



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 530754/22
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA
INTERESSADO: ABIMAEEL DE LIMA VALENTIM, BEATRIZ SEBOLD, CELSO FERNANDO GOES, CESAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI FILHO, DAYANA TALYTA CAZELLA, ETHEL ALITA CAMARGO DE OLIVEIRA, GOVERNANCABRASIL SA TECNOLOGIA E GESTAO EM SERVICOS, MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA
PROCURADOR: DAYANA TALYTA CAZELLA, JACINTO GOMES DAS NEVES, RAFAEL BARONI, RICARDO SILVA DAS NEVES
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2798/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão – Ausência de negativa de vigência a dispositivo da Lei 8.429/92, a qual sequer foi aplicada – Ausência de divergência de entendimento no âmbito do TCE/PR, uma vez que as situações tratadas nos acórdãos paradigmáticos eram substancialmente diversas – Negativa de provimento.

1. RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná emitiu o Acórdão 176/22-STP (Peça 206) nos seguintes termos:

1. Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/1993, proposta por Beatriz Sebold, em face do Município de Guarapuava, relativamente à contratação da empresa CETIL Sistemas de Informática S/A e sua sucessora Governança Brasil S/A Tecnologia em Gestão de Serviços, ao menos desde 2005, mediante inexigibilidade de licitação, para a locação de licença de software de gestão pública.

(...)

O argumento de que a substituição do software em uso tumultuaria e prejudicaria o Município não procede, pois tal dificuldade não configura, necessariamente, uma inviabilidade de competição.

Com efeito, existem vários softwares de gestão pública aptos a suprir as necessidades municipais, que poderiam substituir o sistema questionado (garantida a transição entre os sistemas sem interrupção das atividades, bastando que a migração fosse devidamente planejada).

(...)

(...) a alegação veio desacompanhada de qualquer demonstração de que a economia gerada pela inexigibilidade seria tal que a competitividade era economicamente inconcebível.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VISTOS, relatados e discutidos,
ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Julgar **parcialmente procedente** o objeto desta Representação da Lei n. 8.666/1993 e, relativamente ao processo de inexigibilidade n. 10/2020, sem declarar a nulidade do procedimento e do respectivo Contrato (n. 173/2020):

1. reconhecer que, irregularmente, a obrigação constitucional de licitar foi ignorada;
2. aplicar ao Srs. Abimael de Lima Valentim e Dayana Talyta Cazella (respectivamente Diretor de Licitações e Contratos e Diretora de Compras ao tempo das irregularidades) a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'd', da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, por contratar ou adquirir bens e serviços sem o necessário processo licitatório; e
3. determinar ao Município de Guarapuava que suas próximas contratações para manutenção, locação ou fornecimento de sistemas/software de Gestão Pública sejam precedidas do devido processo licitatório, garantindo eventual transição entre os sistemas (sem interrupção das atividades).

Tal decisão foi integralmente mantida em sede de recurso de revista, senão vejamos trechos do Acórdão 1412/22-STP (Peça 221):

Discordo das alegações recursais. O erro grosseiro está presente no fato de que os recorrentes simplesmente ignoraram disposição taxativa da Lei de Licitações e Contratos relativa à obrigação de licitar.

Também neste sentido refuto a alegação de que o procedimento de inexigibilidade de licitação seguiu os corretos trâmites legais, eis que sequer tratava-se de um caso que se enquadrasse como inexigível.

(...)

Nenhum dos argumentos apresentados na via recursal foi capaz de configurar a inviabilidade de contratação, nos termos do art. 25 da Lei 8.666/93.

Por fim, sobre a argumentação acerca da execução do contrato e a ausência de dano ao erário, cabe apontar que o fato já foi considerado pela decisão de origem. O acórdão recorrido menciona expressamente que não há notícia de superfaturamento, inexecução ou dano ao erário. Motivo pelo qual a decisão desta Corte de Contas apenou os responsáveis apenas com multa administrativa, e não com determinou devolução de valores ou multa proporcional ao dano (...).

(...)

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- Conhecer, e no mérito julgar pelo não provimento do presente Recurso de Revista, mantendo-se integralmente o Acórdão 176/22-STP; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão, os autos à Diretoria de Protocolo para proceder à inversão dos processos.

Os Srs. Dayana Talyta Cazella e Abimael de Lima Valentim, então, propuseram o recurso de revisão ora em exame (Peças 223/228), aduzindo que: contrariando o disposto no *caput* do art. 11 da Lei 8.429/92 (alterada pela Lei 14.230/21)¹, foi aplicada multa administrativa aos recorrentes, ainda que os julgados expressamente asseverem a inexistência de dolo; o TCE/PR já se manifestou pela regularidade de inexigibilidade de licitação para aquisição de *softwares* quando demonstrado que a empresa contratada é a única representante do produto adquirido; e em casos análogos, a determinação de abstenção à realização de contratação por inexigibilidade de licitação não foi acompanhada da aplicação de multa administrativa.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 4488/22 – Peça 234) opina pelo não provimento do recurso:

(...) o artigo 11 da Lei Federal nº 14230/21 não se correlaciona, sequer de modo oblíquo, com o feito em tela, posto que, ao contrário do que apontam os recorrentes, as multas imputadas aos recorrentes não decorreram da caracterização de ato de improbidade administrativa. Insta consignar que, para ambos os recorrentes, as sanções constantes na decisão objurgada decorrem do reconhecimento de erros grosseiros perpetrados, identificados pela contratação efetuada sem o necessário procedimento licitatório, ao arrepio da hodierna legislação pátria.

(...)

Neste mesmo diapasão, as decisões apontadas pelos recorrentes como paradigmas diferem diametralmente da decisão paragonada, razão pela qual não se evidencia qualquer divergência jurisprudencial. É inconteste que existe a possibilidade da aquisição de softwares por meio de inexigibilidade, como de fato consta nos acórdãos nº 898/21 – STP e 2204/18 – STP, tendo por fundamento o artigo 25 da Lei nº 8666/93 e o artigo 33 da Lei nº 15607/08. Ocorre que, no caso em tela, ao contrário do que ocorreu nas decisões mencionadas pelo recorrente, verificou-se

¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:
(sem destaques no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

existirem diversos softwares de gestão pública aptos a suprir as necessidades municipais (...).

(...)

Ademais, ao contrário do que sugerem os recorrentes, a inexigibilidade amparada pelo acórdão nº 2204/18 – Pleno não é amparada meramente em certidão emitida pela ASSESPRO (que denota a exclusividade no fornecimento), mas sim no reconhecimento de que o software então contratado era o único que efetivamente atendia às necessidades do solicitante.

Aliás, a própria jurisprudência carreada pelos recorrentes demonstra que a exclusividade no fornecimento de sistema, por si só, não constitui justificativa para a manutenção do fornecimento por inexigibilidade de licitação (...).

O Ministério Público de Contas (Parecer 996/22-6PC – Peça 235) também se manifesta pelo desprovimento do recurso, na esteira dos apontamentos da Unidade Técnica.

2. VOTO

2.1 Juízo de Admissibilidade

O recurso foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revisão a espécie recursal própria a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal, o reexame de decisões que contenham negativa de vigência a leis e divergência de entendimento no âmbito desta Corte de Contas; motivos pelos quais conheço do presente.

2.2 Mérito

Com máxima vênia aos argumentos tecidos pelos Recorrentes, reputo inevitável o desprovimento do recurso, de acordo com a irretocável manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, a qual adoto integralmente como causa de decidir, consoante passo a expor.

2.2.1 Negativa de vigência a disposição da Lei 8.429/92

A condenação ora questionada não foi realizada com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa (e nem o poderia, em razão da incompetência das Cortes de Contas para aplicar tal Diploma), mas em razão “*de erros grosseiros perpetrados, identificados pela contratação efetuada sem o necessário procedimento licitatório, ao arrepio da hodierna legislação pátria*” (Instrução 4488/22-CGM), aplicando-se penalidade prevista na LC/PR 113/05.

2.2.2 Divergência de entendimento relativamente a julgados que consideraram regular a inexigibilidade de licitação para a aquisição de softwares

Dispõem os acórdãos apresentados como paradigmáticos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A seu ver, poderiam existir no mercado outros programas de computador com características que suprissem as necessidades da Administração Pública, afastando o fundamento da inexigibilidade.

Pela análise dos autos, contudo, observo que os documentos juntados evidenciam a exclusividade do software adquirido, como bem destacou a unidade técnica (peça 48):

(...)

Ainda, o parecer ministerial (peça 49):

Isto porque, no caso em tela, não se verificou, a partir dos documentos juntados, que a inexigibilidade da licitação se deu mediante exclusividade injusta do processo licitatório, mas sim, que o objeto da contratação demanda a exclusividade mencionada, visto que as características do software são específicas para o mercado nacional.

(Acórdão 898/21-STP)

Saliente-se que a solicitação da DIJUR dirigida à unidade requisitante de demonstração nos autos que o produto escolhido, o sistema Web Gestão Tributária, é o único capaz de suprir as necessidades evidenciadas, foi posteriormente atendida pela Diretoria de Finanças (Informação 192/18 – DF, peça 25). De acordo com a DF, embora existam dois outros softwares similares ao que se pretende contratar, nenhuma dessas ferramentas possui itens considerados fundamentais aos interesses deste Tribunal, pois não calculam todos os tributos necessários e não dispõem de suporte técnico para elucidar dúvidas. Por conseguinte, concluiu a DF que o Sistema Web Gestão Tributária é o único que atende às necessidades desta Corte de Contas. Desse modo, entendo devidamente preenchido o requisito da inviabilidade de competição.

(Acórdão 2204/18-STP)

Como se observa, em tais julgados resta expressamente consignado que o Ente Administrativo demonstrou a inexistência de outros *softwares* aptos a atender às necessidades existentes (*“o objeto da contratação demanda a exclusividade mencionada, visto que as características do software são específicas para o mercado nacional”* e *“o produto escolhido, o sistema [...], é o único capaz de suprir as necessidades evidenciadas”*).

Na decisão atacada, de outra banda, tal aspecto não foi verificado (*“Com efeito, existem vários softwares de gestão pública aptos a suprir as necessidades municipais, que poderiam substituir o sistema questionado (garantida a transição entre os sistemas sem interrupção das atividades, bastando que a migração fosse devidamente planejada)”*).

Portanto, inexistente divergência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2.2 Divergência de entendimento relativamente a julgados que não aplicaram multa em situações análogas

O Acórdão 3859/20-STP (emitido na Representação 74734-9/20) não se assemelha ao ora vergastado, uma vez que exarado em sede de análise cautelar. Aliás, quando do exame de cognição exauriente no próprio Processo 74734-9/20, o D. Relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, adotou a exata orientação ora discutida:

1. Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/1993, proposta por João Paulo Tasca Machado, em face do Município de Alto Paraíso, relativamente à reiterada contratação da empresa Governança Brasil S/A Tecnologia em Gestão de Serviços, mediante contratação direta (inexigibilidade de licitação), para locação de licença de software de gestão pública.

(...)

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Julgar **parcialmente procedente** o objeto desta Representação da Lei n. 8.666/1993 e:

(...)

I.2.1 - aplicar ao Sr. [...], Prefeito ao tempo das irregularidades, a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'd', da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, por contratar ou adquirir bens e serviços sem o necessário processo licitatório;

(Acórdão 1618/21-STP)

E o mesmo se observa em relação ao Acórdão 3737/20-STP, exarado na denúncia que originou o *decisum* ora debatido, porém, em sede de análise cautelar.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- conhecer e negar provimento ao recurso de revisão propostos pelos Srs. Dayana Talyta Cazella e Abimael de Lima Valentim contra a decisão consubstanciada no Acórdão 176/22-STP (mantida em sede de recurso de revista pelo Acórdão 1412/22-STP);

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para inversão da ordem dos autos e redistribuição ao Relator de primeiro grau, com vistas à adoção das pertinentes medidas de execução.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - conhecer e negar provimento ao recurso de revisão propostos pelos Srs. Dayana Talyta Cazella e Abimael de Lima Valentim contra a decisão consubstanciada no Acórdão 176/22-STP (mantida em sede de recurso de revista pelo Acórdão 1412/22-STP);

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para inversão da ordem dos autos e redistribuição ao Relator de primeiro grau, com vistas à adoção das pertinentes medidas de execução.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente