



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 459533/21
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: PARANAPREVIDÊNCIA
INTERESSADO: FELIPE JOSE VIDIGAL DOS SANTOS, HUMBERTO DE AZEVEDO SAMPAIO, JUAREZ PEREIRA DE SOUZA, PARANAPREVIDÊNCIA, SUELY HASS
ADVOGADO / PROCURADOR: ALIDA HELENA PEREIRA PINTO, ANA PAULA KUCANIZ, ANDREA CRISTINE ARCEGO, ANDREIA BRIZOLA DE OLIVEIRA FURINI, ANNA PAULA DO ROCIO OYA DOS SANTOS, CAROLINE FANTIN MARSARO, CLAUDINEI MARTINS GONZAGA, DAIANE MARIA BISSANI, DANIELA DOS SANTOS TAVARES, DOUGLAS MURILO DOS REIS, EUGENIO CARLOS BAPTISTA JUNIOR, FABIANO JORGE STAINZACK, ISAC TEIXEIRA DE LIMA, IURI FERRARI COCICOV, JACSON LUIZ PINTO, JANAINA DE ASSIS, JOÃO PAULO OPUSZKA MACHADO, JOSE MANUEL JUSTO SILVA, LUCIANA DE OLIVEIRA FELIX BORGES, LUCIANO LORUSSO MIRANDA, MARIA ALICE TORNESI SOSINSKI, MICHELE CORREA, OZILDA DA SILVA, PATRICIA CAFFARATE PINTO, PATRICIA KAVETSKI SABADIN, PRISCILA CRISTIANE JAWORSKI, RAFAEL AUGUSTO CASSOU, RAFAEL FORNECK BAHIENSE GOMES, RENATA GUERREIRO BASTOS DE OLIVEIRA, RITA DE CASSIA RIBAS TAQUES, ROSEMERI PAIS DA SILVA FERNANDES, SHEILA FOGAÇA DE SOUZA, WELLINGTON NEVES SALMAZO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1050/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Divergência parcial, para propor o provimento parcial de um dos recursos, com a conversão das irregularidades em ressalva, dada sua natureza formal e a ausência de dano. Desprovimento do outro recurso.

I – RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator originário)

Trata-se de Recurso de Revista interposto por Suely Hass, então Diretora-Presidente da PARANAPREVIDÊNCIA (peça 153) e por Juarez Pereira de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Souza, Fiscal de Contrato (peça 156), em face do Acórdão n.º 1157/21-STP (peça 149), proferido no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária n.º 440235/20, o qual julgou irregulares as respectivas contas e aplicou sanções pecuniárias em razão dos seguintes Achados:

ACHADO n.º 1 - pagamento indevido de 35.850 (trinta e cinco mil oitocentas e cinquenta) horas de serviços de consultoria não prestados: quanto a este ponto, convém destacar que a decisão recorrida reconheceu que houve a prestação dos serviços, porém não nos moldes em que contratado, já que os serviços remunerados não eram de consultoria, tratando-se de atividades rotineiras;

ACHADO n.º 2 - pagamento indevido de 6.660,5 (seis mil seiscentas e sessenta vírgula cinco) horas de serviços de treinamento não prestados: assim como no achado anterior, no *decisum* atacado concluiu-se que os serviços foram prestados, entretanto, de forma diversa da pactuada, eis que houve o remanejamento de parte das horas que deveriam ser destinadas ao treinamento para os serviços de manutenção e consultoria; e

ACHADO n.º 3 - ausência de providências para implementar plano ou política de tecnologia de informação, objetivando internalizar o sistema integrado de gestão orçamentária, financeira e contábil.

A senhora Suely, que foi responsabilizada em razão do Achado n.º 3, alega, em breve síntese, que diversamente do sustentado na decisão guerreada, não havia obrigatoriedade na internalização do sistema, tendo em vista que esta sequer era a única medida capaz de garantir autonomia tecnológica pelo PARANAPREVIDÊNCIA.

Defende, então, que a autonomia não estaria restrita à assunção direta da execução do serviço pela entidade, mas também compreenderia a possibilidade de continuidade do contrato ou, ainda, de uma nova contratação, sendo que tal decisão estaria inserida no âmbito do mérito administrativo, não cabendo a este Tribunal se imiscuir neste aspecto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acrescenta, por fim, a ausência de dolo ou erro grosseiro, o que impediria a sua penalização.

O senhor Juarez, responsabilizado em decorrência dos Achados n.º 1 e n.º 2, sustenta, em relação ao primeiro, que a decisão recorrida se equivoca quando conclui que os serviços prestados pela contratada não possuíam natureza típica de serviços de consultoria, tendo em vista que “as atividades desenvolvidas com o apoio da consultoria em procedimentos para a sua execução não podiam ser consideradas do cotidiano dos profissionais da PARANAPREVIDÊNCIA”, isso porque, à época, a entidade havia sofrido os recentes impactos da Lei Estadual n.º 17.435/12, a qual passou a exigir dos Fundos de Previdência, Financeiro e Militar a aplicação das normas de Direito Financeiro e de contabilidade aplicadas ao setor público.

Argumenta, ainda, que diversas especificações dos serviços acabaram não sendo contempladas na licitação a fim de “não restringir a competitividade no certame, pois o mercado não apontou à época possíveis licitantes que já teriam essas particularidades desenvolvidas”, assim, as adaptações e desenvolvimento de funcionalidades específicas acabaram sendo tratadas na fase de execução contratual com o apoio da consultoria.

Quanto ao segundo achado, aduz que, embora a decisão guerreada tenha acertadamente confirmado a prestação do serviço, acabou por reputar que houve alteração irregular do cronograma de treinamento, imputando a ele a responsabilidade por ter estabelecido um “ ‘acordo’ com o Gerente de Projetos do Fornecedor (Anexo 81, p. 11 e 12) [...] para alterar o cronograma de treinamento, de modo a restringir a 20 (vinte) horas mensais para os treinamentos e remanejando-as para utilização nos serviços de manutenção e consultoria em processos”, sem ter, contudo, competência para firmar tais mudanças.

Para o recorrente, não haveria irregularidade em não se realizar o treinamento nos moldes em que previsto inicialmente, considerando que não teria razão para a sua ocorrência em fases em que sequer havia sido terminada a instalação e parametrização do sistema.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Defende, ainda, que não seria possível a sua responsabilização, diante da ausência de dolo ou erro grosseiro.

Após os recursos serem admitidos pelo relator da decisão recorrida (Despachos n.º 906/21-GCAML e 933/21-GCAML), o feito foi a mim distribuído (peça 162).

Por meio da Instrução n.º 55/21-3ICE (peça 166), a 3ª Inspeção de Controle Externo manifestou-se pelo desprovimento recursal.

Quanto às razões apresentadas por Juarez Pereira de Souza, consignou, de início, que se tratava de repetição integral dos argumentos ofertados em sede de defesa e que já teriam sido afastados na Instrução n.º 11/21 (peça 135).

De todo modo, reforçou seu entendimento de que, em relação ao Achado n.º 1, não há quaisquer “relatórios típicos e pertinentes a serviços de consultorias, entregues à entidade pela contratada, que efetivamente comprovassem que a execução dos serviços se deu por profissionais especializados”.

Pondera que mesmo que o Acórdão guerreado tenha concluído que houve prestação de serviço, também reconheceu que “houve falha na execução do contrato e que as atividades descritas nos relatórios de medição apresentados não possuem natureza típica de serviços de consultoria”.

Quanto ao Achado n.º 2, que trata dos serviços de treinamento não prestados nos moldes em que contratado, consigna que, embora o recorrente se apegue à alegação de que o regime de execução do contrato era a empreitada por preço global e a remuneração da contratada era fixa, o que, portanto, teria o condão de afastar a irregularidade decorrente da não realização de treinamento durante determinadas fases contratuais, a sua responsabilização decorreu do fato de que não detinha competência para promover referida alteração contratual.

Quanto ao recurso ofertado por Suely Hass, o qual se refere ao Achado n.º 3, também registrou, de início, que consistem em meras repetições de argumentos já rechaçados anteriormente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reiterou, então, que a recorrente foi responsabilizada por ter sido negligente ao deixar “de implementar plano ou política de Tecnologia de Informação – TI, e as condições necessárias para a efetiva utilização do código fonte do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil, não dotando a entidade de estrutura suficiente para efetiva utilização de forma independente e autônoma do sistema, infringindo a cláusula segunda do contrato, item 7.6. do Termo de Referência (Anexo I, do edital de licitação), contrariando o princípio da moralidade e eficiência pública – art. 37, caput, da Constituição Federal e princípio da economicidade – art. 70, da Constituição Federal.”

Acrescentou que referida conduta negligente configura erro grosseiro, se enquadrando na definição traçada pelo artigo 12, § 1º do Decreto n.º 9.830/2019, segundo a qual erro grosseiro é “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

Registrou, por fim, que as multas aplicadas com fundamento artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, são administrativas e aplicam-se independentemente de apuração de dano ao erário.

Os autos seguiram, então, ao Ministério Público de Contas, que também entendeu pelo desprovimento recursal (Parecer n.º 38/22-4PC, peça 170).

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Constata-se, de início, que merecem ser conhecidos os recursos interpostos por Juarez Pereira de Souza e Suely Hass, como bem observado quando do juízo de admissibilidade pelo relator da decisão guerreada (Despachos n.º 906/21-GCAML e 933/21-GCAML).

De outro lado, quanto ao mérito, me coaduno com os opinativos técnico e ministerial pelo seu desprovimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante relatado, o senhor Juarez pretende que seja afastada a irregularidade dos Achados n.º 1 e n.º 2 e, por conseguinte, a penalidade a ele aplicada, enquanto que a senhora Suely possui a mesma pretensão, porém em relação ao Achado n.º 3.

Quanto ao Achado n.º 1 - pagamento indevido de 35.850 (trinta e cinco mil oitocentas e cinquenta) horas de serviços de consultoria não prestados, em que pesem as razões recursais ofertadas, estas não possuem o condão de alterar o entendimento adotado anteriormente.

Veja-se, de antemão, que embora o achado inicialmente apresentado pela unidade técnica na sua proposta de tomada de contas se referisse à suposta ausência de prestação de serviços, a decisão guerreada reconheceu que os serviços foram prestados, porém, a irregularidade detectada foi no fato de que os serviços não possuíam natureza de consultoria.

Embora o recorrente alegue que para o PARANAPREVIDÊNCIA os serviços se enquadravam como consultoria, uma vez que eram atípicos, por decorrerem de alterações recentes que passaram a ser exigidas da entidade, fato é que, conforme consignado no Acórdão guerreado, “a equipe de fiscalização constatou por meio de cotejamento detalhado dos relatórios constantes das medições e pagamentos que tais serviços são recorrentes e em sua grande maioria prestados todos os meses, inclusos também serviços de envio de dados ao Sistema Estadual de Informações – Captação Eletrônica de Dados – SEI-CED” (destaque intencional).

A responsabilidade do senhor Juarez, por seu turno, decorre do fato de que, enquanto fiscal do contrato, deveria ter observado que os serviços estavam sendo prestados de forma diversa daquela pactuada, não possuindo ele poderes ou autonomia para alterar os serviços que deveriam ser prestados, sendo que sua conduta denota, no mínimo, erro grosseiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nessa mesma linha é que decorre a sua responsabilização em relação ao Achado n.º 2 - pagamento indevido de 6.660,5 (seis mil seiscentas e sessenta vírgula cinco) horas de serviços de treinamento não prestados.

Neste ponto também restou reconhecido que houve a prestação dos serviços, porém, não daqueles que haviam sido contratados. Isso porque foi promovida alteração do cronograma de treinamento e, ao invés de serem prestadas as horas mensais inicialmente previstas, essas foram reduzidas para que fosse possível o aumento das horas destinadas aos serviços de manutenção e consultoria em processos.

Assim, o recorrente foi responsabilizado pelo fato de ter acordado com o Gerente de Projetos do Fornecedor o referido remanejamento, considerando que tal ato não era de sua competência, não possuindo poderes para tanto.

Passando ao recurso interposto por Suely Hass, tem-se que este se referiu ao Achado n.º 3 - ausência de providências para implementar plano ou política de tecnologia de informação, objetivando internalizar o sistema integrado de gestão orçamentária, financeira e contábil.

Em que pesem as razões recursais, entendo que deve ser mantido incólume o Acórdão guerreado também quanto a este ponto.

Veja-se que, embora a recorrente sustente que o PARANAPREVIDÊNCIA tinha três opções que denotariam sua autonomia tecnológica, as quais consistiam em prorrogar o contrato; contratar outro prestador do serviço; ou assumir diretamente a sua execução, fato é que, na prática, só havia a opção de prorrogação contratual, o que, inclusive, se confirma a partir da análise das razões recursais ofertadas.

Explico.

A própria recorrente alega que “deter autonomia tecnológica não é executar todas as atividades por si mesmo! É deter o poder de decisão em escolher fazer por si mesmo (execução direta) ou por terceiro (execução indireta)!”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, o que se observa é que não havia a possibilidade de execução direta, conforme se extrai de manifestação exarada pelo setor técnico da PARANAPREVIDÊNCIA, a qual foi transcrita pela própria recorrente em suas razões e que segue abaixo reproduzida:

[...] O Sistema GIAFI foi implantado inicialmente com as funcionalidades exigidas no processo de licitação, ou seja, as funcionalidades básicas de execução orçamentária, financeira e contábil exigidas pela Lei nº. 4.320/1964 (Orçamento e Contabilidade Pública), Lei Complementar nº. 101/2000 (Responsabilidade Fiscal), Portaria Interministerial nº. 163/2001 (Consolidação das Contas Públicas) e Portaria Conjunta STN/SOF nº. 02/2012 (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público — 5ª Edição).

As funcionalidades que atendem as especificidades dos processos da PARANAPREVIDÊNCIA não foram exigidas no processo licitatório com o objetivo de ampliar a participação de licitantes no certame, pois nenhuma empresa teria essas funcionalidades específicas já desenvolvidas. Sendo assim, a PARANA PREVIDÊNCIA optou por realizar as adaptações e evoluções necessárias no sistema durante e após o período de implantação.

Em razão disso, o Sistema GIAFI — desde o início da sua contratação — vem passando por um processo constante de manutenção, desde correções e adaptações de funcionalidades existentes, até o desenvolvimento de diversas novas funcionalidades, com o objetivo de atender de forma progressiva todas as necessidades da PARANAPREVIDÊNCIA nessa área de gestão.

Ocorre que o GIAFI, por não ter atingido o grau necessário de maturidade, precisa ainda de diversas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manutenções, principalmente as relativas ao desenvolvimento de novas funcionalidades, em decorrência de demandas originadas pelos órgãos reguladores e fiscalizadores, como MPS (SPS), TEC-Pr, SEFA, STN, dentre outros. [...].

Ora, ao considerar que um dos objetivos a serem alcançados ao final da contratação era proporcionar ao PARANAPREVIDÊNCIA a possibilidade de execução direta, entendo que a simples inexistência dessa possibilidade enseja a procedência do Achado, mostrando-se plenamente adequado o julgamento promovido Acórdão recorrido.

Acrescente-se que também não restou demonstrado que a execução do serviço poderia ser realizada por um terceiro. Relembre-se que o que consta das razões recursais é a informação prestada pela CELEPAR de que não teria condições de assumir os serviços.

Nesse contexto, conforme consignado na decisão guerreada, os “sucessivos aditivos firmados junto à mesma empresa constituem evidência de que não foram tomadas providências visando à estruturação da PARANAPREV para implantar e customizar o *software* adquirido, não assegurando a autonomia pretendida no momento da aquisição do código fonte”.

Destaque-se que não se está a questionar a decisão administrativa de se prorrogar o contrato, mas sim a ausência de ações anteriores voltadas a possibilitar que o PARANAPREVIDÊNCIA assumisse os serviços, o que caracteriza a negligência na atuação da recorrente.

Mantenho, por tais razões, a decisão recorrida em seus exatos termos.

III - VOTO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido)

Diante de todo o exposto, mantenho o entendimento esposado na decisão recorrida e VOTO pelo conhecimento e não provimento do Recurso de Revista manejado contra o Acórdão n.º 1157/21-STP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV - VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

1. Ouso divergir do voto condutor, por entender que o recurso de revista interposto pelo Sr. Juarez Pereira de Souza merece provimento parcial, para o fim de converter em ressalva as irregularidades imputadas, com o afastamento das multas.

Com relação ao achado nº 1, alega o recorrente que, em virtude da alteração da Lei Estadual nº 17.435/12, que passou a “*exigir para os Fundos de Previdência, Financeiro e Militar a aplicação das normas de Direito Financeiro (Lei nº 4.230/64) e as normas de contabilidade aplicadas ao setor público*”, (...) “*as atividades desenvolvidas com o apoio da consultoria em procedimentos para a sua execução não podiam ser consideradas do cotidiano dos profissionais da PARANAPREVIDÊNCIA, muito menos podem ser considerados ‘rotineiros’ para o fim de desnaturar o serviço de consultoria*” (fl. 3 da peça 156).

A unidade técnica, sem refutar esse argumento específico, na peça 166, aponta que a defesa não teria trazido aos autos os “*relatórios típicos e pertinentes a serviços de consultorias, entregues à entidade pela contratada, que efetivamente comprovassem que a execução dos serviços se deu por profissionais especializados*”, e que a decisão recorrida, “*sem acolher a proposta desta unidade*”, teria reconhecido falha na execução e que as atividades não possuiriam natureza de consultoria (fl. 5).

Levando-se em consideração que não houve indicação específica de dano ao erário, entendo que a irregularidade apontada, referente a eventual divergência da natureza dos serviços contratos com os descritos no contrato, além de não se encontrar devidamente caracterizada (sendo esse ônus da própria unidade técnica, por se tratar de tomada de contas por ela promovida), não configuraria, em tese, erro de tal gravidade a justificar a imputação de sanção.

Da mesma sorte, o achado nº 2.

Nesse caso, teria havido alteração do cronograma de treinamentos de forma que, segundo a defesa, teriam sido utilizadas horas para “*os necessários*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços de manutenção e consultoria em processos” (fl. 5 da peça 156), tendo a unidade técnica mantido a irregularidade e a multa, em virtude da falta de competência do recorrente “para firmar mudanças contratuais, já que toda e qualquer alteração contratual (art. 65 da Lei n° 8.666/1993) ou prorrogação de prazos (art. 57) devem ser formalizadas por meio de celebração de Termo Aditivo ao contrato”.

Diante da ausência de indicação de dano ao erário, afastado na decisão recorrida, entendo que a irregularidade pode ser caracterizada como de natureza formal, passível de conversão em ressalva, com o afastamento da penalidade.

Considere-se, ainda, para efeito de ponderação, a baixa representatividade dos achados, em relação ao valor total do contrato, que chegou a, aproximadamente, R\$ 42,6 milhões.

Acompanho, no mais, o voto condutor.

2. Face ao exposto, divirjo, parcialmente, do voto do Ilustre Relator, para propor o provimento parcial do recurso do Sr. Juarez Pereira de Souza, para o fim de converter em ressalva as irregularidades imputadas, com o afastamento das multas.

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 voto de desempate do presidente, em:

Conhecer o Recurso de Revista, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial ao recurso do Sr. Juarez Pereira de Souza, para o fim de converter em ressalva as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularidades imputadas, com o afastamento das multas; e negar provimento ao Recurso de Revista interposto por Suely Hass.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA e ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO.

Acompanharam a divergência parcial do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVAN LELIS BONILHA.

O Presidente, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO desempatou o julgamento acompanhando o voto da divergência parcial do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente