



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 353260/23
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CANTAGALO
INTERESSADO: J. I. INFORMATICA EIRELI, JAIR ROCHA DA SILVA, MARCIO NEVES VUJANSKI, MUNICÍPIO DE CANTAGALO, RILDO JOSE FELTRACO
ADVOGADO / PROCURADOR: MARIAH APARECIDA ALVES RODRIGUES
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3123/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Representação. Afastamento da irregularidade decorrente da formalização do primeiro termo aditivo. Inexistência de encaminhamento de alguns dos termos aditivos para análise do departamento jurídico. Afastamento da multa administrativa aplicada face a ausência de prejuízo à administração pública. Afastamento da irregularidade decorrente da implementação do sistema de nota fiscal eletrônica após vinte e seis meses do início da vigência do contrato. Pelo conhecimento e parcial provimento do recurso apresentado.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso de revista (peça 78) apresentado por Jair Rocha da Silva, prefeito municipal nos exercícios 2017/2020 e signatário do Contrato nº 94/2017, em face do Acórdão nº 919/23 do Tribunal Pleno (peça 73), que julgou parcialmente procedente a representação proposta em face de supostas irregularidades na contratação da empresa J. I. Informática Eireli EPP, para a prestação de serviços de licenciamento de software ao Município de Cantagalo, decorrente da Tomada de Preços nº 01/2017. A decisão recorrida determinou o seguinte:

a) Aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Rildo José Feltraco, diante da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

abertura do procedimento licitatório com valor máximo estabelecido sem embasamento em efetiva pesquisa de preços;

b) Condenar o Sr. Jair Rocha da Silva e a empresa J. I. Informática EIRELI EPP a restituir ao erário municipal, solidariamente, o valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), em razão do pagamento em duplicidade dos serviços de “acompanhamento, treinamento e verificação dos serviços elaborados pelo departamento de tributação”, decorrente do 1º termo aditivo;

c) Aplicar a multa do artigo 87, inciso III, “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Sr. Jair Rocha da Silva, responsável pela realização dos 2º, 3º e 5º termos aditivos em desconformidade com o artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93; e

d) Condenar o Sr. Jair Rocha da Silva a restituir ao erário municipal o montante de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais), diante da contratação do sistema de nota fiscal eletrônica, que permaneceu sem uso pelo período de 26 meses.

Inconformado com a decisão, Jair Rocha da Silva apresentou o presente recurso de revista (peça 76/78), argumentando que a demora na implantação do sistema de nota fiscal decorreu da necessidade de cadastramento e treinamento técnico dos funcionários para operar no sistema, além da ausência de lei municipal que instituisse a nota fiscal eletrônica.

Outrossim, relatou que inicialmente a contratação previa suporte mensal, contudo foi necessário acompanhamento semanal, diante da falta de pessoal e para o treinamento dos servidores, de modo que realizado o primeiro termo aditivo ao contrato, que também previa a implantação de um sistema para o cadastro dos imóveis do ente municipal.

Sustentou que a decisão recorrida não observou o contexto processual licitatório, pois o termo aditivo de 12 de abril de 2018, sucedeu da necessidade de manutenções das atividades em diversos departamentos do Poder Executivo, sem que houvesse reajuste de preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em relação ao termo aditivo de 15 de maio de 2019, relatou que houve a inclusão do Sistema DESIF, objetivando a padronização da arrecadação do ISS das instituições financeiras, sendo realizada a majoração do valor do contrato. Ainda, diante da licença maternidade da contadora municipal, realizada a contratação de empresa para assessoramento de um profissional, pois não havia outros profissionais qualificados.

O quinto termo aditivo não reajustou valores, apenas prorrogou o prazo contratual, assim como o sexto termo aditivo retirou a implementação do sistema DESIF e reduziu o valor de forma proporcional ao contrato, adiando o prazo do contrato. Por fim, argumentou que houve contraprestação a todo pagamento efetuado, inexistindo omissão ou erro grosseiro na sua atuação, de modo que pleiteou a reforma da decisão, para que sejam julgadas improcedentes as irregularidades arguidas.

O recurso de revista foi recebido no Despacho nº 640/23 - GCILB (peça 79).

Por meio da Instrução nº 3294/23 (peça 84), a Coordenadoria de Gestão Municipal se manifestou pelo conhecimento e não provimento do recurso apresentado, diante da inexistência de novos argumentos ou provas capazes de modificar a decisão recorrida.

O Ministério Público de Contas, pela Instrução nº 654/23 (peça 85), corroborou o entendimento técnico, pelo conhecimento e desprovimento do recurso, por compreender que as irregularidades nos termos aditivos restaram devidamente comprovadas.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Da análise dos autos, consta que as irregularidades que envolvem o interessado decorrem, essencialmente, da elaboração de termos aditivos e do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento de serviços que não foram executados pela contratada, ensejando em dano ao erário, os quais analisarei individualmente.

Inicialmente, determinada a restituição do valor de 12.000,00 (doze mil reais) solidariamente entre o recorrente e a empresa contratada, na medida que **o primeiro termo aditivo contemplava serviços já incluídos no objeto inicialmente contratado**, havendo pagamento em duplicidade.

O recorrente sustenta que o primeiro termo aditivo decorreu da necessidade de aumentar a periodicidade do acompanhamento técnico, de forma mensal para semanal. Além disso, também previa a implantação de um sistema de cadastramento dos imóveis da municipalidade, com o consequente cadastramento, acompanhamento e treinamento de pessoal, para que os serviços pudessem ser executados no departamento de tributação. Outrossim, o termo aditivo estaria em conformidade com o art. 38 da Lei 8.666/93.

Da análise do objeto da Tomada de Preços nº 01/2017, que culminou na contratação da empresa J. I. Informática Eireli EPP, estava previsto a prestação de serviços de licenciamento de software para diversos sistemas da municipalidade, dentre os quais, também estava o da tributação e dívida ativa. Dos serviços a serem executados, estavam incluídos a conversação, implantação, treinamento e suporte para cada sistema. Senão vejamos (peça 4, fl. 12):

1. OBJETO, VALOR E RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

1.1. O objeto da licitação é a Contratação de empresa para prestação de serviços de licenciamento de software, incluindo os seguintes sistemas: Contabilidade Pública, Orçamento Anual, Plano Plurianual, Controle Patrimonial, Licitações e Compras, Controle de Recursos Humanos e Folha de Pagamento, Controle de Frotas, Portal da Transparência, Tributação e Dívida Ativa, Nota Fiscal Eletrônica de Serviços e suporte técnico operacional, para utilização no executivo municipal.

1.2. Os serviços deverão ser executados de acordo com o termo de referência que fazem parte integrante do presente Edital, incluindo: 1) Conversação (caso necessário), 2) Implantação; 3) Treinamento; 4) Suporte para cada sistema solicitado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Suas obrigações foram reproduzidas no contrato, no qual estava previsto a disponibilização de assessoria mensal, sempre que necessário ou a cada solicitação, além de esclarecer, quando solicitado, eventuais dúvidas sobre o serviço prestado (peça 5, fl. 72):

II- A CONTRATADA será responsável por:

- a) Executar os serviços obedecendo às especificações dos mesmos, comprometendo - se a refazer aqueles que se revelarem insatisfatórios ou deficientes, sem ônus para a Contratante;
- b) Disponibilizar assessoria mensal, sempre que necessário ou a cada solicitação;
- c) Esclarecer quando solicitado, eventuais dúvidas sobre o serviço prestado, obrigando-se a corrigir aquele que não atender ao especificado.

Em relação ao primeiro termo aditivo (peça 5, fl. 95/103), observo que seu objeto foi tratado de forma genérica no Contrato nº 94/2017 (peça 5, fl. 102/103), conduzindo a conclusão de que se tratava do mesmo serviço já contido no contrato inicial, de forma que estaria correta a conclusão de duplicidade de pagamento pelo mesmo serviço, com consequente prejuízo ao erário.

Contudo, da minuciosa análise da proposta de serviços referente ao setor tributário municipal (peça 5, fl. 95/96), que culminou no referido termo aditivo, embora não seja tratado sobre o aumento da periodicidade do acompanhamento da contratada, vislumbro que o objeto contratado é mais abrangente e específico do que aquele inicialmente previsto, inexistindo indícios de sobrepreço ou má-fé por parte da contratada ou do gestor público, principalmente se ponderada a importância do referido serviço para a arrecadação municipal. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Treinamento e Acompanhamento no levantamento Imobiliário:
 - medição de imóvel (edificação e lote): será realizado um acompanhamento inicial com os funcionários da prefeitura, em vários imóveis, para a medição correta dos mesmos.
 - preenchimento dos campos do BCI (Boletim de Cadastro Imobiliário): após a medição realizada no imóvel, os funcionários serão treinados no correto preenchimento do cadastramento do imóvel no BCI, com todas as características necessárias previstas no código tributário da município. (o município deverá ter blocos de BCI para este cadastramento e atualização das informações dos imóveis, para mais tarde o Sistema Tributário Municipal ser atualizado – ou ter em mãos um dispositivo móvel, que tenha acesso à internet e consequentemente ao Sistema Tributário Municipal, para no mesmo momento da medição e avaliação, o funcionário poder ir atualizando o cadastro do imóvel).
- Treinamento Inicial técnico referente Cadastro Imobiliário, levantando a importância de cada característica do imóvel, a qual será importante no valor da pontuação, que interfere diretamente no lançamento do IPTU.
- Verificação e acompanhamento de tudo o que está previsto no Código Tributário Municipal, em comparação com o que está configurado no Sistema Tributário Municipal e consequentemente a atualização de todas Tabelas utilizadas pelo Sistema cadastradas corretamente conforme o Código em questão. (Exemplo: cobrança da taxa de conservação de logradouro, iluminação pública, coleta de lixo, UFM, entre outros).
- Acompanhamento na reestruturação, junto ao jurídico do município, do Código Tributário Municipal, caso seja necessário.

Portanto, compreendo que não houve duplicidade de pagamentos pelo mesmo serviço, pois o termo aditivo previa objetos diversos daquele inicialmente contratado. Assim, em relação a este ponto, merece provimento o recurso apresentado, para afastar a irregularidade e consequentemente a obrigação de restituição de valores ao erário.

Ainda, embora a empresa J. I. Informática Eireli EPP não tenha apresentado recurso, compreendo que a decisão tem efeito extensivo à interessada, pois as razões da revisão estão fundadas em circunstâncias objetivas, nos termos do artigo 481 do Regimento Interno¹.

Passo a análise da irregularidade decorrente da afronta ao art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, frente a **formalização do 2º, 5º e 6º termos aditivos sem o encaminhamento ao departamento jurídico para parecer prévio**,

¹ Art. 481. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que culminou na aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso III, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 ao recorrente.

Sobre essas constatações, a defesa arguiu que os termos aditivos não previam reajuste no valor contratual, mas apenas prorrogação do prazo de vigência do contrato, não existindo a necessidade de passar pela análise da assessoria jurídica da administração. Além disso, estariam devidamente justificadas as razões para realização dos referidos termos.

Da reanálise dos referidos termos aditivos, anexados junto à peça 5, fl. 109 e peça 8, fl. 12 e 24, observo que, de fato, não foram precedidos de parecer jurídico.

Quanto a argumentação trazida pela defesa, cumpre esclarecer que, independentemente de acréscimo do valor do contrato, os termos aditivos estabelecem novas condições contratuais, modificando as cláusulas originárias, de modo que também devem passar pela análise da assessoria jurídica, em obediência ao art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93².

Destaco que a referida análise é de suma importância, pois busca assegurar que o novo pacto contratual esteja em conformidade com o ordenamento jurídico, evitando irregularidades que possam comprometer a viabilidade ou a execução do instrumento firmado.

Deste modo, neste ponto, a irregularidade permanece hígida. Apesar disso, considerando que não restou evidenciada má-fé por parte do gestor público, e que a irregularidade não ensejou em dano ao erário ou outros prejuízos para a administração pública, compreendo pelo afastamento da multa aplicada.

Por fim, passo a análise da irregularidade decorrente da **contratação do sistema de nota fiscal eletrônica, que permaneceu sem uso**

² Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo período de 26 (vinte e seis) meses, ensejando em um prejuízo ao erário de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais), com consequente determinação ao interessado de restituição do valor ao erário.

Sobre tais fatos, o recorrente sustentou que nenhum pagamento ocorreu sem a devida prestação dos serviços. Isso porque, previamente ao correto funcionamento da nota fiscal eletrônica, foi necessário o treinamento e a capacitação dos usuários, além do cadastramento no sistema, até seu efetivo funcionamento.

Relatou que a contratação foi necessária diante da prestação de serviços de natureza técnica, que demandavam conhecimentos específicos, cuja complexidade extrapola as atividades corriqueiras da administração pública. Arguiu ainda que:

a) O Município nunca teve a implantação de sistema de nota fiscal eletrônica, cadastro de imóveis para cobrança de IPTU, empresas prestadoras de Serviços para cobrança de ISS, dentre outros;

b) Não tinha funcionários com conhecimentos técnicos para tal operação do sistema, tendo em vista que antes da implantação, tem-se a necessidade de atualização dos cadastros das empresas e autônomos incluindo e-mails, validando endereços, telefones no sistema tributário, pois há integração total com o sistema de nota fiscal eletrônica;

c) Necessidade de implementação do projeto de lei, qual posteriormente será enviado para aprovação do Legislativo, treinamento das empresas e pessoas que irão utilizar o sistema, recolhimento dos blocos de notas fiscais, entre outros, com um Município sem arrecadação;

Ademais, a operação do módulo de nota fiscal eletrônica não se baseia apenas no funcionamento do sistema em si, mas em toda sua implementação, que é um processo moroso e minucioso. Além disso, sustenta que deve ser comprovado o contrário, diante do princípio da inversão do ônus da prova.

Pois bem. Inicialmente, observo que desde o início do contrato (17/04/2017), foram pagos serviços relativos à nota fiscal eletrônica e, após 2 (dois) anos, sancionada a Lei Municipal nº 1065/19, que instituiu a nota fiscal eletrônica de serviços (nfs-e) na municipalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante desta constatação, aliada a defesa apresentada pela J. I. Informática Eireli EPP, que relatou que a ferramenta contratada foi devidamente disponibilizada e liberada para uso, e considerando que o contido no relatório realizado por servidor da prefeitura, que informou que as primeiras liberações para preparar o cadastro dos contribuintes para nota eletrônica ocorreram apenas no dia 17 de junho de 2019 (peça 42), apurado dano ao erário e determinado a restituição do valor de 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais) pelo recorrente, signatário do contrato.

O dano ao erário foi calculado da seguinte forma pela unidade técnica: *“Considerando que o certame foi realizado em lote único, tendo sido adjudicado pelo valor de R\$ 11.000,00 (onze mil reais) mensais, bem como que no orçamento fornecido pela J. I. Informática (peça 04) o módulo nota fiscal eletrônica corresponde a 18.18% do valor total, chega-se ao dano total de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais), correspondente ao pagamento de 26 meses”*.

Contudo, é importante ponderar primeiro que, conforme arguido pela defesa, a execução da nota fiscal eletrônica no município extrapola a implementação propriamente dita – pois marca a transição de um sistema que era predominantemente manual, para um sistema eletrônico – envolvendo o cadastramento do sistema, treinamento de pessoal, orientação dos usuários, entre outros, o que certamente demanda tempo, principalmente em um município de pequeno porte.

Assim, embora não tenham sido anexadas maiores informações ou documentos quanto as diligências que antecederam à efetiva implementação do sistema, certo é que houve um trabalho prévio por parte do Município, o que, por si só, prejudica o cálculo exato do suposto dano ao erário decorrente da demora.

Outrossim, ainda que se entenda que a implementação poderia ter ocorrido de forma mais célere, não ficou demonstrado que a demora seja decorrente de erro grosseiro, dolo ou má-fé por parte do gestor público, nem há qualquer indício de que tenha sido beneficiado de alguma forma com o atraso, podendo assim dizer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que, no máximo, houve um erro/descuido no acompanhamento da execução do contrato, cujo objeto era demasiadamente extenso – **cito, prestação de serviços de licenciamento de software, incluindo os sistemas de contabilidade pública; orçamento anual; plano plurianual; controle patrimonial; licitações e compras; controle e recursos humanos; folha de pagamento; controle de frotas; portal da transparência; tributação e dívida ativa; e nota fiscal eletrônica de serviços** – não havendo que se falar em restituição de valores ao erário.

Destaco ainda, que o Município conta com pouco mais de 10.000 habitantes, o que conduz a conclusão de que não há pessoal suficiente para acompanhar/fiscalizar cada contrato de forma minuciosa, sendo o prefeito municipal responsabilizado por cada divergência que se encontre – além de todas as demais atribuições decorrentes do cargo público – o que não parece justo ou razoável.

Portanto, compreendo que deve ser afastada a irregularidade do item “d” do Acórdão 919/23 do Tribunal Pleno, com o consequente afastamento da obrigação de restituir o valor de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais) ao erário, diante da ausência de provas que demonstrem de forma inequívoca a irregularidade.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **parcial provimento** do recurso de revista apresentado contra o Acórdão 919/23 do Tribunal Pleno, para:

(i) afastar a irregularidade contida no item “b” do acórdão, decorrente da pactuação do primeiro termo aditivo do contrato firmado com a empresa J. I. Informática EIRELI EPP, com o consequente afastamento da obrigação de restituir o valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) ao erário, com efeito extensivo à J. I. Informática Eireli EPP, eis que as razões estão fundadas em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

circunstâncias objetivas, nos termos do artigo 481 do Regimento Interno³.

(ii) afastar a multa administrativa aplicada ao recorrente no item “c” do acórdão, mantendo, contudo, o entendimento pela irregularidade na formalização do 2º, 5º e 6º termos aditivos, sem o encaminhamento prévio ao departamento jurídico da municipalidade.

(iii) afastar a irregularidade contida no item “d” do acórdão, decorrente da implementação do sistema de nota fiscal eletrônica após 26 meses do início da vigência do contrato, com o consequente afastamento da obrigação de restituir o valor de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais) ao erário.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e demais providências.

IV. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Ivan Lelis Bonilha)

Disponibilizada a proposta de voto no plenário virtual do Tribunal Pleno, o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha apresentou a seguinte divergência:

Divergindo do Ilustre Relator, apresento **VOTO** pelo conhecimento e pelo não provimento do recurso de revista, mantendo a decisão constante do Acórdão 919/23-STP.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

³ Art. 481. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.



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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I- **Conhecer** o presente recurso de revista, para, no mérito, **julgar** pelo **parcial provimento**, apresentado contra o Acórdão 919/23 do Tribunal Pleno, para:

- (i) afastar a irregularidade contida no item “b” do acórdão, decorrente da pactuação do primeiro termo aditivo do contrato firmado com a empresa J. I. Informática EIRELI EPP, com o consequente afastamento da obrigação de restituir o valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) ao erário, com efeito extensivo à J. I. Informática Eireli EPP, eis que as razões estão fundadas em circunstâncias objetivas, nos termos do artigo 481 do Regimento Interno.
- (ii) afastar a multa administrativa aplicada ao recorrente no item “c” do acórdão, mantendo, contudo, o entendimento pela irregularidade na formalização do 2º, 5º e 6º termos aditivos, sem o encaminhamento prévio ao departamento jurídico da municipalidade.
- (iii) afastar a irregularidade contida no item “d” do acórdão, decorrente da implementação do sistema de nota fiscal eletrônica após 26 meses do início da vigência do contrato, com o consequente afastamento da obrigação de restituir o valor de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais) ao erário.

II- Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e demais providências.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI. O voto do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencido), não foi acompanhado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 5 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente