



## Voto do Relator 02386/2024-7

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processos:** 07261/2023-1, 10052/2022-6

**Classificação:** Pedido de Reexame

**Setor:** GAC - Luiz Carlos Ciciliotti - Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Criação:** 04/06/2024 17:13

**UG:** PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Interessado:** OSIRIS COMERCIO E SERVICOS LTDA, MIKE MULLER STANGE

**Recorrente:** ADRIANE ALVES DOS SANTOS ENDRINGER

**Procuradores:** IZABELLA DAYANNA BUENO CAVALCANTI (OAB: 20640-ES), ESTER MAGALHAES SANT ANA (OAB: 6738E-ES), FRANCIANE COSTA CADE (OAB: 32981-ES), CALEB SALOMAO PEREIRA SILVA (OAB: 125013-SP, OAB: 530A-ES, OAB: 15361-GO), HELIO DEIVID AMORIM MALDONADO (OAB: 15728-ES), PRISCILIANE TOMAZELLI MOZER (OAB: 6526E-ES, OAB: 32398-ES)

### PEDIDO DE REEXAME – ADMISSIBILIDADE – PROVIMENTO.

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

#### 1. DO RELATÓRIO:

Tratam os autos de **Pedido de Reexame** interposto pela senhora **Adriane Alves dos Santos Endringer**, em face do **ACÓRDÃO TC nº 00918/2023-5 – Primeira Câmara**, prolatado no Processo TC nº 10.052/2022-6 (Fiscalização/Representação), que imputou multa a Recorrente no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), nos seguintes termos:

[...]

#### 1. ACÓRDÃO TC-918/2023:





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillotti da Cunha*

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, em:

**1.1. Conhecer** a Representação, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

**1.2. Julgar procedente a Representação, nos termos do art. 178, inciso II do RITCEES, bem como aplicar multa a Sra. Adriane Alves dos Santos Endringer (Secretária Municipal de Administração) e ao Sr. Mike Muller Stange (Pregoeiro e Presidente da CPL Municipal) no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) individualmente**, em decorrência ao Termo de Referência e Edital contendo cláusula restritiva à competitividade por especificar o modelo do equipamento a ser fornecido, conforme item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 01702/2023-1;

**1.3. Determinar** à Administração da Prefeitura de Santa Leopoldina que se abstenha de renovar os atuais contratos, bem como, que não firme novos contratos ou aditivos baseados neste certame;

**1.4. Cientificar** a unidade central de controle interno da Defensoria Pública do ES, para que, se for o caso, tome as medidas que entender cabíveis, no que concerne aos fatos mencionados no item 3 da ITC, bem como **encaminhar** cópia Petição Inicial 01466/2022-4 e da Instrução Técnica Conclusiva 01702/2023-1;

**1.5. Dar ciência** ao representante do teor desta decisão e ao Ministério Público de Contas nos termos regimentais do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012.

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

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 06/10/2023 – 39ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente), **Rodrigo Coelho do Carmo (relator)** e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

**5. Ficam os responsáveis obrigados a comprovarem 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. – g.n.**

(...)

A Recorrente, em síntese, almeja o conhecimento do presente recurso, e no mérito que seja provido, afastando-se a multa aplicada.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillotti da Cunha

Destaco que, por meio da **Decisão Monocrática 01670/2023-4** (evento 07), aplicando o princípio da fungibilidade, conheci o presente recurso como Pedido de Reexame, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade, e determinei a notificação do senhor **Mike Muller Stange** e da empresa **Osiris Comércio e Serviços Ltda.**, por seu representante legal, facultando-lhes no prazo de 30 (trinta) dias, a apresentação de contrarrazões, disponibilizando-lhes a peça recursal.

Na sequência, a Secretaria Geral das Sessões - SGS informou que não houve apresentação de Contrarrazões, conforme se observa no Despacho 5430/2024 (evento 17).

Instada a se manifestar, a Área Técnica, por meio do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, através da **Instrução Técnica de Recurso 153/2024-3** (evento 20), opinou pelo **CONHECIMENTO** do presente Pedido de Reexame e, no mérito, pelo seu **PROVIMENTO** para a REFORMA do Acórdão 918/2023-5, para afastar multa aplicada à gestora Adriane Alves dos Santos Endringer, mantendo-se incólume os demais itens.

O *Parquet* de Contas, por meio do **Parecer nº 1548/2024-5** (evento 23), da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira, pugnou pelo acolhimento, *in totum*, da manifestação da Unidade Técnica.

**É o relatório. Passo a fundamentar.**

## V O T O

### 2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

#### 2.1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Destaco que o presente recurso de **Pedido de Reexame**, interposto por **Adriane Alves dos Santos Endringer**, em face do **Acórdão TC nº 00918/2023-5 – Primeira Câmara**, é oriundo do Processo TC nº 10.052/2022-6, relativo a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillotti da Cunha*

Fiscalização/Representação, apresentada pela empresa **Osiris Comércio e Serviços Ltda**, em face da **Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina-ES**, noticiando possíveis irregularidades referente ao **Pregão Eletrônico 029/2022**, cujo objeto é “a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de impressão, compreendendo a cessão de direito de uso de equipamentos, incluindo a manutenção preventiva e corretiva, o fornecimento de peças e consumíveis necessários (exceto papel)”.

Em suas razões recursais, a Recorrente pleiteia o provimento do v. Acórdão atacado, alegando o seguinte, *litteris*:

[...]

**II- MERITORIAMENTE 1. DA FALTA DE CULPABILIDADE**

Como já dito, a Recorrente foi condenada ao pagamento de multa no valor de R\$ 500,00, em razão da manutenção da irregularidade “**Termo de Referência e Edital contendo cláusulas restritivas à competitividade por especificar o modelo do equipamento a ser fornecido (item 2.1 desta ITC)**”.

O cerne das **razões de decidir** se debruça no fato de que **houve por parte dos servidores erros básicos e grosseiros**, há tempos combatidos e apontados em procedimentos licitatórios.

Conforme dito pela **Recorrente** em sua **Defesa (Evento 103)**, o **Termo de Referência deveria ter sido elaborado por equipe multidisciplinar e especializada para tal**, tendo em vista que atualmente trabalham com número reduzido de servidores.

Devido às demandas de gestão, atreladas ao fato de que dispõem de poucos servidores, acaba a Recorrente confeccionando documentos sem o aparato de conhecimentos técnicos para tanto, ou, em muitas vezes, não os elabora, mas por praxe os assina.

Ademais, ao contrário do que é apontado na Defesa do Pregoeiro, a responsabilidade não deve recair sobre o setor requisitante. Isso porque **a equipe de licitação contempla hoje 05 cinco servidores**, sendo um pregoeiro e mais 04 servidores como equipe de apoio, enquanto que **a composição da Administração para estas demandas, somente conta com a Secretária, ora Recorrente, não tendo nessa estrutura, subsecretário, gerência, coordenação, e outros, para apoiar nesse sentido**.

Evidente que não cabe a Comissão de Licitação elaborar o Termo de Referência para aquisição de bens ou serviços, porém **cabe a ela analisar o Termo de Referência e, caso exista alguma inconsistência, enviar para o Setor**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillotti da Cunha*

**requisitante fazer as alterações devidas.** Abaixo algumas das atribuições do pregoeiro, conforme art. 17 do Decreto nº 10.024/2019.

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

[...]

II - **receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;**

Acredita-se também que a **Administração**, ao contratar aqueles serviços pelos preços apurados no mercado, **não ficou em desvantagem**, pois as empresas participantes ofereceram lances compatíveis com a média de preço apurada, contradizendo a afirmação que diz, "**concorreu para a restrição à competitividade no certame, possibilitando uma contratação menos vantajosa para a Administração**".

Ademais, não houve questionamento e nem impugnação por parte de nenhuma empresa quando do lançamento do Edital. Caso fossem prejudicadas no sentido de restrição, recorreriam.

Outro ponto de consideração é que **o Termo de Referência foi elaborado pelo servidor Demétrius Telles Casotti do Setor de Tecnologia da Informação**, juntamente com apoio de outro Setor, não tendo a participação e nenhuma contribuição da Secretária de Administração Recorrente, em virtude de não possuir qualidades técnicas específicas para tal.

Para efeito de comprovação, o Pregoeiro em sua última Defesa particular, nas páginas 04 e 05, citou "*que ele não modificou o Termo de Referência*", que seria o Setor demandante quem alterou, demonstrando através do *print* da tela do computador. Se não alterou e não encaminhou o Processo para o Setor responsável para modificação, e o termo aparece alterado dentro do Edital modificado, resta clara a participação do Pregoeiro nessa inclusão.

Se observado, verifica-se mais uma vez, através de tais telas, que o Pregoeiro extraiu o Termo de Referência da Pasta Pública, Secretaria de Administração/Setor de TI.

Conforme relatado no decorrer do Processo, o Pregoeiro em todo momento ressalta que as responsabilidades deveriam recair sobre a Secretaria de Administração, pois seria a demandante. Porém, em nenhum momento, este Termo foi encaminhado à Secretaria de Administração, exceto quando do envio pronto para instruir o Processo.

Depois dessa fase, o Termo não retornou à Secretaria de Administração, conforme pode-se comprovar através do Processo digital enviado, **concluindo-se, portanto, que a Recorrente não teve nenhuma participação na confecção do Termo, somente assinando-o para cumprir formalidades legais.**

De mais a mais, observa-se que dos 03 itens solicitados no Termo de Referência para serem licitados, 02 foram alterados pela Comissão de Licitação, e somente 01 foi especificado pela TI.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillotti da Cunha*

Como dito por este Tribunal, o certame foi direcionado para uma marca, e com isso, verifica-se que as responsabilidades devem recair de acordo com o percentual de participação dos dois Setores envolvidos neste Processo.

Por fim, verifica-se que no decorrer de todo o Processo, este TCEES, na maioria das vezes, **cita o Edital elaborado pela Comissão de Licitação como responsável pelos fatos acontecidos.**

Outrossim, como forma também de afastar a irregularidade imputada à Recorrente, houve **expedição de Despacho do Prefeito Municipal aprovando o Termo de Referência e suas especificações (Evento 17, pág. 20)**, a saber:

**DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS**

DIANTE DA SOLICITAÇÃO FORMULADA PELA SECRETARIA REQUISITANTE, APROVO O TERMO DE REFERÊNCIA, AS ESPECIFICAÇÕES DO(S) OBJETOS(S), O QUANTITATIVO SOLICITADO, BEM COMO OS ORÇAMENTOS QUE CONSTAM NOS AUTOS.

ENCAMINHO A SEFI PARA INFORMAR DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, APÓS AO SETOR DE COMPRAS PARA REALIZAR O LANÇAMENTO NO SISTEMA E POSTERIOR A CPL.

**ROMERO LUIZ ENDRINGER  
PREFEITO MUNICIPAL**

Bem como **Parecer Técnico da Advocacia Geral do Município (Evento 25, pág. 18 e Evento 26, pág. 01/04)**, opinando pela inclusão de alguns documentos e **pugnando pelo prosseguimento do feito**, saber:



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillotti da Cunha*

**3. DA CONCLUSÃO**

*Ex positis*, após enquadramento do caso concreto aos ditames legais e com base na fundamentação lançada neste parecer, esta Advocacia Geral do Município **OPINA** pelo envio dos autos à Comissão Permanente de Licitação para inclusão nos autos dos seguintes documentos:

- a) Decreto nomeando os membros da Comissão Permanente de Licitação;
- b) Autorização de abertura do procedimento licitatório e declaração do ordenador de despesas em cumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal;

Atendida a recomendação supra, pugnamos pelo prosseguimento do feito.

Entretanto, considerando que este parecer é instrumento meramente opinativo, caso o titular da pasta requisitante entenda pela desnecessidade de

atender as recomendações suscitadas por esta Advocacia Geral, seja dada continuidade ao feito sob a responsabilidade do gestor que autorizou o prosseguimento.

Por fim, alertamos que sejam verificadas as medidas preliminares de publicação, além de outras pertinentes ao caso, como de praxe e, principalmente, informamos que deve haver recursos empenhados para cobrir a despesa no presente exercício financeiro.

Cumpra salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Salvo melhor Juízo, é o parecer.

Santa Leopoldina (ES), 13 de junho de 2022.

**DIEGO LOPES MARTINELLI**  
Advogado Geral do Município  
OAB/ES 13.405

**Por tais razões, pelo observado, não houve em nenhum momento, a infringência ao art. 37 da CF.**

De todo o modo, o **elemento volitivo** necessário a **configurar o ato ilícito é o dolo ou no mínimo a culpa grave.**

Nesse sentir é a disposição do art. 28 da LINDB:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

E neste mesmo sentido a doutrina de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO assim leciona:

(...)

Não menos diferente, é o posicionamento da jurisprudência do TCEES:

(...)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha*

É exatamente este o caso dos autos, porque não houve erro grosseiro por parte da Recorrente. Ela **não teve nenhuma participação na confecção do Termo, somente assinando-o para cumprir formalidades legais.**

Ou seja, não se vislumbra qualquer conduta dolosa ou minimamente culposa da Recorrente, vez que **o Termo de Referência foi elaborado pelo servidor Demétrius Telles Casotti do Setor de Tecnologia da Informação**, juntamente com apoio de outro Setor, não tendo a participação e nenhuma contribuição da Secretária de Administração Recorrente, em virtude de não possuir qualidades técnicas específicas para tal.

### **III- DOS PEDIDOS**

Diante de todo o exposto, **requer-se que o presente Recurso de Reconsideração seja provido para afastar a multa aplicada à Recorrente.**

Ultrapassada esta fase, passo à análise do mérito recursal.

## **2.2. DO MÉRITO RECURSAL:**

Depreende-se dos autos que a matéria gira em torno de que a Recorrente, Adriane Alves dos Santos Endringer, então Secretária de Administração de Santa Leopoldina, foi responsabilizada por “elaborar Termo de Referência, base de procedimento licitatório, contendo cláusulas com restrição à competitividade”.

Na representação Processo TC 10.052/2022, a Área Técnica, através da Instrução Técnica Inicial - ITI 34/2023, assim se manifestou:

(...)

### **3- DO ACHADO**

**3.1- Termo de Referência e Edital contendo cláusulas restritivas à competitividade por especificar o modelo do equipamento a ser fornecido.**

**Critérios:** Art.3º, §1º, da Lei 8.666/93, art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002 e art. 37, inciso XXI, da CF.

**Responsáveis:**

**Identificação:**

**Adriane Alves dos Santos Endringer** (Secretária Municipal de Administração)

Responsável pela elaboração do Termo de Referência



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha*

**Conduta:** Elaborar Termo de Referência, base de procedimento licitatório, contendo cláusulas com restrição à competitividade por especificar o modelo de impressora a ser contratado, **incorrendo em erro grosseiro.**

**Nexo:** Ao elaborar Termo de Referência, base de procedimento licitatório, contendo cláusulas direcionadas a um único fornecedor ou modelo de equipamento, concorreu para a restrição à competitividade no certame, possibilitando uma contratação menos vantajosa para a Administração.

**Culpabilidade:** Era exigível conduta diversa, pois é pressuposto básico da elaboração de Termos de Referência a garantia de que as cláusulas não restrinjam a competitividade e que a solução possa ser ofertada em igualdade de condições pelos principais fornecedores do mercado.

(...)

Porém, **extrai-se dos autos que o edital, cuja responsabilidade é da CPL, apresenta como um de seus anexos um Termo de Referência contendo especificações técnicas diferentes daquelas contidas no Termo de Referência inicialmente enviado pelo setor demandante, conforme detalha-se a seguir.**

Observa-se, nas iniciais do processo administrativo, que o setor demandante envia solicitação de abertura de processo licitatório contendo uma versão inicial do TR (peça 16).

Nesta, nota-se o detalhe de que o volume mínimo exigido para o item 01 era de 60.000 cópias. Mas, principalmente, que as especificações do item 02 não faziam qualquer referência a modelos de equipamentos.

Ou seja, nesta versão, somente as especificações do item 03 (multifuncional colorida) faziam referência a modelos de impressora - "MP C 3002 ou 3502". Tais detalhes, contidos na versão inicial do TR, apresentam-se no quadro a seguir (peça 16, pg. 05):

(...)

Porém, ao elaborar o edital, **a CPL incluiu uma versão diferente do TR**, onde, além do detalhe no item 01, cujo volume mínimo foi reduzido para 50.000 cópias, a especificação do item 02 foi totalmente substituída por outro texto, e nesta alteração restou explicitamente citado o modelo de impressora "MP4001", conforme quadro a seguir (extraído do Anexo IV do edital - peça 24, pg. 15):

(...)

Em resumo, **a versão do TR publicada como parte integrante do Edital do Pregão Eletrônico 029/2022 é diferente da versão do TR enviado inicialmente pela área demandante**, e as alterações promovidas tornaram o edital ainda mais restritivo e direcionado do que a versão original.

Destaca-se que não foram encontrados nos autos explicações ou documentos que justifiquem tais alterações, ou mesmo, que demonstrem terem sido solicitadas ou originadas do setor demandante do serviço.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha*

Diante do exposto, **conclui-se que não apenas a área demandante e os responsáveis pela elaboração da versão inicial do TR devam ser responsabilizados, mas também o responsável pela elaboração do edital, por ter incluído neste uma versão do TR diferente da inicialmente proposta pela área demandante, tornando-o ainda mais restritivo.**

Dos autos extrai-se que **a versão inicial do Termo de Referência foi assinada pela Sra. Adriane Alves dos Santos Endringer**, Secretária Municipal de Administração (peça 16, pg. 20), e que **o responsável pela elaboração do edital (com o TR alterado) foi o Sr. Mike Muller Stange**, pregoeiro e presidente da CPL (conforme Decreto Municipal nº 348/2021 - peça 26, pg.07).

Da análise da representação, podemos observar que o acórdão recorrido concluiu que haviam sido inseridas no Edital do certame cláusulas restritivas (modelos de impressora MPC 3002, 3502 E MP4001) o que resultou no direcionamento da licitação.

A Área Técnica, através da Instrução Técnica de Recurso nº 00153/2024-3, assim se manifestou:

[...]

Das narrativas dos agentes responsabilizados, é inquestionável que efetivamente foram inseridas no Edital do certame cláusulas restritivas (modelos de impressora MPC 3002, 3502 E MP4001) o que, para a área técnica, poderia resultar no direcionamento da licitação. Em síntese:

- Foi realizado o Pregão Eletrônico 29/2022 pela prefeitura de Santa Leopoldina para a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de impressão monocromática e colorida;
- A Secretaria de Administração (setor demandante) enviou a solicitação de abertura de processo licitatório contendo uma **versão inicial do TR**: para o item 01, 60.000 cópias, as especificações do item 02 não faziam qualquer referência a modelos de equipamentos e as especificações do item 03 (multifuncional colorida) faziam referência a modelos de impressora “MPC 3002 ou 3502”;
- Ao elaborar o edital, a CPL incluiu uma **versão diferente do TR** no qual, no item 01, reduziu a estimativa para 50.000 cópias, e a especificação do item 02 foi totalmente substituída por outro texto, e nesta alteração restou explicitamente citado o modelo de impressora “MP4001”;
- A versão do TR publicada como parte integrante do Edital do Pregão Eletrônico 029/2022 é diferente da versão do TR enviado inicialmente pela área demandante, e as alterações promovidas tornaram o edital ainda mais restritivo e direcionado do que a versão original.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillotti da Cunha

• Para o Acórdão TC 918/2023: *“pois bem, diante de todos esses apontamentos, ainda que se deseje alegar que não houve má-fé, ao menos se observa uma desídia com a Administração Pública, pois para além da falta de identificação, elaborou ou permitiu a elaboração de um TR com cópia explícita de folder de um produto específico (mesmo nos itens que não constavam o modelo da impressora, era evidente o excesso de detalhes oriundos da cópia de especificação de um folder técnico ou promocional), negligenciando, dessa forma, as noções básicas da legislação. Quanto as alegações de falta de estrutura, estas também se mostram insuficientes para justificar as irregularidades. Ora a responsabilidade está sendo apontada exatamente a Secretária de Administração Municipal, ou seja, uma das gestoras responsáveis pela estrutura administrativa, não bastasse isso, o objeto de serviço quase que padronizado, utilizado por todos os órgãos e municípios, e que conta até mesmo com uma cartilha pública de boas práticas disponibilizada pelo TCU’.*

Em sua defesa no presente recurso, a então Secretária de Administração, Adriane Alves dos Santos Endringer, alegou:

- Quantidade insuficiente de servidores na Secretaria para elaborar o termo de referência;
- Que cabe à CPL analisar o TR, e, no caso, a CPL analisou e alterou o TR;
- Que as cláusulas restritivas não restringiram o certame, visto que os preços contratados eram inferiores aos preços cotados;
- Que o TR original foi elaborado por um servidor da área de tecnologia da informação da Secretaria de Administração, sem a colaboração da secretária, que não possui conhecimento técnico suficiente, que assinou o TR para cumprir formalidades;
- Que o TR foi aprovado pelo chefe do executivo e pela Advocacia Geral do município.

De início divergimos da tese da Recorrente de que “assinou o TR para cumprir formalidades”: o que a recorrente chama de formalidades, no caso, entendemos como “responsabilidade”, pois não há manifestação desnecessária nos processos administrativos e qualquer manifestação de servidores representa, sim, uma obrigação, de natureza jurídica, e, ainda, permite o controle dos atos anteriores no processo.

Quer dizer, entendemos que “assinar” qualquer documento num processo administrativo, em especial relativos à licitação, obriga o signatário em duas dimensões: a) da veracidade dos fatos e informações que assina e, b) quanto à lisura, forma, correção, regularidade, legalidade dos documentos e manifestações anteriores, e a concordância, no limite da competência técnica de cada um.

Alternativamente, o agente deve se manifestar formal e claramente sobre as situações nas quais diverge ou que lhe fogem da competência ou conhecimento técnico.

Deixar de se manifestar no momento oportuno pode resultar em corresponsabilidade caso venha a existir irregularidades ou ilicitudes, e as



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillotti da Cunha*

justificativas que não foram lá encartadas se transformam em tentativa de defesa posteriormente, com o evidente prejuízo de não mais corrigirem os erros cometidos e por eles ter que responder: *quod non est in actis non est in mundo*.

Quanto à culpabilidade da gestora, fazemos as seguintes considerações.

Ainda que não tenha sido formalizado, nos parece evidente que a titular da Secretaria de Administração, à época, não possuía conhecimento técnico específico na área de tecnologia da informação, o que torna plausível a sua afirmação de que o termo de referência tenha sido feito por um servidor lotado no setor de TI.

Até porque não é razoável que o gestor titular de qualquer secretaria municipal tenha por função, ele mesmo, elaborar termo de referência para certames – seja na área de TI, de RH ou mesmo de coisas mais comezinhas como, por exemplo, material de consumo, de limpeza, manutenção etc.

Mas, como dissemos, nesse tópico a falha maior da recorrente foi não ter se manifestado de forma adequada, ou mesmo não ter formalizado o trâmite do processo (ida e volta) para o referido servidor do setor de TI.

Na sequência, constata-se que o TR foi enviado da Secretaria de Administração à CPL – responsável por elaborar o edital da licitação – e lá foi parcialmente alterado, e, segundo a ITC 1702/2023, “as alterações promovidas tornaram o edital ainda mais restritivo e direcionado do que a versão original”.

Há de se considerar, ainda, que o edital de licitação, com o respectivo termo de referência, foi aprovado pelo prefeito e pelo setor jurídico da prefeitura.

Em nosso entendimento, tais situações distanciam a conduta da recorrente da irregularidade relatada - termo de referência e edital contendo cláusulas restritivas à competitividade – de forma a minimizar a sua responsabilidade.

Por fim, seis fatos devem ainda servir como **atenuantes** da conduta da recorrente no presente caso:

- a) que o TR elaborado pela Secretaria de Administração foi alterado pela CPL, se tornando “mais restritivo e direcionado”;
- b) a ausência de recursos na licitação;
- c) a não participação na licitação da empresa que fez a Representação;
- d) que os elementos “restritivos” não se referem à indicação de marca, mas de um modelo de impressora (ainda que pertencente a uma marca específica);
- e) que não se comprovou dano ao erário ou mesmo o direcionamento e;
- f) que foi aceita proposta da outra licitante com modelo distinto daquele previsto no edital e TR, mas dentro das demais especificações técnicas.

Assim, entendemos que a conduta da Recorrente, com reconhecidas falhas formais, não foram suficientes para, *per se*, produzir a irregularidade, em



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha*

especial por não possuir conhecimento técnico específico, por não ser razoável que fosse responsável por elaborar termo de referência na área de TI, e pelo edital ter sido aprovado pelo prefeito e setor jurídico, sendo, s.m.j., desarrazoada e desproporcional a aplicação de multa.

Em conclusão, opinamos pelo **CONHECIMENTO** do presente Pedido de Reexame e, no mérito, que pelo seu **PROVIMENTO**, para afastar a aplicação de multa à Recorrente.

**5- CONCLUSÃO.**

Diante do exposto nesta instrução técnica de recurso, opinamos pelo **CONHECIMENTO** do presente Pedido de Reexame e, no mérito, pelo seu **PROVIMENTO** para a **REFORMA** do **Acórdão 918/2023**, para afastar multa aplicada à gestora **Adriane Alves dos Santos Endringer**, mantendo-se incólume os demais itens.

Pois bem, denota-se que o entendimento técnico e ministerial, no que se refere a conduta da Recorrente foi no sentido desta não possuir conhecimento técnico específico para produzir a irregularidade, não sendo razoável que fosse responsável por elaborar o termo de referência na área de Tecnologia da Informação, haja vista a aprovação do edital pelo prefeito e setor jurídico e, conseqüentemente, a aplicação de multa é desarrazoada e desproporcional.

Assim sendo, pelos elementos constantes dos autos e considerações acima esposadas, adoto como razões de decidir o entendimento da Área Técnica, constante na Instrução Técnica de Recurso nº 00153/2024-3 e do Ministério Público de Contas, no Parecer nº 01548/2024-5, quanto ao provimento deste recurso no sentido de afastar a multa imputada a Recorrente.

**3. DOS DISPOSITIVOS:**

Ante o exposto, acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que os eminentes Conselheiros aprovem a seguinte minuta de Acórdão que submeto à consideração.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**

**Conselheiro Relator**



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicilliotti da Cunha*

**ACÓRDÃO:**

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

1. **CONHECER** do presente Pedido de Reexame, interposto pela senhora Adriane Alves dos Santos Endringer, em face do **Acórdão TC nº 00918/2023-5 - Primeira Câmara**, prolatado no **Processo TC 10.052/2022-6**, relativo à Fiscalização/Representação, em apenso, ratificando os termos da Decisão Monocrática nº 1670/2023-4, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;
2. **DAR PROVIMENTO** ao presente Pedido de Reexame, reformando-se os termos do v. Acórdão atacado, no sentido de afastar a multa aplicada à Recorrente, **MANTENDO-SE** incólume os demais termos do referido Acórdão, conforme razões expendidas no item 2.2 do voto;
3. **DAR CIÊNCIA** aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os autos após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913