TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	455461/20
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE MATINHOS
INTERESSADO:	CEZAR AUGUSTO CORAIOLA, DIEGO AGUIAR DA SILVA, GOVERNANCABRASIL SA TECNOLOGIA E GESTAO EM SERVICOS, HUGO POMIN NETO, JANETE DE FATIMA SCHMITZ, LUANA CURY CEZAK, MUNICÍPIO DE MATINHOS, NAIARA DO ROCIO LEITE, RENATO QUADRO DOS SANTOS, RUY HAUER REICHERT, WILKER MARCEL DE ARAUJO ALEXANDRE
PROCURADOR:	TIAGO SANTOS BRAUN
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 690/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Representação da Lei n.°8.666/93. Pregão n.°124/2018 do Município de Matinhos. Duração máxima do contrato limitada a 48 meses. Falha na descrição dos serviços contratados. Ausência de orçamento detalhado em planilhas. Ausência de publicação do orçamento juntamente com o edital. Multa e determinação. Ausência de responsabilidade do Prefeito pelas faltas – Provimento parcial do apelo recursal, com exclusão apenas de multa administrativa aplicada ao Chefe do Executivo.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto por **RUY HAUER REICHERT**, prefeito do MUNICÍPIO DE MATINHOS, **WILKER MARCEL DE ARAÚJO ALEXANDRE** e **CEZAR AUGUSTO CORAIOLA** (peça n.º 100), face ao decidido no **Acórdão n.º 1265/20** - **Tribunal Pleno**, de relatoria do d. Conselheiro Jose Durval Mattos Do Amaral, nos autos de Representação n.º 795870/18 que julgou, por unanimidade, pela procedência parcial com imposição de sanções, nos seguintes termos:

> "OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:
> 1. Julgar pela procedência parcial da presente Representação da Lei n.º 8.666/93 em razão das seguintes irregularidades:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P

1.1 previsão de prorrogação contratual por até 60 meses, extrapolando o limite legal de 48 meses aplicável à contratação em exame;
1.2 ausência de descrição mínima dos serviços contratados;
1.3 ausência de elaboração e de publicação do orçamento estimado em planilhas que expressem a composição de todos os custos do contrato;
2. Determinar ao Município de Matinhos que se abstenha de prorrogar o contrato em questão por período superior a 48 meses;
3. Aplicar as seguintes penalidades:
3.1. uma multa do artigo 87, IV, "g" ao senhor Cezar Augusto Coraiola;
3.2. uma multa do artigo 87, IV, "g" ao senhor Wilker Marcel de Araujo Alexandre; 3.3. uma multa do artigo 87, III, "d" ao senhor Ruy Hauer Reichert."

Os Recorrente buscam a reforma do acórdão para que sejam retiradas as multas aplicadas, alegando em suas razões recursais (peça n.º 100) em suma, que:

a) Com relação à ausência de descrição mínima dos serviços requisitados, os serviços de customização e consultoria de treinamento estão detalhados no item 1.2 do termo de referência subitem 8 e 9;

b) Conforme estabelecido a partir do item 2 do termo de referência a empresa deveria implantar e disponibilizar o software para todos os departamentos do Município, ou seja, para todos os servidores que integram esses departamentos. Assim, não há plausibilidade estabelecer um número mínimo ou máximo pois o edital trata de uma contratação a longo prazo;

c) A justificativa da contratação no item 2 do Termo de Referência menciona que os serviços de treinamento, consultoria e customização são atinentes ao software a ser contratado pela referida contratação;

d) A especificação do serviço de customização, assim como a especificação do serviço de consultoria são procedimentos que fazem parte da necessidade da contratada personalizar o sistema para o atendimento das demandas específicas do Município de Matinhos;

e) Quanto à ausência dos orçamentos utilizados para fixar o preço máximo do certame, não há obrigação legal de que tais orçamentos constem no instrumento convocatório, não sendo possível penalização se m expressa previsão legal;

f) Os quantitativos de preços unitários constam nos itens do termo de referência;

g) Não se pode imputar a responsabilidade a quem fez o projeto básico pois demais agentes públicos estiveram envolvidos no processo;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P

h) Não se pode impor responsabilidade ao gestor diante de conduta baseada em parecer técnico. Não se deve submeter o administrador, especialmente aquele de pequenos Municípios, que é o caso do Município de Matinhos a uma multa em face de equívocos funcionais;

i) Não há indícios de que as supostas impropriedades verificadas tenham ocasionado prejuízo, tampouco restou configurada a má-fé.

O recurso foi admitido por meio do Despacho n.º 832/20 (peça n.º 101).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal,** mediante Instrução n.º 4707/21 (peça n.º 107), opina pelo conhecimento do presente Recurso e no mérito pelo seu **não provimento**, para que a decisão consubstanciada no Acórdão n.º 1265/20-Tribunal Pleno seja mantida tendo em vista que as penalizações foram extremamente detalhadas e fundamentadas.

Destacou ainda que os recorrentes apresentaram as mesmas explicações e os mesmos argumentos já fornecidos nos autos.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas,** por meio do Parecer n.º 912/21 (peça n.º 108), exarado pelo Procurador GABRIEL GUY LÉGER, manifesta-se pelo **provimento parcial** do Recurso com exclusão da multa aplicada ao ex-prefeito Ruy Hauer Richert.

Defende que o Chefe do Poder Executivo não pode ser indistintamente responsabilizado por todas as impropriedades praticadas pelos servidores, especialmente aquelas de natureza técnica, como é o caso do apontamento de falhas na elaboração do projeto básico.

II – VOTO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Cinge-se a controvérsia ao Acórdão n.º 1265/20 exarado pelo Tribunal Pleno que julgou pela procedência parcial da Representação diante da previsão de prorrogação contratual por até 60 meses (extrapolando o limite legal de 48 meses); falha da descrição dos serviços contratados, ausência de orçamento detalhado em planilhas, ausência de publicação do orçamento juntamente com o edital, aplicação de multas e expedição de determinação.

Quanto ao mérito, corroborando com a Unidade Técnica, entendo que o recurso não merece provimento.

Primeiramente, em relação à ausência de descrição dos serviços de customização, consultoria e treinamento, o instrumento convocatório limitou-se a indicar os serviços do seguinte modo:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P

08	200	HRS	Serviços de treinamento, capacitação e atendimento técnico local eventual, pós implantação de sistema de gestão pública a ser executado conforme solicitação das Secretaria demandantes.	130,00	26.000,00
09	450	HRS	Serviços técnicos especializados de consultoria, customização e personalização dos sistemas de gestão pública para atender demandas específicas do contratante.	220,00	99.000,00
				TOTAL	R$518.314,00

Ao contrário do alegado pelos Recorrentes, não se pode afirmar que os itens tenham descrito detalhadamente o objeto licitado pois não contêm os requisitos mínimos para a prestação dos serviços.

Em que pese estabeleça o número de horas de serviços a serem prestados, a descrição é absolutamente genérica e aberta, na medida em que se limita a informar que os serviços serão prestados "para atender demandas específicas do contratante" e "conforme solicitação das Secretarias demandantes".

Nas licitações na modalidade pregão, os órgãos licitantes devem estabelecer critérios mínimos, objetivos e claros para que a forma de escolha da melhor proposta efetivamente se restrinja ao critério do menor preço.

Ademais, o artigo 3º, II, da Lei 10.520/2002 estabelece que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara pois a ausência dessas características inviabiliza o uso da modalidade pregão na medida em que possibilita que sejam formuladas propostas tomando por base serviços de maior ou menor qualidade e custo, em prejuízo aos princípios da isonomia e da competitividade entre os licitantes.

Diferentemente do afirmado pelos recorrentes, não é razoável deixar de definir uma quantidade mínima ou máxima de servidores a serem treinados pressupondo que poderia haver troca de pessoal. Não é admissível o estabelecimento de condições implícitas em edital na modalidade pregão, sob pena de ofensa ao citado art. 3º, II, da lei 10520/2002, além do art. 40, I, da Lei n.º 8666/93[1].

Os recorrentes defendem ainda que por se tratar de contratação de Sistemas (software) de gestão pública, os serviços de customização, consultoria e treinamento referem-se de forma específica ao sistema que seria

[1] Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P

contratado, cabendo ao vencedor da licitação o estabelecimento de especificações.

Ocorre que não se pode admitir que o edital delegue integralmente à empresa a ser contratada a definição de fatores determinantes para a qualidade dos serviços, como no caso do treinamento: o conteúdo programático mínimo, local de prestação do treinamento e o número máximo de servidores por turma.

Já em relação à ausência de obrigação legal exigindo que os orçamentos constem no instrumento convocatório, a questão foi detalhadamente superada pelo ilustre CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARA, no acórdão combatido. Convém, assim, reprisar os fundamentos apresentados pelo relator:

> [...] entendo que o Município deveria ter feito constar do edital orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, a teor do entendimento fixado por este Tribunal no âmbito da Consulta n.° 983475/16, ao responder o seguinte quesito:
>
> > [...]
> > A lei de licitações não deixou margem para a discricionariedade com relação à publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, sendo obrigatória a sua publicação nas modalidades de licitação contempladas na Lei 8.666/93.
> > Assiste razão à intervenção feita pelo Ministério Público de Contas, com relação à lei local, já que a Lei de Licitações e Contratos Estadual não ressalvou a modalidade Pregão e, em seu art. 69, III, „b", dispôs que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos de preços unitários, compatíveis com os de mercado deve contar como anexo do edital.
> > Assim sendo, no Estado do Paraná, há obrigatoriedade de publicação do orçamento estimativo juntamente com o edital, independentemente da modalidade licitatória escolhida.
>
> Não bastasse, para além da questão da publicidade do orçamento, observo que não houve a adequada elaboração do orçamento em si, uma vez que a simples cotação genérica perante empresas do ramo não se revela a forma mais propícia para se obter o valor estimado da contratação.
> Veja-se que a Lei n.° 10.520/02, em seu artigo 3°, inciso III, estabelece que deverá constar dos autos do procedimento licitatório "o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados".
> O ente contratante deve, portanto, elaborar planilhas orçamentárias detalhadas, com a indicação dos custos unitários que compõem o preço final do serviço, sob pena de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P

> utilizar valores dissonantes da realidade, passíveis de gerar inexequibilidade ou sobrepreço. (grifo nosso)

Assim, ao contrário do defendido pelos recorrentes, há previsão legal para a exigência do orçamento estimado em planilhas quantitativas e preços unitários, na lei de licitações e contratos do Paraná n.º 15608/07, art. 69, III, b, conforme bem esclarecido no Acórdão recorrido.

Ademais, além da questão da publicidade do orçamento não houve elaboração de planilhas orçamentárias detalhadas, com indicação dos custos unitários.

No que tange à responsabilização dos servidores responsáveis pela elaboração do projeto básico na fase interna do Pregão Presencial nº 124/2018, WILKER MARCEL DE ARAÚJO ALEXANDRE, CEZAR AUGUSTO CORAIOLA, diferentemente do alegado, o Acórdão nº 1265/20-STP descreveu detalhadamente a falha apresentada no projeto básico ante a falta de definição precisa do objeto e ausência de elaboração e de publicação do orçamento estimado em planilhas que expressem a composição de todos os custos do contrato

Assim, deve ser mantida a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, aos recorrentes WILKER MARCEL DE ARAÚJO ALEXANDRE, CEZAR AUGUSTO CORAIOLA, responsáveis pela elaboração do projeto básico conforme se depreende da peça n.º 12, pág. 24 a 31.

Finalmente, quanto à alegação de ausência de prejuízo ao procedimento licitatório e de má-fé, cumpre registrar que a imposição das sanções previstas no art. 872 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 independe da existência de dolo e de má-fé, sendo suficiente que a conduta do agente esteja em desconformidade com as normas legais.

No caso, a aplicação da multa prevista no art. 87, III, "d" ao senhor Ruy Hauer Reichert, deve-se à ausência de descrição mínima dos serviços contratados e ausência de elaboração e de publicação do orçamento estimado em planilhas que expressem a composição de todos os custos do contrato.

Em relação à alegação de que os requisitos teriam sido definidos por equipe técnica, a assinatura do edital não é mera formalidade, de modo que

---

[2] **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
(...)
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
(...)
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P

o agente público, antes de emitir o ato, deve verificar a legalidade de seus dispositivos e se responsabilizar por eventuais vícios ali contidos.

Destarte, embora a atuação esteja fundamentada em manifestações de órgãos técnicos, na condição de subscritor do edital e de ordenador de despesa, o prefeito deve se responsabilizar pelas decisões e posições assumidas na licitação. Assim, deve responder pelos atos praticados em razão de sua culpa *in eligendo* e *in vigilando*, em razão dos atos delegados.

Desse modo, em que pese opinião diversa do Ministério Público de Contas, não há razão para afastar a responsabilidade do Sr. Ruy Hauer Reichert pelas irregularidades.

Diante do exposto, **VOTO** pelo **DESPROVIMENTO** do presente Recurso de Revista, para manter integralmente a decisão proferida no Acórdão n.º 1265/20, do Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, nos autos de n.º 795870/18.

III – VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Com máxima vênia ao voto lançado pelo Relator, ouso apresentar divergência em relação a ponto específico, acolhendo a orientação defendida pelo Ministério Público de Contas no Parecer 912/21-4PC (Peça 108).

Parecem-me absolutamente corretos os apontamentos no sentido de que não restam justificadas as falhas observadas no edital do certame.

Contudo, entendo que as impropriedades não podem ser imputadas ao Prefeito, autoridade superior do certame, tratando-se de itens cuja responsabilidade gravita apenas na órbita de atuação dos servidores responsáveis pelo planejamento técnico da licitação, não havendo este julgador logrado localizar documento que demonstre que a gestora adotou orientação diversa da proposta por seus órgãos de assessoramento.

Licitações são procedimentos complexos, que envolvem inúmeros atos diferentes, não parecendo razoável que a autoridade superior seja responsabilizada por toda e qualquer impropriedade contida do edital, especialmente porque sua atuação foi calcada em manifestações de órgãos técnicos.

Sobre o tema, cumpre trazer à baila pedagógicos precedentes do Tribunal de Contas União da lavra do Ministro Benjamin Zymler:

> Manifesto-me em linha de concordância com o Ministério Público junto ao TCU e com o eminente Ministro Ubiratan Aguiar no sentido de que houve direcionamento no certame licitatório. No entanto, embora concorde com a existência de direcionamento entendo que somente o Sr. [...], Diretor Técnico da Superintendência do Porto de Itajaí, deve ser responsabilizado. No que se refere ao Superintendente do Porto de Itajaí, Sr. [...], em linha de concordância com o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P

> Ministério Público, entendo que suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva. Embora esse agente público tenha assinado o edital de licitação - que contém o Memorial Descritivo por meio do qual se operou o direcionamento do certame -, ficou comprovado que foi o Diretor Técnico o responsável direto pela elaboração das especificações que levaram à restrição do caráter competitivo da licitação. Foi ele, também, quem elaborou a planilha de custos de forma inadequada, o que levou a apresentação de orçamentos irreais por parte da COPABO. Quanto aos membros da comissão de licitação - em linha de concordância com o Ministro Ubiratan Aguiar e de discordância com o Parquet -, creio que suas contas devam ser julgadas regulares com ressalva. Permito-me, tão-somente, tecer algumas considerações adicionais acerca do direcionamento.
> (Acórdão 209/2005 – Plenário – Julgamento em 09.03.2005)
> 5.Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.
> 6.A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.
> 7.Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.
> (Acórdão 247/2002 – Plenário – Julgamento em 10.07.2002)

Face ao exposto, apresento dissenção no que tange, exclusivamente, à manutenção da multa aplicada ao Sr. Ruy Hauer Richert.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por voto de desempate do presidente:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P

I. Receber o recurso de revista manejado pelos Srs. Cezar Augusto Coraiola, Ruy Hauer Reichert e Wilker Marcelo de Araújo Alexandre contra a decisão materializada no Acórdão 1265/20-STP e dar parcial provimento a ele;

II. Alterar a decisão atacada para o fim único de afastar a multas aplicada ao Sr. Ruy Hauer Reichert.

O voto do Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO foi acolhido por unanimidade, excetuando-se o exame da multa aplicada ao Sr. Ruy Hauer Reichert, aspecto em relação ao qual apenas foi seguido pelos Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, ao passo em que o voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi secundado pelo Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES e pelo Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, além do Presidente FABIO DE SOUZA CAMARGO ao emitir voto de minerva.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 31 de março de 2022 – Sessão nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR UDXW.LKL1.XAGM.AQ11.P