturantes.

Quanto a este item o discurso técnico apenas contesta a ausência do parcelamento por não constar estudos técnicos destinados a esse fim, mas não demonstra a presença de viabilidade técnica e econômica nesse sentido.

Ademais, demonstra o relato técnico que tal irregularidade provém da adoção de um segundo Termo de Referência, sem as considerações da Secretaria de Educação ou da Gerência de TI sobre os mínimos requisitos de viabilidade, sem identificar a autoridade que elaborou o referido anexo e parte do edital, tendo sido responsabilizados o Prefeito por assinar a homologação do processo licitatório e o contrato, além de autorizar os pagamentos da despesa liquidada pelos seus subordinados, bem como a Secretária de Educação por prosseguir com a execução do contrato já firmado entre o município e a Innova Soluções.

Dessa forma, não se pode apenar os gestores, por ausência de demonstração da mesma com o vínculo subjetivo inerente a cada um, de maneira que **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

**3.3.2. ACHADO DE AUDITORIA: ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DE PREÇO (PESQUISA DE PREÇO) INADEQUADO E INSUFICIENTE (ITEM 2.5.2 – RA 11/2017 E 2.3 - ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 15, INCISO V, E § 1º, 40, § 2º, INCISO II, E 43, INCISO IV, DA DA LEI 8666/1993; ACÓRDÃOS TCU – PLENÁRIO: 868/2013, 2816/2014 E 1002/2015.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; E BRUNELLA MARQUES COUTO COSTA – SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – 17/2/2014 A 14/10/2015.**

De acordo com o relatório de auditoria, nas palavras da subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITCTC, o setor de compras realizou cotação de preços junto a três potenciais fornecedores do objeto a ser contratado, dos quais dois não atenderam, sendo no entanto, substituídos por outros dois que não haviam sido consultados, cujos orçamentos geraram o preço médio global de referência de R\$ 644.283,28.

Em suma, o orçamento ficou prejudicado de um lado por conta de poucas cotações (cotações de três empresas gerou o valor médio de referência) e por outro, sem garantia de que o valor médio, inadequadamente estimado, refletisse o valor referencial de mercado para o objeto.

Quanto a este item, da mesma forma, demonstra o relato técnico que tal irregularidade provém do processo licitatório do qual a Secretária de Educação responsabilizada não participou, por prosseguir com a execução do contrato já firmado entre o município e a Innova Soluções, tendo o Prefeito sido responsabilizado por assinar a homologação do processo licitatório e o contrato por força das atribuições do seu cargo.

- No tocante ao mérito da questão, verifico do relato técnico que foram colhidos três orçamentos, dos quais dois de forma espontânea, em substituição a

dois outros que haviam sido solicitados e não atenderam, apurando-se o preço médio de referência a ser cotado pelos licitantes;

- Com relação aos dispositivos legais embasadores da irregularidade, o que mais se aproxima é o art. 15 da Lei 8666/93, que no seu inciso V prescreve: as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública;

- O § 1º do referido artigo trata do sistema de registro de preços, estabelecendo a necessidade de ampla pesquisa de mercado, sem, no entanto, indicar a forma;

- Verifico que o entendimento técnico se fundamenta no princípio da especialização, não havendo qualquer dispositivo legal ou norma a respeito, por outro lado, há que se observar o princípio constitucional insculpido no inciso II, do artigo 5º da nossa Carta Magna, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa em virtude de lei, o que implica na ausência de subsunção do fato à norma de regência.

Dessa forma, não se pode apenar os gestores, por ausência de demonstração da mesma com o vínculo subjetivo a eles inerentes, de maneira que **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

**3.3.3. ACHADO DE AUDITORIA: INEXECUÇÃO DE ITENS CONTRATUAIS. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATIVIDADES ESTRUTURANTES DO OBJETO (ITEM 2.6.2 – RA 11/2017 E 2.3 ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 3º, 66 E 67, CAPUT, E §§ 1º E 2º, DA LEI 8666/1993.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; E BRUNELLA MARQUES COUTO COSTA – SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – 17/2/2014 A 14/10/2015; DAZIOMAR DE OLIVEIRA NOGUEIRA – SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO; E BRUNA GUIMARÃES VIEIRA – COORDENADORA DE TI DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.**

De acordo com o relatório de auditoria, nas palavras da subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, a empresa contratada deveria executar o cronograma de instalação e implantação do sistema/plano de trabalho durante as quatro primeiras semanas, a partir da ordem de serviço emitida em 15/10/2014, com prazo até 15/11/2014.

O plano de trabalho compunha-se de dois grupos de serviços, com um total de 36 itens, sendo: o 1º grupo: instalação e implantação dos sistemas com 18 itens que abarcavam os 16 sistemas, os equipamentos de entrada/saída (catracas) e cartão de identificação em PVC; e o 2º grupo: treinamento dos sistemas elencavam os mesmos tópicos do 1º.

Então, as catracas e os cartões de identificação, assim como os sistemas (registro escolar, gestão escolar, etc.) foram tratados como sistemas, porque previam as suas instalações/confecções e posteriores ligações lógicas com o sistema de frequência escolar.

A equipe de auditoria visitou oito escolas que, a critério da Administração, receberiam as catracas de proximidade, além da escola EMEIEF Rosalino Simões, que não tinha conexão com a *internet*, constatando nessas nove escolas a implantação do *software* de Gestão Educacional.

Segundo a equipe de auditoria, o Prefeito e o Secretário de Educação, além da coordenadora de TI da Secretaria Municipal de Educação foram responsáveis pela inexecução de parte das Atividades Estruturantes (treinamento de usuários dos sistemas, instalação das catracas de proximidade e confecção de cartões de acesso).

Quanto a este item, demonstra a subscritora da ITC, de forma conjunta com os outros 4 itens, sem indicar inclusive o valor a ser ressarcido, que a equipe de auditoria visitou oito escolas que, a critério da Administração, receberiam as catracas de proximidade, além da escola EMEIEF Rosalino Simões, que não tinha conexão com a *internet*, constatando nessas nove escolas a implantação do *software* de Gestão Educacional, concluindo pelo ressarcimento.

- Nas suas palavras, segundo a equipe de auditoria, o Prefeito e o Secretário de Educação, além da coordenadora de TI da Secretaria Municipal de Educação foram responsáveis pela inexecução de parte das Atividades Estruturantes (treinamento de usuários dos sistemas, instalação das catracas de proximidade e confecção de cartões de acesso);

- Esclareça-se que a responsabilização da Sra. **Bruna Guimarães Vieira** – Coordenadora de TI da Secretaria de Educação, no caso, não decorre do seu cargo, mas do fato de ser fiscal do contrato, conforme o relatório de auditori;

- Há que se observar, ainda, que o mesmo fato aqui analisado (inexecução contratual), sujeito a multa, vez que não consta da ITI para ressarcimento, é tratado no item 3.3.5 desta decisão, passível de ressarcimento e multa.

Dessa forma, não se pode apenar os gestores, por ausência de demonstração da mesma com o vínculo subjetivo inerente a cada um, além da possibilidade de ocorrência de dupla apenação, de maneira que **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

**3.3.4. ACHADO DE AUDITORIA: INSUFICIÊNCIA OU AUSÊNCIA DE ANÁLISE DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO PELA GERÊNCIA ESTRATÉGICA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E PELO ÓRGÃO REQUISITANTE (ITEM 2.9.1 – RA 11/2017 E 2.3 ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGO 7º, § 2º, INCISOS II E III, DA LEI 8666/1993.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; E BRUNELLA MARQUES COUTO COSTA – SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – 17/2/2014 A 14/10/2015; DAZIOMAR DE OLIVEIRA NOGUEIRA – SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO; BRUNA GUIMARÃES VIEIRA – COORDENADORA DE TI DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO; E INNOVA SOLUÇÕES EM SOFTWARES LTDA. ME - CONTRATADA.**

Segundo o relato técnico, nas palavras da subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, na realização do pregão foi adotado o 2º Termo de Referência sem as considerações de viabilidade mínima, eis que não há qualquer evidência de que

tenha havido participação da Gerência Estratégica de Tecnologia da Informação – GSTI (princípio da especialização).

Assim, não consta dos autos evidências de realização de estudos sobre soluções disponíveis no mercado, projetos similares adotados por outros órgãos da administração municipal ou estadual, soluções disponíveis no Portal do *Software* Público Brasileiro, a possibilidade de adoção de *software* livre ou até mesmo a vantagem de se adquirir a licença permanente do *software*.

Da mesma forma, não consta do Termo de Referência as considerações da Secretaria de Educação sobre orçamento detalhado de custos unitários, pois as cotações realizadas foi pelo preço global, não havendo ainda fundamentação para escolha em licitar a solução pretendida com bases técnicas e econômicas compatíveis, pois além de não se ter realizado as pesquisas por projetos similares, o edital e seus anexos, principalmente com respeito às características técnicas dos módulos, trouxeram excesso de detalhamento e não explicitaram, monetariamente, os módulos (sistemas) e as atividades relativas às implantações física e lógica das catracas e a elaboração dos cartões.

O orçamento ficou prejudicado de um lado por conta de poucas cotações (cotações de três empresas gerou o valor médio de referência) e por outro, sem garantia de que o valor médio, inadequadamente estimado, refletisse o valor referencial de mercado para o objeto.

Quanto a este item, resta identificada entre os agentes responsabilizados a empresa contratada - **Innova Soluções em Softwares Ltda. ME**, a meu ver, por equívoco, vez que o tema em debate não lhe diz respeito, ainda que se refira ao seu contrato.

- Segundo o relato técnico, nas palavras da subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, tal irregularidade provém da adoção do 2º Termo de Referência sem as considerações de viabilidade mínima, eis que não há qualquer evidência de que tenha havido participação da Gerência Estratégica de Tecnologia da Informação – GSTI (princípio da especialização);

- Afastada de plano a responsabilização da empresa contratada, verifico, com relação aos demais responsáveis, que, com exceção do Prefeito que assinou a homologação do procedimento licitatório e o contrato por força do seu cargo, nenhum deles teve participação no procedimento, seja na elaboração do Termo de Referência ou em qualquer outra etapa;

- Assim, estão sendo penalizados por cumprirem, independentemente de vontade própria, um contrato encontrado em execução quando ingressaram em seus cargos, valendo ressaltar novamente, que a Sra. Bruna Guimarães Vieira – Coordenadora de TI da Secretaria de Educação, no caso, não decorre do seu cargo pois não é pertinente, mas do fato de ser fiscal do contrato, conforme o relatório de auditoria;

- Constato, por fim, que o fundamento técnico para manter a irregularidade baseia-se no princípio da especialização, não havendo, no entanto, qualquer dispositivo legal ou norma que obrigue, no caso, a interveniência da Gerência de TI, e, segundo o princípio constitucional insculpido no inciso II, do artigo 5º, da nossa Carta Magna, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Dessa forma, não se pode apenar os gestores, por ausência de demonstração da mesma com o vínculo subjetivo inerente a cada um, de maneira que **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

**3.3.5. ACHADO DE AUDITORIA: DANO AO ERÁRIO POR DESCUMPRIMENTO DE ETAPAS DO OBJETO E POR SUPERFATURAMENTO NO PAGAMENTO DE PARCELAS POR CONTA DE SOBREPREÇO NO VALOR DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL (ITEM 2.10 – RA 11/2017 E 2.3- ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 3º, 66 E 67, CAPUT, E §§ 1º E 2º, DA LEI 8666/1993.**

**RESPONSÁVEIS:**

**a) PELO DANO AO ERÁRIO POR DESCUMPRIMENTO DE ETAPAS DO OBJETO CONTRATADO (ITEM 2.10.1 – RA 11/2017 E 2.3 ITC): MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; E BRUNELLA**



**MARQUES COUTO COSTA – SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
– 17/2/2014 A 14/10/2015;**

**B) PELO DANO AO ERÁRIO DEVIDO AO SUPERFATURAMENTO NO  
PAGAMENTO DE PARCELAS POR CONTA DE SOBREPREGO NO  
VALOR DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL (ITEM 2.10.2 – RA 11/2017):  
MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL;  
DAZIOMAR DE OLIVEIRA NOGUEIRA – SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO;  
E INNOVA SOLUÇÕES EM SOFTWARES LTDA. ME - CONTRATADA.**

Quanto a este item, conforme antes demonstrado, envolve dois subitens com responsáveis parcialmente diversos, que foram analisados de forma conjunta pela subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, tendo ela concluído pela manutenção da irregularidade e da imputação de ressarcimento, sem indicar os respectivos valores, reportando-se aos que foram apurados e apontados na ITI, sendo:

**A) DANO AO ERÁRIO POR DESCUMPRIMENTO DE ETAPAS DO OBJETO  
CONTRATADO (ITEM 2.10.1 – RA 11/2017 E 2.3 DA ITC):**

- Em sede de sustentação oral, a empresa contratada, ainda que não esteja indicada como responsável, reafirma sua defesa inicial de forma clara, alegando, quanto a este item (2.10.1 do relatório de auditoria, letra “a”), ter recebido o que lhe era devido pelos equipamentos (catracas) e sua montagem, as quais a equipe de auditoria constatou estarem fixadas nas escolas visitadas, em junho/2016;

- Mencionou, ainda, juntada de comprovação dos treinamentos na defesa inicial, sendo ainda juntadas em sede de sustentação oral, várias declarações de servidores da Educação, de que participaram dos treinamentos;

- O relatório técnico demonstra os valores a serem ressarcidos quanto ao subitem 2.10.1 sendo: Quanto à instalação das catracas R\$ 5.081,16 e, quanto aos treinamentos, não comprovados nos autos, no valor de R\$ 45.730,68, totalizando R\$ 50.811,84, esmiuçado na ITI em quatro valores, em razão das datas de pagamento e conversão em VRTE.

Desta feita, tenho que assiste razão à defesa da empresa Innova Soluções, que aproveita aos responsáveis envolvidos, pelos seguintes motivos:

- Quanto às catracas, a própria equipe de auditoria demonstra que visitou as escolas constatando a presença das mesmas que lá estavam fixadas, não se indicando a origem do valor apontado para ressarcimento de R\$ 5.081,16;

- Quanto aos treinamentos, verifico de todo o processado que a contratação em tela não envolvia apenas a instalação de catracas, mas também a sua ligação a um sistema complexo de registro de informações sobre a entrada e saída de alunos, professores, diretores e outros servidores, controle de frequência dos alunos, pautas dos professores, notas de alunos, envolvendo inclusive os alunos e servidores usuários do transporte escolar, sendo evidente, conforme reafirma a defesa, que o sistema não poderia operar sem que houvesse os treinamentos que foram pagos, ainda que não constasse dos autos os comprovantes dos mesmos.

Posto isto, acolho as razões de defesa, divirjo do entendimento técnico, acolhido pelo *Parquet* de Contas, **afasto a presente irregularidade**, bem como o ressarcimento a ela relativo, no tocante a este subitem (a) dano ao erário por descumprimento de etapas do objeto contratado (item 2.10.1 – RA 11/2017 e 2.3 da ITC), sob a responsabilidade dos Srs. Marcus Vinícius Doelinger Assad e Brunella Marques Couto Costa.

## **B) DANO AO ERÁRIO POR CONTA DE SOBREPREÇO NO VALOR DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL (ITEM 2.10.2 – RA 11/2017 E 2.3 DA ITC).**

No tocante a este subitem, o Secretário de Educação, Sr. Daziomar de Oliveira Nogueira, apresentou razões de justificativas, através de três advogados constituídos, tendo a subscritora da Instrução Técnica conclusiva - ITC abordado cinco itens de irregularidades pertinentes ao processo, de forma conjunta, concluindo, com base no relatório de auditoria, de forma abrangente, pela imputação de ressarcimento a ele e aos demais agentes.

- Em sede de sustentação oral, o Sr. Daziomar reafirmou suas razões de defesa iniciais, afirmando que efetuou a glosa do valor devido em 2016, ao detectar o equívoco;

- Em sede de sustentação oral, a empresa contratada reafirma sua defesa inicial de forma clara, alegando, quanto a este subitem **(2.10.2 do relatório de auditoria, letra “b”)**, que não há que se falar em sobrepreço no apostilamento do contrato 84/2014 em virtude de sua prorrogação integral, pois esta somente poderia ocorrer dessa forma, vez que a contratante não adquiriu as catracas nem de softwares, houve sim a sua locação com pagamento mensal;

- Quanto aos treinamentos, alegou que continuaram sendo realizados após a renovação do contrato, com vistas a atender novos professores e pessoal temporário (não efetivo: professores e outros servidores), reafirmando que após a prorrogação foram mais de 1.264 horas de treinamento, conforme documentação acostada;

- Mencionou, ainda, juntada de comprovação dos treinamentos na defesa inicial, bem como várias declarações de professores e servidores da Educação no sentido de que participaram dos treinamentos;

- Reafirmou que os treinamentos foram ministrados ao longo da implantação dos módulos, o que se comprova pela simples constatação de que estão funcionando plenamente e perfeitamente operados pelos professores e servidores que trabalham com o sistema;

- O relatório técnico demonstra os valores a serem ressarcidos de R\$ 91.461,36, referente implantação e treinamento, e, de R\$ 243.975,84, referente a licença de uso dos módulos (*softwares*), totalizando o valor de R\$ 335.437,20, tendo a ITI apontado o valor de R\$ 83.859,30, a ser ressarcido, sem indicar o porquê da diferença, já a ITC não esclarece quais valores seriam corretos ou porquê da diferença entre as duas indicações;

- Todavia, restou claro na defesa que o contrato teria que ser renovado na sua integralidade, pois tanto as catracas como os softwares são locados e não comprados.

Posto isso, em razão da contradição de três peças técnicas e a defesa, entendo não haver como concluir sobre o ressarcimento proposto, de maneira que deve ser formado autos apartados para melhor análise deste subitem, sob a responsabilidade dos Srs. Marcus Vinícius Doelinger Assad, Brunella Marques Couto

Costa, Daziomar de Oliveira Nogueira e Bruna Guimarães Vieira (fiscal do contrato); bem como da empresa contratada Innova Soluções em Softwares Ltda. ME.

**3.4. PROCESSO 20880/2015 – PREGÃO PRESENCIAL 20/2015 – CONTRATO 01/2016 – SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA – VALOR R\$ 788.100,00. (ITEM 2.4 DA ITC).**

**3.4.1. ACHADO DE AUDITORIA: AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO, QUANDO PRESENTES A SUA VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA (ITEM 2.4.1 – RA 11/2017 E 2.4 ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 23, § 1º, E 15, INCISO IV, DA LEI 8666/1993 C/C O ART. 9º DA LEI 10.520/2002.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; FÁBIO HENRIQUE F. TELLES DE SÁ – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS; WILLIAM DE ALMEIDA CIRINO – GERENTE ESTRATÉGICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO; E RICHELÍ DE JESUS MAIA – PREGOEIRA OFICIAL.**

De acordo com o relato técnico, nas palavras da subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, o Pregão Presencial foi homologado e efetuada a contratação do Sistema de Gestão Pública, com edital contendo cláusula restritiva de lote único, sem amparo em estudos de viabilidade técnica e econômica sobre a não divisibilidade do objeto.

O requerimento da contratação foi elaborado pelo Secretário Fábio Henrique, em 3/8/2015, sem destacar que se tratava de nova licitação para locação de diversos subsistemas de informação (programas de computadores: Contabilidade Pública, Recursos Humanos e Folha de Pagamento, Compras - Contratos e Licitações, Almoxarifado, Controle de Bens Patrimoniais, Protocolo de Documentos e Processos, além de outros) similares aos já existentes em 2015, com acréscimos de outros que iriam compor o objeto “Sistema de Gestão Pública”.

O Secretário não mencionou ainda em seu requerimento, a complexidade da contratação, a não divisibilidade do objeto e a necessidade de pesquisa de preços

com amplitude, pertinência e adequabilidade, considerando tratar-se de aquisição não trivial, face à Planilha de Especificações contendo 15 subsistemas.

Fazendo menção a um pedido de esclarecimento da empresa SMARAPD Informática Ltda. sobre quantos e quais lotes estavam sendo cotados, alegando não vislumbrar integrações em muitos dos itens licitados, a equipe informa que constam outros subsistemas que, sem adentrar nos quesitos de prescindibilidade, similaridade e relevância, não deveriam constar de uma lista única para contratação, sem que se fizessem estudos de viabilidade técnica e econômica, sem que houvesse manifestação da Gerência Estratégica de TI sobre o fornecimento de todos os subsistemas por uma única empresa.

Apontou a equipe técnica a inclusão em lote único de subsistemas que poderiam ser fornecidos isoladamente ou compor lote com características específicas como: c1 Controle de arrecadação de receitas de repasses estaduais e federais (ICMS, ISS Cartão, ISS Bancário e Sistema de Nota Fiscal Eletrônica; e c2 Controle Interno e Auditoria, Licenciamento e Fiscalização Ambiental, Portal da Transparência e Serviços da Administração ao Cidadão na *Internet*).

O Prefeito Municipal, através do seu patrono, apresentou defesa em seu nome e dos demais responsáveis indicados, alegando, em síntese, o seguinte:

- Não indicaram os Auditores se os primeiros subitens ditos por eles relevantes e essenciais guardavam correlação entre si, constituindo-se em um todo integrado, ou com os outros que segundo o seu entendimento não deveriam constar de lista única, nem trazem qualquer evidência técnica a confirmar a tese de que esses subsistemas não são passíveis de integração com os demais, ou que devam operar de forma isolada;

- Quanto à citação do pedido de esclarecimento da empresa SMARAPD sobre o certame, referida empresa em nenhum momento alegou inviabilidade ou inadmissibilidade do lote único, sendo essa colocação da indicação dos Auditores, fazendo um pedido de esclarecimento para reforçar a tese que haviam criado;

- A resposta da Pregoeira à empresa SMARAPD é clara, direta e objetiva, transmitida a todos os interessados na licitação no sentido de que o interesse da

Administração era contratar um Sistema mais amplo, com possibilidade e condições de integração em todos os seus Subsistemas, desenvolvidos, fornecidos e operados por uma única empresa, de modo a não provocar, como vinha ocorrendo no município, inconsistências, inadequações, erros e transposições erradas de dados entre os diferentes Sistemas então implantados;

- É evidente, sendo desnecessário maiores discursos a respeito, que um Sistema de Gestão Único, confiável, desenvolvido segundo requisitos perfeitamente definidos, produzido, implantado e mantido por uma única Provedora, assegura a perfeita conexão de todos os Subsistemas, evitando *softwares* desenvolvidos de forma isolada que não se integram com os demais;

- Sustentou que somente em 2015, com a contratação em tela, conseguiu corrigir os problemas gerados pela não integração do software *SMARAPD* operado na Prefeitura com o *software E&L* operado na Câmara Municipal e no IPASA, o que vinha causando transtornos de toda ordem, como se pode ver nas prestações de contas de 2013 e 2014, em que a consolidação de dados no balanço patrimonial sempre apresentava erros;

- Alegou, por fim, que o procedimento adotado não refletiu uma posição isolada do município, citando a adoção do mesmo modelo, nas licitações de 2014 e 2015 pelos municípios de Linhares, Itapemirim e Presidente Kennedy.

Examinando o feito, verifico o que segue:

- Com relação à mencionada ausência de algumas informações e/ou orientações por parte do Secretário de Administração ao requerer a abertura do processo administrativo, não eram necessárias, visto tratar-se de procedimento corriqueiro em todos os municípios, vez que o setor de licitação, acostumado com ações de sua competência em referidos casos dispensa tais orientações, que, acaso se entendesse necessárias poderiam ser passadas verbalmente;

- Da mesma forma, quanto a ausência de manifestação da Gerência Estratégica de TI, ou do Secretário, se mostravam desnecessárias, visto que o procedimento, da forma em que foi conduzido, baseou-se em experiência desastrosa do próprio Município que havia contratado anteriormente, com duas empresas

diferentes, um Sistema de Gestão Pública para a Prefeitura e outro para a Câmara Municipal, o que apresentava diversos problemas nas contas anuais consolidadas em razão de impossibilidade de integração entre os dois Sistemas, providos por duas empresas diferentes – a intenção se mostrava absolutamente razoável na busca do interesse público;

- Com relação ao lote único, poderia o setor competente elaborar um Termo de Referência com 15 lotes, um para cada sistema, e adotar como critério de julgamento dos preços a adjudicação da empresa que propusesse o menor preço global para todos os lotes, atingindo assim o objetivo da contratação pretendida, que, como restou claro na defesa apresentada, era que uma única empresa fosse a provedora de um único Sistema de Gestão Pública, com todos os 15 ou mais Subsistemas, que fossem, perfeitamente integrados;

- Conforme bem esclarecido pela defesa, o que também é de conhecimento público e notório, todos os Subsistemas (Contabilidade Pública, Recursos Humanos e Folha de Pagamento, Compras - Contratos e Licitações, Almoxarifado, Controle de Bens Patrimoniais, Protocolo de Documentos e Processos, dentre outros, que sejam necessários) que compõem o Sistema de Gestão Pública, precisam estar perfeitamente interligados entre si, e, por isso, não podem ser operados isoladamente por provedores diferentes;

- A ausência dessa integração, como bem observou a defesa, vem causando as divergências constantemente apontadas nas prestações de contas anuais, entre as contas dos diversos gestores municipais, entre as demonstrações contábeis e os arquivos FOLRPP, FOLRGP, DEMREC e outros.

Considerando que se trata de “Sistema de Gestão Pública” que exige estarem todos os módulos perfeitamente integrados entre si, bem como a experiência negativa do próprio município que vinha enfrentando uma situação de conflito entre os sistemas de duas empresas, a discordância havida nas manifestações, bem como os esclarecimentos prestados pela defesa, evidenciando a razoabilidade no objetivo do procedimento, acolho as razões de defesa e **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

**3.4.2. ACHADO DE AUDITORIA: ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DE PREÇO (PESQUISA DE PREÇO) INADEQUADO E INSUFICIENTE – CONTRATO 01/2016 – SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA – VALOR R\$ 788.100,00 (ITEM 2.5.1 – RA 11/2017 E 2.4 ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 15, INCISO V, E § 1º, 40, § 2º, INCISO II, E 43, INCISO IV, DA LEI 8666/1993; ACÓRDÃOS TCU – PLENÁRIO: 868/2013, 2816/2014 E 1002/2015.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; FÁBIO HENRIQUE F. TELLES DE SÁ – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS; WILLIAM DE ALMEIDA CIRINO – GERENTE ESTRATÉGICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO; E FERNANDA DA SILVA PARENTE – RESPONSÁVEL PELA COTAÇÃO DE PREÇOS.**

Afirma a subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC que a equipe de auditoria teve a prudência de conferir a consistência das três propostas recebidas, por meio de consultas aos sítios eletrônicos disponíveis na *internet*, pois a expectativa era de que os 15 subsistemas estivessem presentes nos portfólios das empresas envolvidas, o que não ocorreu.

Afirmou, ainda, que por se tratar de uma contratação não trivial de um Sistema de Gestão Pública composto de 15 Subsistemas de múltipla relevância para a Administração, o entendimento era de que a Prefeitura perseguisse, com acuidade diferenciado, a obtenção de elementos qualitativos e quantitativos para o planejamento das aquisições.

A defesa do Prefeito e demais responsáveis alegaram, em síntese, o seguinte:

- Que houve sim, a pesquisa de preços (conforme demonstrou), com solicitação formal a 5 empresas, das quais apenas 3 apresentaram orçamento, sendo expurgado da média apurada o valor maior proposto, pois resultaria em média de preço a ser licitado no valor de R\$ 1.497.200,00, apurando-se um valor médio a ser licitado de R\$ 970.800,00, o que por si só, demonstra o cuidado e o zelo da



Pregoeira na condução do processo, sendo a vencedora do certame contratada com o preço global de R\$ 788.100,00;

- Com relação à consulta ao sítio eletrônico das três propostas recebidas, supondo que os 15 subsistemas estivessem presentes nos portfólios das empresas envolvidas, é evidente que não foram encontrados, pois o que elas possuem são *softwares de prateleira*, que podem ser modificados para atender a demanda de alguns clientes, não sendo o caso dos 15 Subsistemas demandados na licitação em tela;

- Quanto à responsabilização do Prefeito, argumentou que os Auditores esmiuçaram todos os documentos do processo licitatório que lhe chegaram às mãos depois de concluso, com parecer jurídico para efeito de homologação do resultado a ser feita em função do seu cargo, sendo impossível se exigir uma perfeita conduta do gestor ou mesmo conhecimento amplo da matéria de licitações;

- Verifico que o entendimento técnico se fundamenta no princípio da especialização, não havendo qualquer dispositivo legal ou norma a respeito, por outro lado, há que se observar o princípio constitucional insculpido no inciso II, do artigo 5º da nossa Carta Magna, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa em virtude de lei.

Dessa forma, não se pode apenar os gestores, por ausência de demonstração da mesma com o vínculo subjetivo inerente a cada um, de maneira que **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

**3.4.3. ACHADO DE AUDITORIA: INEXECUÇÃO DE ITENS CONTRATUAIS. ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO CONTRATADO (ITEM 2.6.1 – RA 11/2017 E 2.4 ITC). CONTRATO 01/2016.**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 3º, 66 E 67, CAPUT, E §§ 1º E 2º, DA LEI 8666/1993.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; FÁBIO HENRIQUE F. TELLES DE SÁ – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS; WILLIAM**

**DE ALMEIDA CIRINO – GERENTE ESTRATÉGICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.**

Afirma a subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, em síntese, que o “Sistema de Gestão Pública”, escopo da contratação em tela, é composto de 19 itens, sendo os 15 primeiros relativos a locações dos Subsistemas, e os 4 restantes referentes a manutenção (suporte integral), devendo a *E&L*, vencedora do certame, além de fornecer as licenças dos 15 Subsistemas, efetuar os procedimentos e treinamentos antes enumerados (suporte integral), adaptações (conversão, migração, implantação, customização e parametrização) e os treinamentos dos servidores.

No entanto, atendendo a solicitação da equipe de auditoria, em 24/6/2016, informou o Gerente Estratégico de TI, em arquivo digital, a não implantação de apenas 6 dos 15 Subsistemas: Contabilidade Pública, Controle Interno e Auditoria, ISS Bancário, ISS Cartão, Arrecadação de Receitas – ICMS, Licenciamento e Fiscalização Ambiental, conforme transcreve.

Restou, portanto, caracterizado o descumprimento contratual parcial no caso do item 1 – Sistema de contabilidade, e total no caso dos itens 10, 12, 13, 14 e 15.

A defesa do prefeito, que abrange os demais responsáveis alega, em síntese, o seguinte:

- Houve sim, dificuldades por parte da *E&L* para promover a integração do seu software de contabilidade com o anterior, provido pela empresa *SMARAPD*, o que já foi resolvido, estando o sistema funcionando perfeitamente;

- Com relação aos itens 10, 12, 13, 14 e 15, a suspensão de fornecimento (não de descumprimento contratual) decorreu da sabida e notória crise financeira em face da queda de arrecadação do município, que demandou o remanejamento dos recursos alocados para esse contrato, visando o atendimento a prioridades em serviços essenciais, com a consequente redução do escopo do objeto contratado;

- O contrato firmado com a *E&L* tinha valor global de R\$ 788.500,00, e previa um objeto único composto de 15 Subsistemas, sendo cada um deles um universo específico, com integração aos demais, identificando-se os preços unitários de cada

um deles, sendo possível, na forma do art. 65, inciso I, e § 1º da Lei 8666/93, a redução de 25% do total contratado, o que resultaria no valor de R\$ 197.125,00;

- Os Subsistemas excluídos (10, 12, 13, 14 e 15) totalizam R\$ 170.021,00, que corresponde a 21% do total contratado, assim sendo, não houve descumprimento de obrigação contratual, mas exclusão unilateral por parte da Administração dos referidos itens, na forma prevista em lei.

Desse modo, considerando a discordância havida na análise que continuou tratando o caso como descumprimento parcial do contrato e não como exclusão de itens contratados no percentual de 21%, bem como os esclarecimentos prestados pela defesa, acolho as razões de justificativas e **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

#### **3.4.4. ACHADO DE AUDITORIA: IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES NAS ATAS DE APRESENTAÇÃO DOS SUBSISTEMAS (ITEM 2.7.1 – RA 11/2017 E 2.4 ITC).**

**BASE NORMATIVA: CLÁUSULA 16 DO TERMO DE REFERÊNCIA INTEGRANTE DO EDITAL.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; FÁBIO HENRIQUE F. TELLES DE SÁ – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS; WILLIAM DE ALMEIDA CIRINO – GERENTE ESTRATÉGICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO; E RICHELÍ DE JESUS MAIA – PREGOEIRA Oficial.**

Afirma a subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC que, apesar de não se constituir em atividade a ser remunerada diretamente pela Prefeitura, a cláusula 13 (apresentação do *software* para avaliação) do Termo de Referência tinha previsão obrigatória de cumprimento, pois a empresa vencedora deveria apresentar os 15 Subsistemas em até 3 dias úteis após a licitação (até 22/12/2015).

O fiscal do contrato, Sr. William, informou que todos os sistemas foram apresentados, mas a auditoria, com base na análise de todas as atas de apresentações, na ausência da apresentação do subsistema, e, em razão de várias

situações de impropriedades e irregularidades nas apresentações, concluiu que esta afirmação era verdadeira.

Para tanto, planilhou todas as 14 atas de apresentações (Apêndice A – Resumo das apresentações dos subsistemas), de modo a explicitar as inadequabilidades encontradas, afirmando que não há sequer uma ata de apresentação livre de impropriedade e/ou irregularidade, conforme detalhamento daqueles documentos.

Informa que dois representantes da E&L foram relacionados, um em 7 apresentações (uma para cada subsistema) ao mesmo tempo, e outro em 4 apresentações (uma para cada subsistema) as 12:30 do dia 22/12/2015, fazendo conexão dessas apresentações com apenas 4 (uma para cada subsistema) de vários servidores da Prefeitura, e 2 (uma para cada subsistema) de um servidor da Prefeitura, informando ao final a inexistência nos autos da apresentação do subsistema Nota Fiscal.

A defesa do Prefeito e demais responsáveis alegaram, em síntese: o que de fato aconteceu é que as reuniões iniciaram as 12:30 e se prolongaram no decorrer da tarde, registrando-se nas próprias atas que durante a apresentação foi dada a palavra aos participantes da reunião para expor dúvidas, sanadas pelo representante da empresa, informando-se que a presente reunião faz apresentação geral do Sistema e cada setor receberá treinamento específico para sua área.

Desse modo, considerando a discordância havida na análise, bem como os esclarecimentos trazidos aos autos nas razões de justificativas, **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

### **3.4.5. ACHADO DE AUDITORIA: AUSÊNCIA DE SANÇÕES POR ATRASO E INEXECUÇÃO PARCIAL E TOTAL DE ITENS DO OBJETO OU POR FRAUDES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO (ITEM 2.8.1 – RA 11/2017).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGO 7º DA LEI 10.520/2002 C/C ARTIGOS 58, 82, 86, 87 E 88, DA LEI 8666/1993; E CONTRATO 01/2016.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; FÁBIO HENRIQUE F. TELLES DE SÁ – SECRETÁRIO**

**MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS; E WILLIAM DE ALMEIDA CIRINO – GERENTE ESTRATÉGICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.**

Segundo a subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, o relatório de auditoria registrou a previsão contratual de penalidades para os casos de atrasos injustificado, inexecução parcial ou total do objeto, ou cumprimento irregular de cláusulas, todavia, não foi encontrado nos autos quaisquer instrumentos que versassem sobre tais fatos que possam acomodar as situações já descritas nos itens 2.6.1 e 2.7.1 – inexecuções e inadequabilidades, respectivamente.(matéria analisada nos itens 3.4.3 e 3.4.4 desta decisão).

A defesa do Prefeito e demais responsáveis alega, em síntese, o seguinte:

- De acordo com os itens 3.1 da cláusula 3ª e 4.1 da cláusula 4ª do contrato, tanto o prazo de vigência como o prazo de execução do objeto seria a partir do recebimento da Ordem de Serviço, a qual foi emitida, em 7/1/2016, sem prazo de execução, tendo a equipe de auditoria se baseado no item 8 - Das Ordens de Serviço, letra “c”, que trata de ordens de serviços parciais emitidas, essas sim, com prazo de execução de 30 dias, o que se explica na letra “a” do mesmo item 8, além da inicial, que não estabeleceu prazo;

- O atraso na implantação do módulo de contabilidade já foi esclarecido no item 2.6.1 do relatório de auditoria, onde demonstramos que a E&L implantou um software provisório que atendeu à demanda da Administração enquanto se resolvia os problemas de integração entre seu sistema com o existente, não sendo razoável apenar a empresa em razão disso.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, assim se manifestou:

- Não se desconhece a gravidade da queda de receita do município, mas esta não pode servir de salvo-conduto para a não prestação de contas, ou seja, o auditado deveria ter mostrado, e não o fez, que o serviço não prestado é proporcionalmente semelhante ao seu inadimplemento, bem como o elo destes fatos com a queda da receita;

- É necessário dizer que as ilegalidades presentes no item 2.4.1 do relatório de auditoria – contratação com edital contendo cláusula restritiva de lote único, já estão sendo apreciadas no Processo TC 13604/2015, por conta de representação em desfavor do gestor público, onde são citados o Prefeito e a Pregoeira. (refere-se este item 3.4, subitem 3.4.1);

- Feitas tais considerações, entende-se pela manutenção das irregularidades apontadas em relação aos responsáveis **Marcus Vinícius Doelinger Assad, Fábio Henrique F. Telles de Sá, William de Almeida Cirino e Richeli de Jesus Maia.**

Verifica-se que a subscritora da ITC deixou de incluir na sua conclusão o **nome da Sra. Fernanda da Silva Parente** – responsável pela cotação de preços no item 2.5.2.1 do relatório de auditoria (item 2.4 da ITC e 3.4.2 desta decisão).

Desse modo, considerando a discordância havida na análise, bem como os esclarecimentos trazidos aos autos nas razões de justificativas, **afasto a presente irregularidade**, conforme razões externadas.

**3.5. PROCESSO 3525/2014 – PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS 14/2014 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOCUMENTAL – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 66/2014 – PRÓ-MEMÓRIA LTDA. VALOR R\$ 3.480.200,00. (ITEM 2.6 DA ITC, QUE EM VERDADE É 2.5).**

Registre-se, inicialmente, que este processo consta como o nº 6 na ITC, no entanto, como não há o nº 5, foi esse enumerado nesta decisão como sendo o de nº 5.

**3.5.1. ACHADO DE AUDITORIA: RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME (ITEM 2.11 DO RA 11/2017).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 3º, § 1º, INCISO I, E 30, INCISO II, DA LEI 8666/1993; E ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL E MUNIR ABUD DE OLIVEIRA – PROCURADOR GERAL.  
CLAUSULAS RESTRITIVAS:**

**1. EXIGIR DO LICITANTE A COMPROVAÇÃO DE QUE FORNECEU OBJETO DE NATUREZA IGUAL AO INDICADO NO ANEXO 4 DO EDITAL.**

**Item 12.3 - Da qualificação técnica:** a) Comprovação de que o licitante forneceu o objeto de natureza igual ao indicado no anexo 4 do edital. A comprovação será feita por meio de apresentação de, no mínimo, um atestado de capacidade técnica fornecido por órgãos da administração pública ou entidade privada, devidamente assinado e carimbado, em papel timbrado da empresa ou com o carimbo do órgão tomador, compatível com o objeto desta licitação.

**2. EXIGÊNCIA DE PROFISSIONAL NO QUADRO DA EMPRESA COM VÍNCULO TRABALHISTA:**

**Item 09.1 - Da equipe técnica:** A licitante deverá comprovar por meio de documentos no ato do processo licitatório, no mínimo, os seguintes profissionais no seu quadro: Profissional com formação no curso de **Arquivologia**, de acordo com a Lei 6456/68 e Decreto 8250/78, com 3 (três) anos de comprovada experiência em organização **arquivista**, pertinente e compatível em características com o projeto desta licitação.

Após descrever a exigência, transcreve os termos do edital que estabelece, *verbis*:

[...]

A defesa do Prefeito alega em síntese [...]

Prova de vínculo com a licitante deverá ser comprovada da seguinte forma:

1 – cópias das carteiras de trabalho dos profissionais e guia de recolhimento do FGTS do mês anterior a abertura da licitação ou;

2- caso não exista vínculo empregatício, cópia de documento idôneo que demonstre que o profissional integra o **quadro permanente da licitante**, dentre as seguintes opções: (grifamos)

a- Contrato de prestação de serviços referentes a atividades de desenvolvimento e implantação de sistemas entre a licitante e a empresa à qual o técnico esteja vinculado, acompanhado de comprovação de vínculo do técnico com tal empresa.

b- No caso de participação societária do técnico na empresa licitante, cópia do contrato social da licitante no qual conste claramente sua identificação como tal.

**09.2 DA COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO TÉCNICA DA EMPRESA**

[...]

A empresa licitante deverá apresentar **no mínimo** um profissional com **vínculo com a licitante**, que possua certificado PMP – *Project Management Professional* ou especialização em gerencia de projetos ou especialização em gerencia de projetos com

carga horaria maior ou igual a 360 horas. Apresentar cópia do certificado emitido pelo *Project Management Institute* ou cópia do diploma do curso de especialização em gerência de projetos com carga horária maior ou igual a 360 horas/aula. – g.n.

A área técnica assim entendeu:

- A este respeito, entendem os Auditores, citando doutrina e jurisprudência, que a exigência de profissional com vínculo trabalhista com a licitante é restritiva, ferindo a competitividade do certame;

- Estamos novamente diante de *responsabilização objetiva*, em que se espera que o gestor, ao homologar procedimento licitatório, por força do seu cargo, tenha o condão de descobrir um requisito no edital que havia sido considerado juridicamente correto pelo Procurador Geral do Município.

Por sua vez, a defesa assim se manifestou:

- Tomando por base o homem comum, não há a menor possibilidade de que tal ato seja passível de ser descoberto pelo Prefeito, no momento em que, concluso o certame, lhe venha o processo às mãos para homologação, ato decorrente da função, não abrindo sequer espaço para discussão do mérito da irregularidade, não tendo ele cometido qualquer ato a não ser a referida homologação.

Dessa forma, considerando a discordância havida na análise, que deixou de analisar a defesa do Procurador Geral, fez-se breve consulta à defesa por ele apresentada, o que nos permite as seguintes conclusões:

- Quanto ao Prefeito, sua atuação que se comprovada nos autos, foi somente assinar o termo de homologação do resultado da licitação, não havendo sequer menção de contrato que tenha assinado, a despeito das informações de que foram efetuados pagamentos.

Considerando que o Prefeito exerce muitas atividades, entende-se que é humana e tecnicamente impossível que, ao assinar um termo de homologação ou um contrato, mesmo porque são inúmeros os processos que lhe chegam às mãos todos os dias, possa perceber qualquer erro, no caso, cláusula existente no Termo de Referência, com restrição ao caráter competitivo do certame, decorrente de exigências de qualificação técnica do licitante e dos seus profissionais.



- Com relação ao Procurador Geral, suas alegações são no sentido de se esquivar em face de irregularidade clara e gritante de cláusula editalícia restritiva da competitividade do certame, onde se exige que o licitante possua, no ato da licitação, profissional, ou prestador de serviço contratado, ou mesmo participante societário que detenha:

Além de formação no curso de Arquivologia, de acordo com a Lei 6456/68 e Decreto 8250/78, que possua 3 (três) anos de comprovada experiência em organização arquivista, pertinente e compatível em características com o projeto desta licitação, e, ainda, que possua *certificado PMP – Project Management Professional*, ou curso de especialização em gerência de projetos com carga horária de 360 horas.

Ainda que o Procurador Geral não tenha sido responsabilizado pela segunda irregularidade deste processo, que resultou em sugestão de imputação de ressarcimento, em tese, o prejuízo ao erário decorre, também, da restrição de competitividade tratada neste item.

Alega o Dr. Munir Abud, citando vasta jurisprudência, julgados e entendimento doutrinário, que a obrigatoriedade de manifestação jurídica contida no artigo 38, parágrafo único, da Lei 8666/1993 não é vinculante, alegando não poder ser apenado juntamente com o gestor em razão da sua manifestação jurídica aprovando o edital de pregão, apoiando-se ainda no que dispõe a Lei 8906/1994, que concede imunidade ao advogado, declarando ser ele inviolável por seus atos e manifestações, no exercício da profissão.

Alegou, ainda, que não restou demonstrado dolo ou má-fé quanto ao seu procedimento, citando recente julgado do TJ-ES em que o Desembargador Sergio Bizzotto assim se manifestou, em síntese: “com efeito, o fato de o parecer possuir caráter vinculante não enseja, diretamente, a responsabilização do assessor jurídico, sendo indispensável a demonstração de dano ao erário, culpa, dolo ou erro grosseiro para que haja sua responsabilização”.

No caso concreto, restou demonstrado sim, o dano ao erário e o erro grosseiro, pois, qualquer servidor que conheça um processo licitatório e os ditames da Lei 8666/93 seria capaz de perceber que a exigência de que o licitante possua,

no ato da licitação (sendo o correto na assinatura do contrato), profissional, ou prestador de serviço contratado, ou participante societário que detenha **certificado PMP – Project Management Professional**, ou curso de especialização em **gerência de projetos com carga horária de 360 horas**, se mostrava excessiva e com caráter de restringir o certame.

Dessa forma, entendo que os argumentos do ilustre Procurador não são capazes de afastar a sua responsabilização, de maneira que **divergindo parcialmente do entendimento técnico**, adotado pelo *Parquet* de Contas, **acolho as razões de defesa do Prefeito Municipal e afasto a sua responsabilização, bem como rejeito as razões de defesa do Procurador Geral e mantenho a sua responsabilização.**

**3.5.2. ACHADO DE AUDITORIA: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOCUMENTAL ACIMA DO VALOR PRATICADO NO MERCADO - PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS 14/2014 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOCUMENTAL – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 66/2014 – PRÓ-MEMÓRIA LTDA. VALOR R\$ 3.480.200,00 (ITEM 2.12 – RA 11/2017 E 2.6 ITC).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGOS 15, INCISO V, E § 1º, E 43, INCISO IV, DA LEI 8666/1993, C/C ARTIGO 70, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE.**

**RESPONSÁVEIS: MARCUS VINÍCIUS DOELINGER ASSAD – PREFEITO MUNICIPAL; FERNANDA DA SILVA PARENTE – RESPONSÁVEL PELA COTAÇÃO DE PREÇOS E PRÓ-MEMÓRIA LTDA. EMPRESA CONTRATADA.**

Afirma a subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC que, segundo a auditoria, os envolvidos foram diretamente responsáveis por autorizar e homologar licitação e efetuar a contratação de serviços de gestão documental, na qual os preços firmados pela empresa Pró-Memória Ltda., estavam acima do valor praticado no mercado.

Examinando o feito, no tocante a este item, verifico, inicialmente, que está sendo imputado ressarcimento ao Prefeito, à servidora que realizou a coleta de preços, bem como à empresa contratada, Pró-Memória Ltda.

A defesa do Sr. Prefeito, que abrange a responsabilidade da servidora Fernanda da Silva Parente – Responsável pela cotação de preços, alega, em síntese, que a pesquisa de preços realizada para a licitação em tela resultou em preços médios unitários para os itens 02 e 5.2, no valor de R\$ 75,30 e R\$ 0,46, respectivamente, sagrando-se vencedora a empresa Pró-Memória Ltda. com os valores unitários respectivos de R\$ 61,00 e R\$ 0,38 (contrato 84/2014).

Sustentam que a ocorrência de sobrepreço em relação aos dois itens no total de R\$ 372.093,42, sendo: no exercício de **2014**, pelo serviço de “organização e tratamento de arquivo em caixa Box” (sic), R\$ 12.241,70, e pelo serviço de “digitalização de documentos”, no valor de R\$ 15.981,80 (**total R\$ 28.223,50**); em **2015**, pelos mesmos serviços, no valor de R\$ 199.032,60 e R\$ 114.927,32, respectivamente (**total R\$ 313.959,92**), o que totaliza R\$ 342.183,42 (diferença de R\$ 29.910,00).

Afirmam que a comparação feita pelos Auditores peca por se valer de parâmetros distintos e produtos distintos, como se apresentassem a mesma coisa, ou seja, foi comparado preços de contratados quando deveria comparar com os orçamentos dos órgãos elencados.

Argumenta que adotou o caso de Nova Venécia e que apresentou valor mais próximo e promoveu longa análise comparativa entre orçamento e orçamento, concluindo que foi contratado e pago o valor justo pelo trabalho realizado e requerendo o afastamento do ressarcimento em face de responsabilização objetiva do Prefeito, com afastamento das irregularidades em relação aos demais servidores.

A empresa Pró-Memória Ltda., em síntese, alega que a forma como é feita a pesquisa de preços não é incumbência da empresa Pró-Memória, e que não há nenhuma ilegalidade ou irregularidade no fato do ente público realizar pesquisa de preços junto a empresas particulares.

Alega, ainda, que é fundamental para fins de apuração de eventual sobrepreço em contratações públicas que sejam adotados critérios diversificados e sólidos de comparativo de preços.

Pois bem, da análise dos presentes autos, verifica-se que para **balizar os preços dos serviços a Prefeitura adquiriu 3 (três) orçamentos**, a saber: *i)* empresas Pró-Memória Ltda., *ii)* Innova Sistemas Digitais Ltda. *iii)* IMATED – Imagem e Tecnologia Digital Ltda. EPP.

Por seu turno, a equipe técnica realizou pesquisa de preços, junto a outros órgãos públicos e, referente os serviços aos itens 02 e 5.2, constatou diferenças de preços superiores aqueles cotados pelo gestor quando comparados aos municípios de Fundão, Itarana, Sooretama, Nova Venécia.

Observa-se, porém, que os percentuais de sobrepreço atribuídos pela área técnica, não revela o mesmo período em que foram cotados os preços referente ao Pregão para Registro de Preços 14/2014, ora em análise.

A título de exemplo, a diferença de sobrepreço quando comparados ao município de Nova Venécia, verifica-se que o contrato foi firmado 2 (dois) anos após a cotação de preços de mercado feito pelo gestor responsável e, então, firmados pela empresa Pró-Memória Ltda.

Para além disso, se comparados a outros períodos e próximos daquele que se deu Pregão em referência, tem-se que nos municípios de Marataízes e Guarapari (2012), São Gabriel da Palha e Fundão (2013), Itarana e Sooretama (2014) e Nova Venécia (2016), os referidos itens 02 e 5.2 **estavam com preços de mercado bem inferiores ao do Pregão para Registro de Preços 14/2014.**

Desta feita, tenho que os critérios utilizados pela área técnica que aponta sobrepreço não devem prevalecer, porquanto, existe distinção de parâmetros entre os preços comparados pela equipe de auditoria e aqueles cotados no Pregão em referência, logo não sendo objetos idênticos, ou ao menos semelhantes entre si, não se mostra justa a comparação de preços apontada como sobrepreço de mercado.

Neste sentido, esta Corte de Contas tem firmado seu entendendo no seguinte sentido, *verbis*:

[...]

**A confrontação do orçamento contratado com outro elaborado que não possui objeto idêntico é imprópria para aferição de adequação da proposta contratada com valores de mercado. Tal comparação mascara eventual sobrepreço no contrato, quando comparado com paradigmas que não possuem objeto idêntico ao questionado.** (...) não se vislumbra nestes autos a ocorrência de prova inequívoca de que o objeto contratado pela Segrase é idêntico ao contratado pelo DIOES, **posto que há dúvida razoável quanto à identidade de contratos. Assim, em havendo parcela de subjetividade, não há que se falar em prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário**, a justificar a instauração de tomada de Contas Especial. (Rel.: Conselheiro RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN, J. 08/08/2018, Acórdão 01009/2018-1ª Câmara - TCE/ES.). – g.n.

O Egrégio Tribunal de Contas da União possui entendimento firmado nesse sentido, veja-se:

[...]

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVERSÃO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2005. PETROBRAS. REFINARIA GETÚLIO VARGAS. SISTEMA DE RADIOCOMUNICAÇÃO TRONCOLIZADO. SUPERFATURAMENTO. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO PROVIDOS PARCIALMENTE PARA DISTRIBUIR A RESPONSABILIDADE SEGUNDO AS CONDUTAS PRATICADAS POR CADA AGENTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDOS PARA ADEQUAR O CRITÉRIO DO CÁLCULO DO SOBREPREÇO. RECURSO DE REVISÃO. SOBREPREÇO APURADO COM BASE EM UM ÚNICO CONTRATO PARADIGMA. ESTUDOS TÉCNICOS REALIZADOS PELA PETROBRAS, BASEADOS EM NOVE CONTRATOS DE OBJETO SIMILAR, CONCLUINDO PELA INADEQUAÇÃO DO PARADIGMA UTILIZADO. INADEQUAÇÕES NA METODOLOGIA ADOTADA PELA PETROBRAS. POSSIBILIDADE DE USO DOS DADOS CONTRATUAIS PARA CONSIDERAÇÃO DE UMA CESTA DE CONTRATOS, MAIS REPRESENTATIVA DO MERCADO. REANÁLISE DO SOBREPREÇO COM BASE NA MEDIANA DOS PREÇOS DA CESTA. VALORES CONTRATADOS COMPATÍVEIS COM O NOVO REFERENCIAL, EXCETO QUANTO AOS TECEIRO E SEXTO ADITIVOS. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA. ELISÃO DA RESPONSABILIDADE QUANTO AO CONTRATO ORIGINAL E AOS DEMAIS ADITIVOS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.** (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 00846720059, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 30/10/2019, Plenário) – g.n.

Assim, em relação ao caso concreto, não há como se imputar o ressarcimento pretendido, **vez que o único paradigma eleito não se presta a esse fim**, posto que não há identidade, sendo o lapso temporal significativo.

Diante do exposto, **divergindo** do entendimento técnico e do *Parquet* de Contas, **acolho** as razões de justificativas e **afasto a presente irregularidade, bem como o ressarcimento dela decorrente.**

#### 4. DISPOSITIVO:

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

**MARCO ANTONIO DA SILVA**

Relator

**1. ACÓRDÃO TC-325/2021-2**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. REJEITAR as PRELIMINARES** arguidas tal qual analisadas no item 1, subitens 1 a 4 da Instrução Técnica Conclusiva 1894/2020-1, em face das razões expendidas;

**1.2. AFASTAR** os indicativos de irregularidades tratados nos **itens 3.2.2, 3.2.3, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5-A, 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.5 e 3.5.2 desta decisão** (itens 2.2, 2.3 e 2.4 ITC; e itens 2.2.3, 2.3.1, 2.4.2, 2.5.2, 2.6.2, 2.9.1, 2.10.1-A, 2.4.1, 2.5.1, 2.6.1, 2.7.1, 2.8.1 e 2.12 da RA 11/2017), em face das razões antes externadas;

**1.3. AFASTAR a responsabilização** do Prefeito Municipal, Sr. **Marcus Vinicius Doelinger Assad** quanto aos indicativos de irregularidades tratados nos **itens 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4, 3.5.1 e 3.5.2 desta decisão** (itens 2.3 e 2.6 ITC e itens 2.4.2, 2.5.2, 2.9.1 e 2.11 RA 11/2017), em face das razões antes expendidas;

**1.4. AFASTAR a responsabilização da Sra. Brunella Marques Couto Costa** – Secretária Municipal de Educação quanto aos **itens 3.3.1 e 3.3.2 desta decisão** (item 2.3 ITC; e itens 2.3.1 e 2.5.2 RA 11/2017), em face das razões antes externadas;

**1.5. AFASTAR a imputação de RESSARCIMENTO** quanto aos seguintes itens e responsáveis, em face das razões antes expendidas:

**1.5.1. Item 3.1.1-A desta decisão** (item 2.1 ITC; e 2.1.1 RA 11/2017) – Processos 31208/2015 e 31209/2015, sob a responsabilidade dos Srs. **Marcus Vinicius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal e **Daziomar de Oliveira Nogueira** – Secretário Municipal de Educação;

**1.5.2. Item 3.3.5-A desta decisão** (item 2.3 ITC; e item 2.10.1 RA 11/2017) – Processo 17696/2013, sob a responsabilidade dos Srs. **Marcus Vinicius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal e **Brunella Marques Couto Costa** – Secretária Municipal de Educação;

**1.5.3. Item 3.1.1-B desta decisão** (item 2.1 ITC; e 2.1.2 RA/2017) – Processo 19987/2013 (**parcialmente**), sob a responsabilidade dos Srs. **Marcus Vinicius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal e **Daziomar de Oliveira Nogueira** – Secretário Municipal de Educação;

**1.5.4. Item 3.5.2, desta decisão**, contratação de serviços de gestão documental acima do valor praticado no mercado - Pregão para Registro de Preços 14/2014 – Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gestão documental – Ata de Registro de Preços 66/2014 – Pró-Memória Ltda. Valor R\$ 3.480.200,00 (item 2.12 – RA 11/2017 e 2.6 ITC), sob a responsabilidade dos Srs. **Marcus Vinicius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal; **Fernanda da Silva Parente** – Responsável pela cotação de preços e **Pró-Memória Ltda.**

**1.6. MANTER (parcialmente)** a imputação de **RESSARCIMENTO** quanto ao **item 3.1.1-B desta decisão**, (item 2.1 ITC; e 2.1.2 RA/2017) – Processo 19987/2013 (**parcialmente**), sob a responsabilidade dos Srs. **Marcus Vinicius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal e **Daziomar de Oliveira Nogueira** – Secretário Municipal de Educação, relativamente à **Coleção “Manual de Educação para Filhos”**, no valor de **R\$ 495.000,00, equivalente a 184.213, 46 VRTEs**;

**1.7. MANTER** os indicativos de irregularidades tratados nos **itens 3.1.1-A desta decisão** (item 2.1 ITC; e 2.1.1 RA 11/2017) – Processos 31208/2015 e 31209/2015 e **3.1.1-B desta decisão** (item 2.1 ITC; e 2.1.2 RA/2017) – Processo 19987/2013 e sob a responsabilidade dos Srs. **Marcus Vinicius Doelinger Assad** – Prefeito

Municipal e **Daziomar de Oliveira Nogueira** – Secretário Municipal de Educação, em face das razões antes expendidas;

**1.8. MANTER a responsabilização** do Sr. **Munir Abud de Oliveira** Procurador Geral, quanto ao indicativo de irregularidade tratado no **item 3.5.1 desta decisão** (item 2.6 ITC; e item 2.11 RA 11/2017) – Processo 3525/2014, em face das razões antes expendidas;

**1.9. DETERMINAR a formação de autos apartados** para melhor análise e apuração do valor a ser ressarcido, se for o caso, bem como os reais responsáveis quanto aos processos: 22304/2014 e 17696/2013 – **itens 3.2.1 e 3.3.5-B desta decisão** (itens 2.2 e 2.3 ITC; e **itens 2.1 e 2.10.2 RA 11/2017**), em face das razões antes expendidas;

**1.10. Julgar REGULAR** a presente Tomada de Contas Especial em relação aos seguintes responsáveis, dando-lhes a devida **quitação**, em relação aos senhores:

**1.10.1. Brunella Marques Couto Costa**, em razão do afastamento dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 e 3.3.5-A desta decisão, bem como de sua responsabilização quanto aos itens 3.3.1 e 3.3.2;

**1.10.2. Tatiane Rovetta Pereira**, em razão do afastamento dos indicativos de irregularidade tratado no item 3.2.3 desta decisão;

**1.10.3. Fábio Henrique Fernandes Telles de Sá, Richeli de Jesus Maia e William Almeida Cirino**, em razão do afastamento dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4 e 3.4.5 desta decisão;

**1.10.4. Richeli de Jesus Maia**, em razão do afastamento dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.4.1, 3.4.3, 3.4.4 e 3.4.5 desta decisão;

**1.11. Julgar IRREGULAR** a presente Tomada de Contas Especial em relação aos seguintes responsáveis:



**1.11.1. Marcus Vinicius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal de Anchieta e **Daziomar de Oliveira Nogueira** – Secretário Municipal de Educação, em razão da manutenção dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 3.1.1-A e 3.1.1-B desta decisão, imputando-lhes o **RESSARCIMENTO** mantido quanto ao **item 3.1.1-B** desta decisão (itens 6 e 7 do Acórdão), solidariamente, no valor de **R\$ 495.000,00, equivalente a 184.213,46 VRTE's**, bem como aplicando-lhes, **individualmente, multa** pecuniária no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**;

**1.12. CONSIDERAR** irregular os atos de gestão praticados pelo **Dr. Munir Abud de Oliveira** Procurador Geral, em razão da manutenção de sua responsabilização quanto aos indicativos de irregularidades tratados nos **itens 3.2.1 e 3.5.1 desta decisão** (itens 2.2 e 2.6 ITC; e itens 2.1 e 2.11 RA 11/2017) – Processos 22304/2014 e 3525/2014, **exceto quanto ao ressarcimento a ser apurado em autos apartados no tocante ao item 3.2.1 desta decisão**, havendo desconversão da tomada de contas especial neste momento, aplicando-lhe **multa** pecuniária no valor de **R\$ 1.000,00 (mil reais)**;

**1.13. ENCAMINHAR** os autos ao **Ministério Público Especial de Contas** para acompanhamento e providências quanto ao cumprimento da decisão prolatada;

**1.14. DAR CIÊNCIA** aos interessados e **ARQUIVAR** os presentes autos após o respectivo trânsito em julgado.

**2. Unânime**

**3. Data da Sessão: 26/03/2021 – 14<sup>a</sup> Sessão Ordinária da 1<sup>a</sup> CÂMARA**

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente) e Rodrigo Coelho do Carmo.

**4.2. Conselheiro Substituto:** Marco Antonio da Silva (relator/em substituição).

5. Ficam os responsáveis obrigados a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

**Relator/em substituição**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Fui presente:**

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**