



## **Decisão 03417/2021-6 - Plenário**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 04535/2020-6

**Classificação:** Tomada de Contas Especial Determinada

**UG:** SECONT - Secretaria de Estado de Controle e Transparência

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Interessado:** EDMAR MOREIRA CAMATA, MARCELO CAMPOS ANTUNES

**Responsável:** JOSE TADEU MARINO, MARCIO MERCON DE VARGAS, RODRIGO  
MISSAGIA HULLE, JOSE HERMINIO RIBEIRO

### **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DETERMINADA – DIVERGÊNCIA ENTRE A ÁREA TÉCNICA – CITAÇÃO.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO RELATOR LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

#### **1. RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial determinada no subitem 1.6 do Acórdão 1650/2019 (Processo TC 9120/2017), nos termos do art. 152, §2º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, para que a Secretaria de Estado de Controle e Transparência - Secont apurasse indício de irregularidade apontado no item 2.3 da referida decisão (“contratação antieconômica por superdimensionamento das larguras de banda necessárias”) no âmbito do Contrato 159/2015 celebrado entre a SESA e a empresa Alterna Telecomunicações e Conectividade LTDA - EPP.

Após a remessa do relatório final da Tomada de Contas a este Tribunal o Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais

elaborou a Manifestação Técnica 02006/2021, por meio da qual realizou ajustes quanto à quantificação do débito e quanto à responsabilização.

Ao final dessa manifestação técnica, houve a seguinte conclusão:

*Ante a análise e revisão do relatório da Tomada de Contas Especial elaborado pela Secont, do ponto de vista da apuração dos fatos, da quantificação do dano e da indicação dos responsáveis, chega-se às seguintes conclusões:*

- *Está adequada a apuração dos fatos expostos. De fato, houve lacunas na realização dos estudos técnicos preliminares para dimensionar as larguras de banda necessárias (item 01), houve falhas na fiscalização do contrato (item 02) e ausência de justificativa para aumento da largura de banda de alguns links já instalados (item 03). Além disso, embora não haja um item específico para tratar sobre o tema no relatório, ficou comprovado o sobrepreço no caso dos links de 50Mbps. Por outro lado, não ficou demonstrada conexão do item 02 com o dano apurado;*
- *A quantificação do dano não se mostra totalmente adequada, em relação à ausência de estudos técnicos preliminares para dimensionamento dos links necessários, pelo fato de calcular o valor base excluindo 24 links de 50Mbps desde o início do contrato. Isso porque ficou demonstrado que os links foram de fato disponibilizados pela empresa contratada e também utilizados pela Administração. No mesmo sentido, há falhas por excluir todos os links com largura de banda maior que 50Mbps, já que ficou demonstrado que seriam necessários pelo menos 2 links de 300Mbps. Essas falhas exigem uma revisão na quantificação do dano.*
- *No caso da indicação dos responsáveis pelo dano, deve ser afastada a responsabilidade dos fiscais do contrato em relação ao item 02 (falhas na fiscalização), visto que este fato não guarda nexos com o dano, que foi causado por superdimensionamento e sobrepreço (superfaturamento). Além disso, a empresa contratada não pode ser responsabilizada pelo aumento da largura de banda de links já instalados, mas deve ser responsabilizada por praticar com a Administração preços superiores aos do mercado.*

*Assim, pode-se construir um quadro revisado contendo o dano e os responsáveis solidários por cada componente do mesmo.*

Quadro 1. Revisão do quadro de responsabilização e dano apurado.

Item	Fato Apurado	Responsáveis	Total de VRTE's Atualizado (Data Base 31/12/2020)
A	Autorização para início da licitação sem a realização de estudos técnicos preliminares que comprovem o adequado dimensionamento das conexões de dados contratados	Márcio Merçon de Vargas José Tadeu Marino	1.338.413,58

B	Superfaturamento por pagamento de preços superiores aos praticados no mercado	Márcio Merçon de Vargas José Tadeu Marino Alterna Telecomunicações e Conectividade Ltda	297.656,53
C	Realização de mudanças na largura de banda contratada sem os estudos técnicos adequados	Rodrigo Missagia Hulle José Hermínio Ribeiro	178.713,89
<b>Total</b>			<b>1.814.784,00</b>

Fonte: Elaboração própria.

Encaminhados os autos ao Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações, esse procedeu à Instrução Técnica Inicial 268/2021, por meio da qual apresenta divergências em relação à Manifestação Técnica 02006/2021, concluindo nos seguintes termos:

*Em face do exposto no Relatório Final da Tomada de Contas Especial aqui tratada e na Manifestação Técnica 02006/2021-5, consubstanciadas na presente Instrução Técnica, e em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sugere-se a esta Corte de Contas:*

**1. A CITAÇÃO** dos responsáveis indicados no quadro adiante, nos termos do art. 56, inc. III, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 157, inc. II, do RITCEES para que, no prazo a ser assinalado por este Tribunal, apresentem, individual ou coletivamente, razões de defesa que entenderem cabíveis quanto aos indicativos de irregularidades apontados:

Responsáveis	Subitem desta ITI	VRTEs
<p><b>1. JOSÉ TADEU MARINO</b> (Ex-Secretário de Estado da Saúde)</p> <p><b>2. MÁRCIO MERÇON DE VARGAS</b> (Gerente de Tecnologia da Informação)</p>	<p>2.1 REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO SEM A CONCRETIZAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES QUE COMPROVASSEM O ADEQUADO DIMENSIONAMENTO DAS CONEXÕES DE DADOS CONTRATADOS</p>	<p><b>1.338.413,58</b></p>

<p><b>1. RODRIGO MISSAGIA HULLE</b> (Gerente de Tecnologia da Informação e Fiscal do Contrato 159/2016)</p> <p><b>2. JOSÉ HERMÍNIO RIBEIRO</b> (Subsecretário de Estado da Saúde para Assuntos Administrativos e de Financiamento de Atenção à Saúde)</p>	<p>2.2 REALIZAÇÃO DE MUDANÇAS NA LARGURA DE BANDA CONTRATADA SEM OS ESTUDOS TÉCNICOS ADEQUADOS</p>	<p><b>50.938,86</b></p>
---	--	-------------------------

2. Sugere-se, também, a remessa de cópia do Relatório Final da Tomada de Contas (fls. 110/138 da Peça Complementar 10383/2021-6) e de cópia da Manifestação Técnica 02006/2021-5, juntamente com o Termo de Citação, a fim de subsidiar a presente Instrução Técnica Inicial.

Diante da divergência entre os posicionamentos, a teor do que diz o artigo 47, § 2º do Regimento Interno, vieram os autos ao meu gabinete. É o relatório.

## VOTO

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

Na Instrução Técnica Inicial 268/2021, a Área Técnica muito bem explicou a divergência com a manifestação técnica pretérita, nos seguintes termos:

(...)

*Nota-se ainda que o superfaturamento apontado no relatório final da TCE foi em decorrência do entendimento de que uma diminuição do valor ocorrida em agosto de 2016 deveria retroagir até o início do contrato em junho de 2015, tudo com base em uma reunião que teria*

*ocorrido entre servidores da SESA e a empresa contratada, conforme segue:*

1) Realinhamento inicial das larguras de banda contratadas e **redução posterior no valor mensal pago** e no número de links de dados com largura de banda de 50Mbps.

No dia 25/08/2016, foi realizada reunião (fl. 1743 processo de contratação) para que, de comum acordo, fossem realinhadas as larguras de banda contratadas. A proposta realizada consistia em: alterar os links atualmente instalados em todos os sites (46) da SESA, atendidas pela Alterna Telecom, para 50 Mbps; efetuar redução no preço unitário dos links, adequando-os a cada mercado da região atendida; aplicar as reduções propostas acima nas faturas pagas desde a assinatura do contrato, ocorrida em 23/06/2015, através de descontos nas próximas faturas até o término do contrato (25/06/2017).

A redução da largura de banda dos links de dados de 300Mbps e de 1 00Mbps para 50Mbps foi efetuada por meio do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 0159/2015, celebrado em 31/08/2016. A redução no valor contratado para os links de dados de 50Mbps, de R\$ 2.940,00 para R\$ 2.200,00 mensais, foi concretizada através do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 0159/2015, celebrado em 22/06/2017, após a realização de levantamento de preços para verificar sua compatibilidade com o mercado. Por meio do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº0159/2015, também foi reduzido o número de links de dados de 50Mbps que passou de 47 (quarenta e sete) para 23 (vinte e três). **No entanto, as deduções as faturas pagas desde a assinatura do contrato até o dia 25/06/2017 não foram implementadas, estando os valores incluídos nesta tomada de contas.**

*Esse entendimento parte da premissa de que o proposto na mencionada reunião teria sido aceito de comum acordo, todavia, conforme o relato sobre a mesma reunião que consta no Acórdão 01650/2019-8 a empresa contrata concordou apenas em analisar o proposto pelos agentes da SESA, vejamos:*

Da Ata de Reunião realizada entre servidores da SESA e representantes da Alterna Telecom em 25/08/2016 (fl. 1743 do processo 60511988) extrai-se o seguinte:

Foi relatado pelo Paulo Henrique que a reunião se consistia em realinhar, de comum acordo, os itens de serviços do contrato 0159/2015, adequando-os à real necessidade da Secretaria de Saúde - SESA, conforme as informações de consumo apresentadas nos relatórios mensais fornecidos, pela Alterna Telecom.

**A proposta** de realinhamento dos itens de serviço, apresentada pela SESA, se consiste em:

- Alterar os links atualmente instalados em todos os sites (46) da SESA, atendidas pela Alterna Telecom, para 50 Mbps;
- Efetuar redução no preço unitário dos links, adequando-os a cada mercado da região atendida;
- Aplicar as reduções propostas acima nas faturas pagas desde a assinatura do contrato, ocorrida em 23/06/2015, através de descontos nas próximas faturas até o término do contrato (25/06/2017);

A SESA solicitou que a avaliação desta proposta seja concluída até dia 29/08/2016, para que se possa confeccionar o aditivo ao contrato.

**A Alterna Telecom se prontificou analisar a proposta** considerando o tempo de relacionamento que possui com a SESA. (g.n.)

Em 31/08/16, foi assinado o 3º Termo Aditivo introduzindo as seguintes alterações a partir de 01/09/2016 sem qualquer justificativa técnica:

- Manter largura de banda dos 18 Links do 50 Mbps;
- Reduzir a largura de banda dos 25 Links de 100 Mbps para 50Mbps;
- Reduzir a largura de banda dos 04 links do 300 Mbps para 50 Mbps.

Já o 4º Termo Aditivo, assinado em 22/06/2017, prorrogou o prazo de vigência a partir de 26/06/2017 até 25/06/2018, com supressão dos itens 01 e 02 e redução do valor do item 03 de acordo com o anexo I:

ITEM	DESCRIÇÃO	UNID.	QUANT.	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
03	SERVICO ESPECIALIZADO DE REDE DE TRANSPORTES DE TELECOMUNICACOES (SRTT) E SERVICO DE COMUNICACAO MULTIMIDIA (SCM);LINK DE 50 MBPS. POR UM PERIODO DE 12 MESES CONFORME ANEXO I-A.	Serviço	23	2.200	607.200,00
<b>VALOR TOTAL</b>					<b>607.200,00</b>

Ou seja, embora se observe que a SESA adotou medidas para redução dos custos do Contrato 159/2016, não há qualquer indicativo de que realizou estudos para apurar sua real necessidade e viabilizar nova licitação (como também recomendado pela SECONT), tampouco de que aplicou eventuais reduções de preço nas faturas pagas desde a assinatura do contrato, conforme tratado em reunião. Assim, verifica-se que a irregularidade nascida no Pregão 505/2013 se perpetuou ao longo da execução contratual.

[...]

*Conforme acima relatado, assim como no relatório da TCE, foram levados a efeito apenas os aditivos que diminuíram o tamanho das bandas contratadas e reduziram os valores a serem pagos a partir da assinatura do aditivo. Não se concretizando formalmente qualquer tipo de retroação quanto aos valores diminuídos.*

*Desta forma, mesmo respeitando opinamentos divergentes, não parece razoável querer imputar responsabilidade por ressarcimento em função de mera proposta comercial ofertada em reunião. Na verdade, mesmo ausente o registro de resposta formal, é lógico crer que uma vez que não foi formalizado nos aditivos contratuais a retroação de preços proposta, tal proposta possivelmente não foi aceita pela empresa.*

*Ademais, a simples retroação de valores para cálculo de possível dano ao erário não é uma metodologia adequada para a quantificação de dano por superfaturamento, mormente no caso concreto considerando o alto grau de obsolescência dos objetos adstritos à tecnologia da informação. Quanto a impropriedade da metodologia de retroação de valores assim se manifestou esta Corte no Acórdão 00127/2020-8 – Plenário:*

[...]

**Contudo, ainda que se possa ter encontrado preços, em 2013, inferiores à Ata de Registro de Preços, firmada em 2012, não há como tal parâmetro se sustentar, por si só, de modo a configurar o suposto sobrepreço e consequente superfaturamento,** uma vez que a regra da ampla pesquisa de preços, como dito alhures, serve tanto para o planejamento da licitação quanto para os trabalhos dos órgãos de controle.

**Destaca-se, ainda, que qualquer comparação deve ser feita em épocas próximas** e levando-se em conta as mesmas condições de mercado.

*Assim, em virtude da responsabilização incorreta e da metodologia de quantificação inadequada, entendeu-se pelo afastamento da irregularidade quanto ao possível faturamento proposto com base na retroação dos valores reduzidos em aditivo contratual.*

*Desta feita, Tendo por base a Manifestação Técnica 02006/2021-5, que analisou o relatório final da Tomada de Contas Especial instaurada, onde foram realizados ajustes quanto à responsabilização e às quantificações dos danos apontados na TCE, seguem as propostas de citação quanto às irregularidades remanescentes apontadas na mencionada manifestação técnica.*

Pois bem.

Assiste razão à Instrução Técnica Inicial 268/2021, que não referendou a sugestão constante da Manifestação Técnica 2006/2021, de imputar ressarcimento com base em mera proposta comercial surgida em reunião, proposta essa feita pela Administração, mas que não possivelmente não foi aceita pela empresa, considerando que não se procedeu a aditivos contratuais.

É preciso observar também que assiste razão à Instrução Técnica Inicial 268/2021, que inclusive cita jurisprudência desta Corte, ao não considerar como metodologia adequada para a quantificação do dano ao erário por superfaturamento a simples retroação de valores, apontando ainda o alto grau de obsolescência dos objetos relacionados à área da tecnologia da informação.

Dessa forma, a citação a ser realizada deve seguir os parâmetros estipulados na Instrução Técnica Inicial 268/2021.

### **3. DISPOSITIVO**

Ante o exposto, divergindo parcialmente da **Manifestação Técnica 02006/2021**, e anuindo ao posicionamento constante da **Instrução Técnica Inicial 268/2021**, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de **Decisão** que submeto à sua apreciação.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**  
**Conselheiro Relator**

#### **1. DECISÃO TC-3417/2021-6:**

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

**1.1. CITAR** os responsáveis indicados no quadro abaixo, nos termos do art. 56, inc. III, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 157, inc. II, do RITCEES para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem, individual ou coletivamente, razões de defesa que entenderem cabíveis quanto aos indicativos de irregularidades apontados:



<b>Responsáveis</b>	<b>Subitem desta ITI</b>	<b>VRTEs</b>
<p><b>1. JOSÉ TADEU MARINO</b> (Ex-Secretário de Estado da Saúde)</p> <p><b>2. MÁRCIO MERÇON DE VARGAS</b> (Gerente de Tecnologia da Informação)</p>	<p>2.1 REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO SEM A CONCRETIZAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES QUE COMPROVASSEM O ADEQUADO DIMENSIONAMENTO DAS CONEXÕES DE DADOS CONTRATADOS</p>	<p><b>1.338.413,58</b></p>
<p><b>1. RODRIGO MISSAGIA HULLE</b> (Gerente de Tecnologia da Informação e Fiscal do Contrato 159/2016)</p> <p><b>2. JOSÉ HERMÍNIO RIBEIRO</b> (Subsecretário de Estado da Saúde para Assuntos Administrativos e de Financiamento de Atenção à Saúde)</p>	<p>2.2 REALIZAÇÃO DE MUDANÇAS NA LARGURA DE BANDA CONTRATADA SEM OS ESTUDOS TÉCNICOS ADEQUADOS</p>	<p><b>50.938,86</b></p>

**1.2. REMETER** cópias do Relatório Final da Tomada de Contas (fls. 110/138 da Peça Complementar 10383/2021-6), da Manifestação Técnica 02006/2021-5, da Instrução Técnica Inicial 00268/2021-8, e da presente decisão, juntamente com os Termos de Citações.

**1.3. ENCAMINHAR** à Secretaria-Geral das Sessões, para operacionalização das citações devidas.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 28/10/2021 - 57ª Sessão Ordinária do Plenário

**4.** Especificação do quórum:

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

**5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador-Geral Luis Henrique Anastácio da Silva.**

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**