



## Acórdão 00748/2024-9 - Plenário

**Processo:** 07940/2023-8

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** SEGER - Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Interessado:** EDMAR MOREIRA CAMATA

**Representante:** NEOCONSIG TECNOLOGIA S/A

**Responsável:** MARCELO CALMON DIAS

**Procurador:** MARCELO JOSE CISCATO (OAB: 24654-PR)

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –  
REPRESENTAÇÃO – IRREGULARIDADE NO CONTRATO  
14/2019 – ANÁLISE DE SELETIVIDADE – INSTRUÇÃO  
REALIZADA – PRIMAZIA DA DECISÃO DE MÉRITO –  
IRREGULARIDADE NÃO CONFIRMADA –  
IMPROCEDÊNCIA – CIENTIFICAR – ARQUIVAR**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, aviada por Neoconsig Tecnologia S.A., em face do Estado do Espírito Santo, em razão de supostas irregularidades ocorridas no Contrato n. 14/2019, celebrado entre a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e a empresa Zetrasoft Ltda., cujo objeto é a contratação de solução de software para gestão de consignados.

Em síntese, a representante alega que ocorreu prorrogação do contrato mencionado, de forma ilegal, por ter sido ultrapassado o quantitativo permitido para tanto, além de indicar, que a empresa contratada foi declarada inidônea.

Ao final, requer a suspensão do contrato e pagamentos dele decorrentes, bem como “o ato administrativo seja escoimado das irregularidades” apontadas. Antes de conhecer da representação e adentrar na análise do pleito cautelar, a Decisão Monocrática 01791/2023-9 (evento 6) determinou a notificação dos responsáveis para que apresentassem esclarecimentos, o que foi feito através da Resposta de Comunicação 03370/2023-1 (evento 16) e documentos anexados nas Peças Complementares dos eventos 17/26, após solicitação de prorrogação do prazo (evento 10).

Após, o Relator Plantonista conheceu da representação (Despacho 00315/2024-3 – evento 33) e remeteu os autos para instrução preliminar e análise dos pressupostos cautelares.

Ao Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF) para análise, este se manifestou através da Manifestação Técnica 279/2024 (evento 38) nos seguintes termos:

#### **“5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) Determinar a notificação do Sr. Marcelo Calmon Dias, Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos, e do Sr. Edmar Moreira Camata, Secretário de Estado de Controle e Transparência, para a adoção de providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;
- b) Extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Res.375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES;
- c) Arquivamento dos presentes autos, nos termos do inciso III, art. 330 do RITCEES;
- d) Ciência da decisão a ser deliberada ao representante.”

Diante disso, foram os autos ao Ministério Público de Contas, que se manifestou por meio do Parecer 1930/2024, da lavra do Procurador Luciano Vieira, de onde se extrai

sua divergência da proposta contida na Manifestação Técnica 279/2024, pugnando pela improcedência da representação ante a ausência de demonstração de irregularidade.

Em razão da Decisão Plenária nº 09/2024, que trouxe algumas modificações significativas nos indicadores RROMA e GUT, com potencial de influenciar no resultado da seletividade do processo para instrução, os autos retornaram à unidade técnica para nova análise, expressada em Manifestação Técnica 2316/2024, que concluiu, pelas mesmas razões, pelo não prosseguimento da representação, mantendo o posicionamento anterior, no qual a análise de seletividade recomenda a equivalente proposta de encaminhamento do evento 38, transcrita acima.

Novamente ao órgão ministerial, este se manifestou por meio do Parecer 2588/2024, que reiterou o Parecer anterior em sua totalidade.

É o que importa relatar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Preliminarmente.**

#### **2.1.1. Do resultado “não-selecionável” da representação.**

Como dito, tratam os presentes autos de Representação apresentada pela empresa Neoconsig Tecnologia S.A., em face do Estado do Espírito Santo, em razão de supostas irregularidades ocorridas no Contrato n. 14/2019, celebrado entre a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e a empresa Zetrasoft Ltda., cujo objeto é a contratação de solução de software para gestão de consignados. A alegação do representante é no sentido de que o contrato vigente teria sido prorrogado indevidamente, na medida em que se encontrava sem amparo legal ou contratual para isso.

Pois bem. Verifica-se em sede instrutória preliminar, que o NOF apresentou a **Análise de Seletividade 00022/2024** concluindo a demanda como não selecionável, com

base no art. 177-A do RITCEES c/c a Resolução nº 375/2023 e Decisão Plenária nº 011/2023. Ato seguinte, proferiu a **Manifestação Técnica 279/2024**, concluindo pelo não seguimento do feito, *in verbis*:

## 5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) Determinar a notificação do Sr. Vitor Amorim de Ângelo, Secretário de Estado de Educação, e do Sr. Edmar Moreira Camata, Secretário de Estado de Controle e Transparência, para a adoção de providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;
- b) Extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Res.375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES;
- c) Arquivamento dos presentes autos, nos termos do inciso III, art. 330 do RITCEES;
- d) Ciência da decisão a ser deliberada ao representante.

Assim, após uma análise abrangente dos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, concluiu o corpo técnico desta Corte que não há interesse, nos termos regimentais, em prosseguir com a instrução processual relacionada à denúncia em questão nos critérios estabelecidos no regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES, precisamente aqueles discriminados no artigo 177-A, que prevê:

Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e **conhecida a denúncia pelo Relator**, os autos serão remetidos à **unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle**, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para o **processamento imediato de fiscalização** ou, conforme o caso, para **composição de matriz de risco**. (destacamos)

§ 1º Para o disposto neste artigo, considera-se:

I - risco: critério pelo qual se avalia a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos do órgão ou entidade jurisdicionada ou de programas ou atividades governamentais, frustrando as expectativas da sociedade, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;

II - relevância: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo;

III - materialidade: critério pelo qual se avalia o valor associado ao objeto de controle de modo, indicando o volume de recursos envolvidos e assegurando que a ação de controle possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros;

IV - oportunidade: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução.

§ 2º A análise da materialidade dos fatos que envolvam pagamentos de prestação continuada será efetuada considerando o somatório dos eventuais dispêndios já ocorridos, acrescidos daqueles previstos para os próximos cinco anos ou até a data prevista para a cessação dos pagamentos, o que ocorrer primeiro.

§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a avaliação de que trata este artigo revelar, em **alto** grau, o risco, a materialidade ou a relevância do objeto e desde que seja constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou (destacamos)

II - quando a avaliação indicar baixo risco, materialidade e relevância ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, sugerindo a extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, hipótese em que se dará ciência ao denunciante.

§ 4º Extinto o processo na forma do inciso II, os fatos denunciados serão inseridos em banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de fiscalização.

De outro lado, o órgão ministerial, em seu **Parecer 1930/2024**, ponderou acerca da competência fiscalizadora constitucionalmente atribuída às Cortes de Contas e a impossibilidade de renunciá-la, cabendo aos Tribunais atuarem sem qualquer óbice, a despeito da previsão regimental constante no art. 177-A utilizada como argumento para a extinção do feito sem resolução do mérito. E, quanto ao mérito, se manifestou pela improcedência da representação, ante a ausência de caracterização de irregularidade.

Diante das alterações trazidas pela Decisão Plenária TC 09/2024 (que alterou a Decisão Plenária 11/2023), bem como na Emenda Regimental 24/2024 e Resolução TC 382/2024, foi emitida a **Manifestação Técnica 2316/2024**, os autos foram novamente submetidos à apreciação técnica sob o aspecto da seletividade, concluindo, pelas mesmas razões, pelo não prosseguimento da representação, mantendo o posicionamento anterior, constante na Manifestação Técnica 279/2024. Ao órgão ministerial, este também reiterou seu Parecer 1930/2024.

Numa análise detida dos autos, avalio que, na hipótese sob apreciação e considerando a evolução de meu entendimento acerca da matéria preliminar aqui tratada, bem como no esforço empreendido por esta Corte de Contas com vistas a perseguir um recorte mais adequado para os critérios de seletividade --- postos na Decisão Plenária TC 09/2024 (que alterou a Decisão Plenária 11/2023), bem como na Emenda Regimental 24/2024 e Resolução TC 382/2024 ---, entendo que a análise do Relator em hipóteses como a destes autos, em que sobreveio o resultado não-selecionável da ação fiscalizadora, deve se debruçar sobre os fatos representados.

Nesse caso, considerando ter o órgão ministerial empreendido a análise do mérito da representação, entendo como oportuno e necessário o enfrentamento da matéria posta, conforme passo a expor:

Nesse cenário, uma vez que a resolução meritória encontra óbice diante da ausência de instrução processual, na hipótese sob análise vê-se a possibilidade de um desfecho distinto ante a presença do enfrentamento meritório empreendido pelo d. Ministério Público de Contas.

Nesse contexto, visando salvaguardar o **Princípio da Segurança Jurídica**, verifico que aqui também comporta assegurar o **Princípio da Primazia do Julgamento do Mérito**, eis que, como dito, a carência de instrução processual se encontra suprida pelo Parecer Ministerial n° 1930/2024 e extinguir o feito sem resolução meritória neste caso importaria num prejuízo desnecessário ao processo.

Assim, **divirjo do entendimento técnico para aderir ao enfrentamento meritório do feito posto no posicionamento ministerial**, na forma a seguir.

## **2.2. Do mérito.**

### **2.2.1. Da prorrogação indevida do Contrato n° 14/2019.**

Aduz a empresa representante ter sido empreendida prorrogação, supostamente ilegal, do Contrato n° 14/19, firmado com a empresa Zetrasoft Ltda.

Da análise ministerial, aferiu-se, inicialmente, que da conforme reconhecido pela própria Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER, à fl.1, evento 16, que o contrato analisado “previu vigência de 12 (doze) meses e prorrogação admitida por sucessivos períodos, limitada a 48 (quarenta e oito) meses, de acordo com cláusula quinta, item 5.2 do tratado, e a legislação pátria regulamentadora de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/1993”.

A SEGER, em suas justificativas, aduziu o seguinte:

Aqui, se faz pertinente a informação de esta Secretaria vem se empenhando e dedicando seus esforços na elaboração de sistema próprio, de acordo com o Processo E-DOCS 2022-H7TKK, peça #30 (anexo 1), que trata do Projeto de Modernização do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do ES – SIARHES, que contará com módulos de gestão de Recursos Humanos, Folha de Pagamento e, ainda, Gerenciamento das Consignações.

Antecedendo-se ao vencimento do Contrato nº 014/2019, foi instaurado processo administrativo para juntada de documentação e a fim de instruir Termo de Referência e contratação da prestação do serviço de administração, gerenciamento e controle da margem consignável em folha de pagamento dos servidores, através de novo processo licitatório, conforme se comprova em Processo E-DOCS 2021-KK14S, peça #56 (anexo 2).

Porém, em razão da complexidade do projeto para esta nova contratação - que conta inclusive com novo formato de ressarcimento por processamento de linhas, conforme recente alteração realizada no Decreto nº 4.576-R/2020 – surgiram questionamentos sobre o modelo proposto, e o desenvolvimento de novos estudos da equipe técnica responsável foi exigido, não sendo possível sua conclusão em tempo hábil.

Dessa maneira, foi emitido Parecer, nos autos do Processo E- DOCS 2020-ZZKTM, peça #214 (anexo 3), informando sobre os fatos acima narrados, o temor de que os trâmites licitatórios não se concluíssem até 09/12/2023, data de vencimento do aditivo vigente e, ainda, solicitando a manifestação jurídica da Procuradoria-Geral do Estado quanto à possibilidade de Rerratificação ao Contrato Primitivo nº 014/2019, com a devida alteração de sua cláusula quinta (do prazo de vigência contratual), possibilitando, desta forma, a prorrogação do contrato, até o limite de 60 (sessenta) meses, face à prestação continuada do serviço.

Após análise, restou reconhecido o caráter contínuo do serviço prestado, sua vantajosidade - vez que o valor global do contrato firmado é de R\$ 00,00 (zero

reais e zero centavos), ou seja, sem custos à Administração-, bem como a impossibilidade de se ter o serviço suspenso ou cancelado, em se tratando da gestão da margem e consignações em folha de mais de 95.000 (noventa e cinco mil) servidores estaduais, aposentados e pensionistas.

Com o PARECER PGE/PPE N° 00353/2023, peça #225 (anexo 4), e o Despacho PGE/PPE N° 00324/2023, peça #228 (anexo 5), concluiu-se pela impossibilidade de alteração contratual mediante Termo de Rerratificação, mas admitiu a prorrogação com fundamento na hipótese do § 4º do art. 57 da Lei n° 8.666/93, em caráter excepcional, desde que atendidas as recomendações ofertadas.

Observa-se, portanto, que a prorrogação ocorreu com fundamento no § 4º do art. 57 da Lei n. 8.666/93, em razão da excepcionalidade do caso, tendo em vista que a imediata suspensão do Contrato vigente traria consequências irremediáveis para os servidores, aposentados e pensionistas.

Além disso, tem-se que o Termo Aditivo ao Contrato n° 14/2019 que a prorrogação ocorreu pelo prazo de 12 meses, o que se encontra dentro da razoabilidade.

Por outro lado, ainda que a suposta situação excepcional tenha sido ocasionada pela própria Administração, deve-se reconhecer que não há nos autos indícios de que a prorrogação do contrato tenha gerado dano ao erário, especialmente porque foram mantidas todas as demais cláusulas e condições anteriormente avençadas.

Por fim, alega a representante que a empresa contratada foi declarada INIDÔNEA em julho de 2023, através do Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica (PAR) instaurado nos termos da Lei Federal n° 12.846/2013 – SEI 6067.2019/00008133-6, no contrato celebrado com a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES) em convênio com a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – ABBC.

Em sua defesa, afirmou a representada que, “em pese ser correta a informação de que a empresa Zetrasoft. Ltda. responde a Processo Administrativo de Responsabilização de



Pessoa Jurídica, instaurado conforme SEI 6067.2019/00008133-6, não procede, contudo, a informação de que há qualquer tipo de impedimento ou inidoneidade declarada da Zetrasoft. Ltda., que impediria que esta contratasse ou renovasse seu contrato já existente com o Governo do Estado do Espírito Santo.”

Cotejando os documentos apresentados nos autos, observa-se que, de fato, existe uma decisão proferida nos autos do Processo nº 6067.2022/0025337-0, Parecer PRODAM/DJU/GJC Nº 087174089, com a indicação de que foi imposta à empresa Zetrasoft Ltda, a sanção de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a PRODAM por prazo de 2 (dois) anos bem como ressarcimento de valores decorrente da vigência concomitante entre o Contrato CO 07.06/11, firmado entre ZETRASOFT LTDA. e PRODAM, e o Termo de Convênio de Cooperação Técnica nº 02/SG/2014, celebrado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), com a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – ABBC, tendo a PRODAM como anuente.”

Contudo, os esclarecimentos prestados pela referida empresa demonstram que a sanção originária do processo administrativo supramencionado é objeto de discussão judicial (autos nº. 1082908-35.2023.8.26.0053 – segredo de justiça). Em que pese a impossibilidade de acessar o conteúdo dos autos do processo judicial, em razão do segredo de justiça, é possível constatar pelas diversas certidões anexadas nos autos, os eventos 24/26, que não constam qualquer ocorrência de impedimento ou penalidade imposta à empresa Zetrasoft Ltda.

Portanto, não há que se falar em declaração de inidoneidade em relação a empresa que permanece titular, excepcionalmente, do contrato em questão.

Deste modo, em apreciação ao relatado pela representante na peça exordial, constata-se que não restam configuradas e/ou comprovadas as irregularidades alegadas pela representante, inexistindo violação aos princípios atinentes ao direito administrativo e constitucional.

Ante o exposto, acompanhando o entendimento ministerial, entendo pela improcedência da representação, ante a ausência de evidenciação de irregularidade.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **acompanhando o entendimento ministerial e divergindo do entendimento da área técnica**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

#### RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

#### 1. ACÓRDÃO TC-748/2024:

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

**1.1. Julgar improcedente** a Representação, nos termos do art. 178, inciso I do RITCEES, posto que não constatadas ilegalidades ou irregularidades, nos termos deste Voto;

**1.2. Dar ciência** ao representante acerca da decisão proferida por esta Corte de Contas ao final do processamento destes autos nos termos regimentais do §7º do art. 307 do RITCEES;

**1.3. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

**2. Por maioria**, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Vencido o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamou, que divergiu, acompanhando o parecer técnico.

**3. Data da Sessão:** 25/7/2024 - 37ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (vice-presidente no exercício da presidência), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo,

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Vice-presidente no exercício da Presidência**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**