



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 149899/22
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA
INTERESSADO: ABIMAEI 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
ADVOGADO: DAYANA TALYTA CAZELLA, JACINTO GOMES DAS NEVES,
PROCURADOR: RAFAEL BARONI, RICARDO SILVA DAS NEVES
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1412/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista.
Representação. Contratação de empresa de software de gestão pública sem licitação. Manifestações uniformes pelo não provimento. Recurso conhecido e não provido.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto por Dayana Talyta Cazella e Abimael de Lima Valentim, em face do Acórdão 176/22-STP¹, que julgou parcialmente procedente a Representação nº 580894/20 com a aplicação de multa aos responsáveis (recorrentes), em razão da contratação da empresa CETIL Sistemas de Informática S/A e sua sucessora Governança Brasil S/A Tecnologia em Gestão de Serviços para a locação de licença de software de gestão pública sem a realização do devido procedimento de licitação.

Veja-se o dispositivo da decisão²:

¹ Unanimidade: Conselheiros Artagão De Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, Jose Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

² Peça 206.



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 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)

Em suas razões recursais, os recorrentes defendem que a responsabilização deve decorrer de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28³ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Alegam que na situação presente não ocorreu nenhuma das duas hipóteses.

Ainda, aduziram que o procedimento licitatório de inexigibilidade de licitação seguiu todos os trâmites legais.

Defenderam que estava presente a inviabilidade de competição eis que os atestados “que instruíram o processo comprovam a exclusividade da empresa contratada, quanto à prestação dos serviços contratados”⁴.

Por fim, salientaram que os contratos foram regularmente executados e que não houve dano ao erário.

Assim, pugnaram pelo provimento do recurso para julgar totalmente improcedente a Representação.

O recurso foi recebido pelo Despacho 294/22-GCIZL (peça 212).

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, através da Instrução 1306/22 (peça 218), opinou pelo não provimento do recurso.

³ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

⁴ Peça 210, fl. 6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer 389/22 (peça 220), corroborou o entendimento da unidade técnica.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, presentes os pressupostos de admissibilidade, ratifico o recebimento do recurso.

Quanto ao mérito, o recurso não comporta provimento, conforme manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial.

Conforme relatado, a presente Representação diz respeito à contratação realizada pelo município de Guarapuava, 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.

A Representação analisou o Contrato nº 183/2015 (a partir de 21/09/2016, ou seja, do 2.º Termo Aditivo em diante) e o Procedimento de Inexigibilidade nº 10/2020, que ensejou o Contrato nº 173/2020.

O acórdão reconheceu que o Procedimento de Inexigibilidade nº 10/2020 e o Contrato nº 173/2020 foram irregulares quanto a obrigação constitucional de licitar. Não foi declarada a nulidade do procedimento, porém foram aplicadas multas administrativas ao senhor Abimael de Lima Valentim (Diretor de Licitações e Contratos) e à senhora Dayana Talyta Cazella (Diretora de Compras)

Pois bem. Os recorrentes alegam que a responsabilização depende de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28⁵ da LINDB. Defendem que na situação presente não ocorreu nenhuma das duas hipóteses.

Corroboro o entendimento da unidade técnica:

Os recorrentes, de maneira equivocada, tentam fundamentar seu Recurso se utilizando de teoria na qual o dolo ou erro grosseiro são imprescindíveis para se poder imputar multa.

⁵ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar de respeitar a tentativa de defesa, esta Unidade Técnica, de maneira curta e breve, vem por meio desta discordar, já que em processos de Representação inerentes a Lei 8.666/93, os eventuais responsáveis uma vez efetivamente comprovadas as suas respectivas responsabilidades, podem e devem ser responsabilizados por infrações aos artigos da respectiva Lei regulamentadora e seus princípios.

Ora, a supramencionada defesa se apoia totalmente no fato de ser extremamente necessária a presença de dolo ou erro grosseiro para que os Recorrentes possam ser responsabilizados por infrações a Lei de Licitações e Contratos.⁶

Ademais, a decisão de origem qualificou a prática dos interessados como erro grosseiro.

Em relação à senhora Dayana Talyta Cazella, a decisão consignou o seguinte:

Embora não exista prova de que a agente pública tenha agido com dolo, é no mínimo questionável que uma Diretora de Compras de um dos maiores Municípios do Estado desconheça a necessidade de se licitar a contratação de um software de gestão, especialmente quando o próprio parecer jurídico que instrui o certame menciona ser “notória a existência de outras empresas” “que fornecem softwares para gestão pública”

Assim, seja pela habilidade que se espera de quem ocupa esse cargo, seja pelas informações disponíveis no procedimento questionado, é de se concluir que a Sra. Dayana agiu, no mínimo, com erro grosseiro no desempenho de seu ofício e, portanto, deve ser sancionada com a multa administrativa proposta pela Unidade Técnica.⁷

E em relação ao senhor Abimael de Lima Valentim:

Não há qualquer prova ou indício de que o agente tenha agido com dolo. Contudo, é igualmente questionável que um Diretor de Licitações e Contratos de um Município como Guarapuava desconheça a necessidade de se licitar a contratação de um software de gestão, notadamente quando o setor jurídico do município deixa registrado em seu parecer que existem outros fornecedores (peça 46, p. 327).

Assim, seja pela habilidade que se espera de quem ocupa esse cargo, seja pelas informações disponíveis no procedimento questionado, é de se concluir que o Sr. Abimael agiu, no mínimo, com erro grosseiro no desempenho de seu ofício.⁸

Quanto ao erro grosseiro, os recorrentes limitaram-se a alegar que não houve elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, nos termos da definição do art. 12, parágrafo 1º, do Decreto nº 9.830/2019.

⁶ Peça 218, fls. 8-9.

⁷ Peça 206, fls. 14-15.

⁸ Peça 206, fl. 15.

⁹ § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

Com relação à alegada inviabilidade de competição, acolho como razões de decidir a conclusão esposada pelo Ministério Público de Contas.

O argumento do Recorrente de que eventual substituição de software já utilizado pelo Município por outro decorrente de contrato resultante de licitação com ampla concorrência, com a solução de continuidade do fornecimento do serviço anterior, em reconhecendo-se a impossibilidade da contratação direta, implicaria em prejuízos graves para a operacionalização das rotinas administrativas, parece pretender sobrepor-se à realidade normativa vigente. Ora, se é possível licitar o objeto, não há margem para a contratação direta... simples assim, sob pena de juridicizar-se conduta ilegal da Administração Pública. Como já ressaltado nos autos, **simples consulta na internet permite concluir que há um imenso número de empresas fornecedoras capazes de atender às necessidades do Município quanto ao software objeto da contratação.**

Da mesma forma, em apertada síntese, não há base nem fática tampouco jurídica a amparar os argumentos do Recorrente quanto a eventuais conflitos economicidade e eficiência x competitividade.¹⁰

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. Neste sentido, leia-se o seguinte trecho da decisão:

Inexistindo notícia de superfaturamento ou de inexecução dos contratos, não há que se falar em dano ao erário (e, conseqüentemente, em sua reparação). Independentemente disso, há que se apurar o cabimento de eventual pena administrativa.¹¹

¹⁰ Peça 220.

¹¹ Peça 206, fl. 5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, conclui-se pela ausência de elementos que permitam qualquer reforma da decisão de origem.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento, e no mérito pelo não provimento do presente Recurso de Revista, mantendo-se integralmente o Acórdão 176/22-STP.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para proceder à inversão dos processos.

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 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 4 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente