



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 505196/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: 18 GIGAS COMERCIO DE EQUIPAMENTOS EIRELI, ADONAI MERCADO LTDA, ALDRIAN FERNANDO CORTES MATOSO, MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, RODRIGO DAMAS, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
ADVOGADO / PROCURADOR: GUSTAVO PEDRON DA SILVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2506/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93.
Homologação de decisão cautelar no
Despacho nº 1052/24-GCILB, ampliada pelo
Despacho nº 1152/24.

DESPACHO nº 1052/24-GCILB

1. Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, formulada pela empresa 18 GIGAS COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA, mediante a qual noticiou supostas irregularidades perpetradas pela Secretaria Municipal de Educação do Município de São José dos Pinhais, na contratação por inexigibilidade de licitação, mediante processo administrativo nº 502/2023-DECOL (peça 6), resultando no Contrato nº 234/2023-SERMALI (peça 7), firmado entre o município e a empresa ADONAI MERCADO EIRELI – EPP, tendo por objeto a aquisição de mesa interativa digital com tela sensível ao toque, dotada com sistema operacional de gestão de aplicativos, com o pedido totalizando R\$ 1.679.300,00 (um milhão, seiscentos e setenta e nove mil e trezentos reais) para a aquisição de 70 unidades, sendo R\$23.990,00 (vinte e três mil, novecentos e noventa reais) o valor unitário.

A parte representante, de início, destaca a relevância da matéria ao considerar que “houve contratação direta por inexigibilidade de licitação sobre



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

produto que possui notório mercado concorrencial, já reconhecido por outros Tribunais de Contas e Tribunais de Justiça”.

A empresa representante informa que é fabricante e fornecedora do produto/equipamento comumente conhecido como “mesa interativa” ou “mesa digital”, participando de licitações em todo o Brasil, o que comprova a existência de um MERCADO CONCORRENCIAL ATIVO, com utilidade muito semelhante ao adquirido pela contratação via inexigibilidade representada. Além disso, a peticionante é titular do desenho industrial da Mesinha Digital interativa, protocolado sob o Registro de Desenho Industrial nº 302020005226-9 e emitido pelo INPI (peça 5).

A representação argumenta que na contratação por inexigibilidade mencionada:

- I. Foi fundamentada em **atestados de exclusividade que não atestam a falta de mercado concorrencial** para o produto “mesas digitais” de um modo geral; inclusive
- II. foram emitidos por associações de comércio de Santa Catarina (com a contratação sendo no Paraná);
- III. também foi fundamentada a partir de **Parecer Jurídico sem o aprofundamento necessário, destacando uma patente de modo genérico**, (ANEXO 04 íntegra [peça 6] – pág. 308 – item 06) em nome da titular dos direitos do produto “Playtable”, **sem qualquer apontamento sobre a patente exigida para a ocorrência de inexigibilidades, PATENTE QUE A PLAYMOVE NÃO POSSUI**, como se verá em tópico específico;
- IV. foi devidamente alertada pela procuradoria jurídica acerca do dever da Secretaria de Educação do Município sobre o dever de confirmar a inexistência de mercado concorrencial, verificação e atesto, ato que nunca foi realizado;

O desenvolvimento do mérito da representação inicia com a alegação de que os atestados de exclusividade apresentados em favor da fabricante PLAYMOVE e da revendedora ADONAI (peça 9) não atestam a falta de mercado concorrencial, apenas que a empresa contratada, ADONAI, é revendedora exclusiva da fabricante PLAYMOVE, ou que é fabricante do ecossistema ludo pedagógico Playmove, o que não prova a exclusividade de todo e qualquer produto “mesas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interativas digitais”, ou seja, não atestam exclusividade de fornecimento do produto ou a falta de mercado concorrencial.

Além disso, a representação alega problemas com a data de validade dos atestados e com a abrangência territorial das entidades emissoras.

Nesta linha, ressalta que a nova legislação de licitações, Lei nº 14.133/21, não traz mais a previsão que constava na Lei nº 8.666/93, de que as associações do comércio façam a emissão dos atestados de exclusividade.

A representante informa, além disso, que a empresa contratada, ADONAI, é apenas uma das revendedoras da PLAYMOVE, pois vez levantamento e constatou outras revendedoras, quais sejam:

- ESSENCIAL COMERCIO DE MOBILIARIO LTDA
- 07.401.700/0001-37
- CIENTEC - CIÊNCIA E TECNOLOGIA LTDA -
00.904.980/0001-57
- BLINK COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA-
ME - 04.868.900/0001-06
- BIG BRIVIA COMERCIO DE MÁQUINAS EIRELI -
11.618.579/0001-77
- BRIVIA COMERCIO DE MÁQUINAS
INDUSTRIAIS EIRELI - 11.618.579/0001-77
- H D S DOS SANTOS EIRELI - 34.508.569/0001-
84

Afirma que existe, portanto, um mercado concorrencial acerca das mesas digitais da própria fabricante PLAYMOVE, além da existência de mercado concorrencial com outras marcas no mercado, inclusive da peticionante.

Alega que entre as justificativas sobre a necessidade de aquisição do produto “Playtable”, não há pesquisa robusta de mercado, principalmente de outros entes da Administração que eventualmente tenham suprido suas necessidades a partir da aquisição de outras mesas digitais.

Ressalta, portanto, que a contratação também é irregular por conta da “FALTA DE INFORMAÇÕES DOS PRODUTOS ANALISADOS E SOBRE QUAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MERCADO FOI ANALISADO para uma justificativa plausível acerca da real necessidade da contratação de produto específico”.

A representante, inclusive, informa contratações que realizou com a Administração Pública:

- Prefeitura Municipal de Medianeira - 04 Mesinhas: B2G – Ata de Registro de Preços nº 50/2021;
- Prefeitura Municipal de Marechal Cândido Rondon - 25 Mesinhas: Ribeiro - Ata de Registro de Preços nº 16/2022;
- Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - 10 Mesinhas: Kolsen – Processo de Compra nº 0501044 264/2022 e Pregão Eletrônico nº 264/2022;
- Pref Senhora dos Remédios MG - 02 Mesinhas: Kolsen – Contrato nº 100/2022;

Além disso, apresenta procedimento licitatório do Município de Sapezal-MT, no qual a fabricante PLAYMOVE apresentou impugnação alegando que o seu produto era único, e a aquisição deveria ocorrer por inexigibilidade, então a empresa Denunciante apresentou suas contrarrazões, e ao final a Pregoeira optou por cancelar o pregão (peça 13).

Citando que, na legislação pátria, a regra é a licitação pela Administração Pública, sendo exceção a dispensa e a inexigibilidade de licitação, traz entendimentos do TCU sobre a averiguação e de atestados de exclusividade e quanto a efetiva ausência de mercado de concorrência:

A prática de averiguação de Atestados de Exclusividade é recomendada pelos enunciados do Tribunal de Contas da União que exigem dos entes públicos a confirmação de seus conteúdos (Acórdão 2723/2011-Primeira Câmara¹), **da EFETIVA AUSÊNCIA de mercado de concorrência** e da demonstração evidente da melhor opção em termos técnicos e econômicos (Acórdão 6875/2021- Segunda Câmara²), o que se frisa, não ocorreu na contratação em tela.

¹ Acórdão 2723/2011-Primeira Câmara “ENUNCIADO: A apresentação de atestados de exclusividade por juntas comerciais e entidades sindicais - apesar de ser requisito legal - não é suficiente, sendo necessária a tomada de medidas pelo administrador público para que seja assegurada a veracidade das informações lá contidas.” Voto:

² Acórdão 6875/2021- Segunda Câmara “ENUNCIADO: A demonstração de exclusividade de marca não comprova, por si só, o requisito de inviabilidade de competição necessário para fundamentar inexigibilidade de licitação. RESUMO: (...) a indicação de marca para a contratação de bens ou serviços deveria ser precedida de evidente justificativa em parâmetros objetivos tendentes a demonstrar essa indicação como a melhor opção em termos técnicos e econômicos; (...) Em seu voto, o relator discordou da unidade técnica acerca da cogitada regularidade na inexigibilidade de licitação, aduzindo que “a exclusividade no fornecimento da marca não figuraria como a exclusividade do fornecedor, não servindo, desse modo, para fundamentar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Traz doutrina que analisa a relação entre a patente do produto e inexigibilidade de licitação:

Advirta-se, no entanto, que não basta apresentar a patente de determinado produto para reputá-lo fornecido com exclusividade e contratá-lo diretamente com amparo no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/93. Pode dar-se o fato de que o produto seja patenteado em razão de características periféricas e não de sua funcionalidade básica.

Nessa linha, pode ser que tais características periféricas não sejam fundamentais para o interesse público, o que faz cair por terra a hipótese de inexigibilidade.

(...)

Convém lembrar que a inexigibilidade se configura com a efetiva inviabilidade de competição, independentemente dos termos da legislação. Nesse sentido, só é lícito contratar diretamente ao argumento da exclusividade do fornecedor se ele for verdadeiramente exclusivo. (NIEBHURH, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niebuhr. - 4. ed. rev. ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2015 - pag. 107/108")

A representação aprofunda sua argumentação sobre “Notória Existência de Mercado Concorrencial – Diversidade de Produtos Concorrentes” - no sentido de que não há justificativa plausível acerca da contratação do produto “Playable” possua características e habilidades exclusivas e únicas, ao contrário, indica que todas as justificativas apresentadas pelos órgãos técnicos na fase interna do certame dizem respeito a características que podem ser encontradas em outros produtos, inclusive no fornecido pela Denunciante, produto “Quinyx” (conforme catálogo juntado à peça 14). Enfim, alega que possui todas as características justificadas pelo Município de São José dos Pinhais/PR como necessárias para a contratação, inclusive em relação ao sistema operacional de gestão de aplicativos.

A empresa representante transcreve o objeto e justificativa constantes das fls. 3-6 do processo de contratação (peça 6):

Objeto: Aquisição de material permanente
contratação direta de empresa com Exclusividade Comercial do

subsequente contratação direta sem a necessária licitação prévia". Para ele, a despeito de o principal argumento para a inexigibilidade da licitação residir na suposta exclusividade do fornecimento do ambiente virtual para a aprendizagem em LMS pela "AVA/LMS CANVAS" junto à contratada, não teria o Sebrae-SP efetivamente demonstrado a "inexistência de outros produtos semelhantes com vistas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Produto, por inexigibilidade de licitação, visando o fornecimento de mesa interativa digital com tela sensível ao toque, dotada com sistema operacional de gestão de aplicativos.

A contratação da empresa ADONAI MERCADO EIRELI EPP, dar-se-á através de contratação direta, por ela ser a revendedora nacional exclusiva, sendo a única autorizada a comercializar para o setor público o Ecossistema Ludopedagógico Playmove composto pelo Equipamento PlayTable - Mesa interativa com tela sensível ao toque, bem como do programa SOP Sistema Operacional PlayTable; do Playmove Class' - Portal Exclusivo do Gerenciamento de Dados; da liga dos heróis - Sistema de identificação individual de Alunos; e dos jogos e aplicativos - ferramenta para atividades dos alunos, além de todos os seus derivados, conforme declaração de exclusividade em anexo.

O Ecossistema Playmove é formado por um conjunto de recursos para desenvolver e potencializar o aprendizado para alunos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e da Educação Especial. O produto principal deste Ecossistema é a PlayTable, que é uma mesa interativa e multidisciplinar com sistema operacional próprio e um conjunto de jogos e aplicativos pedagógicos alinhados com a Base Nacional Comum Curricular. Além da PlayTable, o Ecossistema conta também com um Portal de formação para professores e gestão do aprendizado, que é o Playmove Class.

A premissa para o desenvolvimento desses recursos é aproximar os componentes curriculares ao cotidiano das crianças, usando para isso a linguagem que elas melhor conhecem: o brincar. Para tornar o processo em sala de aula mais divertido, interativo e significativo para as crianças, a Playmove se utiliza da Ludopedagogia em uma estratégia que promove o desenvolvimento de habilidades e competências por meio de jogos e aplicativos.

Destaca, ainda, trecho de um parecer pedagógico que instrui o processo de contratação às folhas 114-123 (peça 6) para afirmar que todas as características indicadas podem ser encontradas em produtos concorrentes.

A representante relata que fez contato com a Secretaria de Educação Municipal denunciada, apresentando o seu produto, para demonstração de um mercado concorrencial ativo por e-mail (peça 30), contudo, informa que não houve nenhum retorno.

Na sequência, a representante apresenta 5 exemplos de mesinhas digitais interativas de fabricantes diferentes, para fins de sustentar sua alegação quanto à mercado concorrencial acerca do produto adquiridos via inexigibilidade, e para argumentar afronta ao direito da livre iniciativa e da livre concorrência,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assegurados no art. 170, IV da Constituição Federal, apresentando a ilustração dos produtos e seus respectivos sítios eletrônicos:

- Brink Mobil;
- Brink Touch Mesa Interativa, do fabricante
 - Marvel;
 - Qualipix;
 - Engeáudio;
 - Marca QUINIX.

Em seguida, a representante faz considerações sobre a Patente de Propriedade Industrial detida pela empresa PLAYMOVE INDÚSTRIA E COMÉRCIO S/A (fabricante do produto fornecido pela ADONAI MERCADO) para informar que “a empresa não possui em favor de si patente de invenção, mas sim de modelo de utilidade, QUE NÃO GARANTE EXCLUSIVIDADE PARA FINS DE FORNECIMENTO PARA ADMINISTRAÇÃO”.

Destaca que o Parecer Jurídico (peça 6 – fls. 307-312) solicitou que a secretaria contratante realizasse as diligências necessárias à confirmação da via correta para a contratação, bem como referido parecer não realizou análise efetiva da carta patente apresentada, que sequer foi diferenciada em “invenção” ou “modelo de utilidade”.

Afirma que a empresa PLAYMOVE não possui em favor de si a patente de invenção, em que pese tenha feito o pedido, que foi negado pelo INPI – Revista nº 2619/21; INPI nº BR102012016695-0 (peças 16-18), considerando a falta de atividade inventiva.

Destaca que a patente detida pela PLAYMOVE não evidencia exclusividade para toda e qualquer “mesa interativa educacional com tela sensível ao toque”, pois somente possui a patente de um modelo de utilidade (peças 19-21).

Nesse sentido, apresenta decisão do Superior Tribunal de Justiça na qual desta o seguinte:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO POR PREGÃO
PRESENCIAL. EXCLUSIVIDADE. HIPÓTESE QUE NÃO SE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ENQUADRA NAS HIPÓTESES DE LICITAÇÃO PREVISTAS NO ART. 25, INCISO I, DA LEI 8.666/93.

2. As hipóteses de contratação direta por inexigibilidade de licitação, elencadas no art. 25 da Lei 8.666/93, somente se justificam quando se configura a inviabilidade de competição, diante da existência de apenas um objeto ou pessoa capaz de atender às necessidades da Administração Pública.

3. Deflui do inciso I do referido dispositivo a necessidade de implementação das seguintes condições para que o fornecimento de equipamento ou produtos prescindia de licitação:

(i) o produto estar tutelado por exclusividade, atestada por órgão ou entidades competentes para tanto, o que impede que o Estado adquira produto similar;

(ii) quando inviável a competição pela ausência de outro licitante capaz de produzir objeto equivalente, que atenta às necessidades da Administração; e

(iii) o produto, ainda que seja tutelado por patente, não possa ser fornecido por terceiros.

4. Assim, o que torna inexigível a licitação, segundo a dicção do inciso I do artigo 25 em referência, não é o simples fato de o fornecedor deter a patente de seu produto, mas o fato desse produto deter certas características peculiares, não encontradas nos produtos que lhe são concorrentes, e, ainda, que tais características sejam decisivas para contemplar o interesse público.

5. Na hipótese dos autos, o motivo explicitado pelo recorrente para contornar a exigência legal da realização do certame público, na verdade, não restou devidamente comprovado. A documentação juntada aos autos, notadamente o registro feito no Instituto Nacional da Propriedade Industrial, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, não evidência prontamente a exclusividade para todo e qualquer tipo de "capa para tampa de caixa d'água" – objeto da licitação, **mas apenas demonstra que o recorrente detém a patente de um modelo de utilidade, e não de uma invenção. Ou seja, não há exclusividade para o produto licitado, mas apenas sobre os melhoramentos promovidos em produto já existente.**

(STJ - RMS: 37688 MG 2012/0080829-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 26/06/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/08/2012)

A representante, ainda, cita doutrina no mesmo sentido, além de decisões diversas que indicam a impossibilidade de inexigibilidade para aquisição de mesas digitais interativas multidisciplinares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Faz considerações sobre a probabilidade do direito e perigo de dano grave para requerer requer “a concessão da tutela de urgência, *in alidita altera pars*, considerando o justo receio de prejuízos particulares e públicos irreversíveis com a manutenção das ilegalidades exaustivamente expostas”.

Após discorrer sobre os fatos e o direito aplicável, a representante pontua que há fortes indícios de ilegalidade, bem como “é imperioso o reconhecimento da nulidade da sessão pública marcada para o dia 23 de fevereiro de 2023 bem como da decisão do Presidente da comissão de Licitação”.

E maneja, ao fim, os seguintes pedidos:

a) Concessão da medida liminar, *in alidita altera pars*, para determinar a imediata suspensão do processo de Inexigibilidade nº 70/2023 – SJP (Processo Administrativo nº 502/2023 – DECOL), bem como dos atos de pagamento da contratada ADONAI MERCADO EIRELI;

b) Alternativamente, requer sejam deferidas outras medidas cautelares que este órgão entenda adequada para dirimir os riscos das ilegalidades aqui apresentadas;

c) Posteriormente, seja determinada a citação dos interessados para que apresentem contraditório, no prazo legal;

d) No mérito, seja **declarada a ilegalidade da contratação ocorrida no Processo de Inexigibilidade nº 070/2023 - Secretaria de Educação do Município de São José dos Pinhais/PR - (Processo Administrativo nº 502/2023 - DECOL)**, declarando que referida contratação ocorreu sem a observância dos requisitos legais, bem como:

i. Determinar que as futuras contratações ocorram por uma das modalidades de licitação previstas em lei;

ii. Determinar a responsabilização dos agentes públicos e empresas provadas responsáveis pela contratação declarada como ilegal, na medida de seus atos e na forma das medidas judiciais aplicáveis, seja nesse procedimento ou seja com a abertura de outro procedimento que este Egrégio Tribunal julgar pertinente;

iii. Determinar a remessa do presente ao MPC para apuração de práticas ilegais e/ou improbidade administrativa;

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Compulsando os autos verifico que o feito merece ser recebido.

O expediente preenche satisfatoriamente os requisitos dos artigos 30³ e 34⁴ da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 113/2005) e dos artigos 275 e 276, *caput* e §1^{o5}, do Regimento Interno c/c artigo 282, §2^{o6} do Regimento Interno.

Ressalto que a presente fase processual comporta apenas cognição superficial, não sendo possível se manifestar categoricamente pela insubsistência da peça inaugural, pois há necessidade de diversos esclarecimentos.

Deste modo, diante da possível ocorrência de ilegalidade, vale recordar que, em se tratando de juízo de admissibilidade, a existência de incertezas quanto à efetiva ocorrência dos fatos narrados na Representação não se resolve em favor da parte representada, mas sim do interesse público.

Em outras palavras, ao menos nesta fase processual incide o princípio do *in dubio pro societate*, motivo pelo qual reputo necessário o recebimento do expediente.

Por fim, é de se ressaltar, desde já, que caso julgada procedente a Representação, com o reconhecimento de ilegalidades, poderá incidir nulidade sobre o procedimento de revogação da licitação, sem prejuízo de multas administrativas e remessa aos demais órgãos competentes.

Em juízo de cognição sumária, típico dessa fase processual, os documentos e argumentos apresentados pela requerente são plausíveis para indicar que a contratação por inexigibilidade de licitação para a aquisição de mesas digitais interativas multidisciplinares, incluindo o sistema correspondente, não seria apropriada. Isso se deve à ausência de patente que garanta exclusividade sobre o produto, bem como à existência de um mercado competitivo com produtos

³ Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.

⁴ Art. 34. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.

Parágrafo único. O denunciante deverá fornecer identificação e dados de onde poderá ser encontrado.

⁵ Art. 275. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal.

Art. 276. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.

§ 1º O denunciante deverá anexar cópia de documento que comprove a sua legitimidade, fornecer os dados de onde poderá ser encontrado, expor com clareza os fatos e anexar, quando possível, documentação comprobatória.

⁶ **Art. 282.** A representação prevista na Lei nº 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar nº 113/2005. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016) [...]

§ 2º A representação, no que couber, seguirá o mesmo procedimento previsto nesta Seção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

equivalentes capazes de atender às necessidades descritas no processo de contratação.

Ainda, observo que estão preenchidos os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar.

O *fumus boni iuris* resta demonstrado na plausibilidade das alegações apresentadas, que ensejaram o total recebimento do expediente.

O *periculum in mora* também está caracterizado pois, como sobejamente demonstrado, há possibilidade de dano ao erário.

Assim, reforça-se a necessidade de atuação deste Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, investigando as supostas falhas através de análise por parte do corpo técnico desta Casa, do Ministério Público de Contas e, posteriormente, levando ao plenário a questão, para o fim de salvaguardar o interesse público.

Ainda, em vista da gravidade das irregularidades noticiadas, preenchidos os requisitos autorizadores da concessão de tutela de urgência, acato o pedido formulado na inicial, para determinar cautelarmente, com base no artigo 400 do Regimento Interno e no poder geral de cautela conferido aos Tribunais de Contas, a imediata suspensão do processo de Inexigibilidade nº 70/2023 – SJP (Processo Administrativo nº 502/2023 – DECOL), bem como dos atos de recebimento de produto, liquidação e pagamento da contratada ADONAI MERCADO EIRELI.

Derradeiramente, considerando que a concessão de medida cautelar por Tribunais de Contas eventualmente suscita alguma celeuma, forçoso trazer algumas considerações.

O primeiro ponto que merece atenção é o caráter vinculatório das decisões exaradas por esta Corte de Contas. A doutrina e jurisprudência pátrias majoritariamente defendem que as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa, sujeitas ao controle do Poder Judiciário. Há de se ressaltar, entretanto, que qualquer decisão exarada pelos Tribunais de Contas Estaduais vincula a Administração Pública, que deverá obrigatoriamente cumprir as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinações da Corte de Contas. No caso do TCE-PR, inclusive, o descumprimento pode ensejar sanção pessoal ao gestor, nos termos do Regimento Interno.

Em caso de discordância, cabe-lhe apenas ingressar com os recursos cabíveis no âmbito dos próprios Tribunais de Contas ou com as medidas cabíveis perante o Poder Judiciário.⁷ Sobre a natureza vinculatória das decisões dos Tribunais de Contas, transcreve-se escólio de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Todos os aspectos do ato que envolvam legalidade podem ser apreciados pelo Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição. E sabe-se que, hoje, o controle exercido pelo Poder Judiciário é muito mais amplo, em virtude da própria amplitude que adquiriu o princípio da legalidade. Este deixou de ser visto em seu aspecto puramente formal, para ser encarado também no seu aspecto material, em que se exige a vinculação da lei aos ideais de justiça, com todos os valores e princípios assegurados implícita e explicitamente na Constituição, já a partir do preâmbulo.

Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita ao controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da chefia do Poder Executivo.⁸ (grifei)

Igualmente merece destaque a ampla e irrestrita possibilidade de expedição de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas, inclusive sem a oitiva do gestor interessado, prerrogativa necessária à garantia de eficácia da atuação das Cortes de Contas.⁹

No Regimento Interno do TCE-PR, as medidas cautelares estão previstas no Título V – Incidentes Processuais, a partir do artigo 400, *in verbis*:

DAS MEDIDAS CAUTELARES

Art. 400. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes

⁷ PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 146.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Coisa julgada – Aplicabilidade a Decisões do Tribunal de Contas da União**. Revista do TCU, v. 27, n. 70, p. 23, out/dez 1996.

⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 505



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei ou determinar aquelas previstas neste Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

§ 1º A solicitação incidental de providência aos órgãos e Poderes competentes, de que trata o § 2º do art. 53, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá ser submetida ao Tribunal Pleno para apreciação, independentemente de inclusão prévia na pauta de julgamento, cabendo ao Presidente a comunicação devida. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1ºA. No âmbito das competências desta Corte poderá haver determinação incidental de suspensão de ato ou procedimento impugnado a ser deferida pelo relator, que surtirá efeitos imediatos, devendo ser encaminhada aos demais Conselheiros e submetida ao órgão julgador competente, na primeira sessão subsequente à decisão, para apreciação, independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos, nos termos do art. 429, § 4º, I. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

§ 2º Na hipótese de rejeição da medida a que se refere o § 1º-A a decisão será imediatamente comunicada aos interessados pela secretaria do órgão colegiado. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelos órgãos colegiados, deixar de atender à determinação do Tribunal.

Art. 401. Poderão ser solicitadas as seguintes medidas cautelares: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

I - afastamento temporário de dirigente do órgão ou entidade;

II - indisponibilidade de bens;

III - exibição de documentos, dados informatizados e bens;

IV - (Revogado pela Resolução nº 24/2010)

V - **outras medidas inominadas de caráter urgente.**

Parágrafo único. (Revogado pela Resolução nº 2/2006)

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em relação à jurisprudência dos tribunais superiores, ressalta-se que a possibilidade de provimento cautelar é fundamentada no poder geral de cautela e na teoria dos poderes implícitos.

Sob o prisma da referida teoria, oriunda do constitucionalismo norte-americano, tem-se que para cada poder outorgado pela constituição a certo órgão, são implicitamente conferidos amplos poderes para a execução desse poder. Isto é, sempre que a Constituição outorga um poder, de modo implícito estão outorgados os meios necessários à sua efetivação, guardadas, por óbvio, a proporcionalidade e razoabilidade.¹⁰

O poder geral de cautela, por sua vez, é noção extraída do Código de Processo Civil¹¹, representando o poder de que goza o julgador para criar providências de segurança, fora dos casos já arrolados na legislação.¹²

Neste sentido, forçoso destacar que este também é o entendimento da Suprema Corte sobre o tema, conforme diversas decisões emblemáticas que abaixo colaciono.

Em 2003, nos autos do MS 24.510-DF, assentou-se o entendimento de que o poder geral de cautela é intrínseco ao Tribunal de Contas no exercício de suas competências.

A relatoria do voto é da Ministra Ellen Gracie, contando com a ementa abaixo transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1 - Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2 - Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação

¹⁰ PASCOAL, Valdecir. O Poder cautelar dos Tribunais de Contas. Revista do TCU. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/320/365>. Acesso em: 14 fev/2017.

¹¹ O novo Código de Processo Civil acolhe o poder geral de cautela, admitido pelo art. 798, da codificação revogada, dispondo que "o juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para a efetivação da tutela provisória", conforme artigo 297, caput.

¹² JUNIOR THEODORO, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 56. ed. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 822-823



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

3 - A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4 - Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.

Ressalta-se, em razão da completude do exame e da argumentação, o voto exarado pelo Ministro Celso de Mello nos referidos autos:

Entendo, Senhor Presidente, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

[...]

Esta Suprema Corte, ao exercer o seu poder de indagação constitucional – consoante adverte CASTRO NUNES (“Teoria e Prática do Poder Judiciário”, p. 641/650, 1943, Forense) – deve ter presente, sempre, essa técnica lógico racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional, como a de que ora se cuida, consideradas as atribuições do Tribunal de Contas da União, tais como expressamente relacionadas no art. 71 da Constituição da República.

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República. Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

[...] Assiste, pois, inteira razão ao Ministério Público Federal, cujo parecer, da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. SANDRA CUREAU, aprovado pelo eminente Chefe da Instituição, Dr. GERALDO BRINDEIRO, assim apreciou – e bem examinou – esse específico aspecto da questão: ‘Fica claro, pois, que cabe à Corte de Contas o exame de editais de licitação publicados, o que se concilia com sua competência de ‘assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade’ (CF, art. 71, inc. IX).

Por outro lado, se as Cortes de Contas têm legitimidade para determinar que os órgãos ou entidades da Administração interessada adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, com maior propriedade possuem legitimidade para a expedição de medidas cautelares, como a ora impugnada, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como garantir a efetividade de suas decisões.

[...]

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

Não se pode ignorar – consoante proclama autorizado magistério doutrinário (SYDNEY SANCHES, “Poder Cautelar Geral do Juiz no Processo Civil Brasileiro”, p. 30, 1978, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Manual de Direito Processual Civil”, vol. 4/335, item n. 1.021, 7ª ed., 1987, Saraiva; CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, “A Instrumentalidade do Processo”, p. 336/371, 1987, RT; VITTORIO DENTI, “Sul Concetto di funzione cautelare”, in “Studi P. Ciapessoni”, p. 23-24, 1948; PIERO CALAMANDREI, “Introduzione allo Studio Sistematico dei Provvedimenti cautelari”, p. 20, item n. 8, Pádua, 1936, Cedam; HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, “Tutela Cautelar”, vol. 4, p. 17, 1992, Aide, v.g.) – que os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, peço vênha ao eminente Ministro Carlos Britto para denegar o mandado de segurança, acompanhando, desse modo, o douto voto da ilustre Senhora Ministra-Relatora. (grifei)

Posteriormente, no bojo do Mandado de Segurança nº 26547/DF, o STF indeferiu pedido cautelar formulado com intuito de suplantar deliberação do Tribunal de Contas da União, conforme ementa abaixo transcrita:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQUENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. DELIBERAÇÃO DO TCU, QUE, AO DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, JUSTIFICOU, EXTENSAMENTE, A OUTORGA DESSE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. PREOCUPAÇÃO DA CORTE DE CONTAS EM ATENDER, COM TAL CONDUTA, A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL PERTINENTE À NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EM CUJO ÂMBITO TERIAM SIDO OBSERVADAS AS GARANTIAS INERENTES À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS OF LAW". DELIBERAÇÃO FINAL DO TCU QUE SE LIMITOU A DETERMINAR, AO DIRETOR-PRESIDENTE DA CODEBA (SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA), A INVALIDAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DO CONTRATO CELEBRADO COM A EMPRESA A QUEM SE ADJUDICOU O OBJETO DA LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 71, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO. APARENTE OBSERVÂNCIA, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO CASO EM EXAME, DO PRECEDENTE QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU A RESPEITO DO SENTIDO E DO ALCANCE DESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL (MS 23.550/DF, REL. P/ ACÓRDÃO O MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE). INVIABILIDADE DA CONCESSÃO, NO CASO, DA MEDIDA LIMINAR PRETENDIDA, EIS QUE NÃO ATENDIDOS,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CUMULATIVAMENTE, OS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DE SEU DEFERIMENTO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.¹³

Confirmando o entendimento adotado pela Corte, no ano de 2014, o então Presidente do STF, Ministro Joaquim Barbosa, determinou a suspensão de medida liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, com a consequente restauração do bloqueio de bens determinado cautelarmente pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte.¹⁴

Em outubro de 2016, por sua vez, a Presidente em exercício, Ministra Carmen Lúcia, exarou decisão similar nos autos de Suspensão de Segurança nº 5149/CE.

O referido processo foi deflagrado pela assessoria jurídica do Tribunal de Contas do Ceará, em face de decisão do Tribunal de Justiça daquele mesmo estado. A decisão do Poder Judiciário cassou liminar daquela Corte de Contas, sob o argumento de que não detinha a competente legitimidade para concessão de medida cautelar.

Abaixo, transcreve-se ementa e trecho da decisão da Presidente do Pretório Excelso no caso:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE DECISÃO CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL PELA QUAL CANCELADO PREGÃO PRESENCIAL E REABERTO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE RESTRITIVAS À AMPLA CONCORRÊNCIA. DESRESPEITO À COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. COMPROVADO RISCO DE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. PEDIDO DEFERIDO.

12. Não parece, por isso mesmo, ter o Tribunal de Contas cearense desbordado de sua atribuição constitucional. Ao contrário, a providência cautelar por ele determinada revelou-se, como se depreende dos autos, capaz de equalizar o interesse público no prosseguimento do certame, minimizando o risco de prejuízo aos trabalhos desempenhados pela Companhia Administrativa da Zona de Processamento de Exportação do Ceará, e, ao mesmo tempo, afastar o risco de lesão ao erário, expurgando

¹³ STF. Mandado de Segurança nº 26.547. Relator: Ministro Celso de Mello. Public. 29 maio/2007. Disponível no Informativo nº 468 do STF: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo468.htm> > Acesso em: 14 fev/2017.

¹⁴ STF. Medida Cautelar na Suspensão de Segurança nº 4878. Julgador: Ministro Joaquim Barbosa. Public. 18 mar/2014. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24%2ESCLA%2E+E+4878%2ENUME%2E%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/l5sc5ra> > Acesso em: 14 fev/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cláusulas editalícias restritivas capazes inibir a concorrência e elevar o preço final da contratação.

13. Frente a esses elementos, inevitável concluir que a manutenção da decisão objeto da presente contracautela importa contrariedade à ordem pública e econômica, a justificar o imediato deferimento da pretendida suspensão de segurança, especialmente pela iminência da realização da sessão de pregão presencial, que, como alertado pelo Requerente, pode sobrevir nos próximos dias.

14. Pelo exposto, **defiro o pedido para suspender a medida liminar deferida pela Desembargadora Relatora do Mandado de Segurança n. 0625999-05.2016.8.06.0000 no Tribunal de Justiça do Ceará, até o trânsito em julgado dessa decisão** (art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 15 da Lei n. 12.016/2009).

Ainda, em caso recente, em 20/09/2021, na SL 1420, o STF, inicialmente à época Presidente, ministro Luiz Fux, e, posteriormente, em decisão referendada pelo Plenário da Corte constitucional, suspendeu ato do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJ-MT) que impedia a expedição de medidas cautelares pelo Tribunal de Contas estadual (TCE-MT).

A decisão restou assim ementada:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. TRIBUNAL DE CONTAS DO MATO GROSSO. ADI ESTADUAL. MEDIDA CAUTELAR QUE SUSPENDE A EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DO TCE. MEDIDAS CAUTELARES DETERMINADAS PELAS CORTES DE CONTAS. ALEGAÇÃO DE RISCO DE GRAVE DANO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. OCORRÊNCIA. DESCOMPASSO COM RELAÇÃO À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA. RISCO À EFETIVIDADE DA FISCALIZAÇÃO. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

2. *In casu*, revelam-se presentes os requisitos para a concessão da suspensão no presente incidente, porquanto a decisão impugnada está em descompasso com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, firmada no sentido de que **os**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção grave lesões ao erário, nos seus processos de fiscalização.

3. A manutenção da decisão impugnada revela o potencial risco à ordem e à economia públicas, porquanto tem o condão de obstaculizar a atuação preventiva do Tribunal de Contas estadual no exercício de fiscalização do erário.

4. Agravo a que se NEGA PROVIMENTO.

(STF, SL 1420, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 13/10/2021 - ATA Nº 174/2021. DJE nº 203, divulgado em 11/10/2021).

É bem assentado o entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência para, no âmbito do exercício geral de cautela, determinarem a suspensão de contratos a respeito de cuja regularidade haja fundadas suspeitas, na esteira do dever de defenderem o exato cumprimento da lei, conforme lhes é determinado pelo art. 71, IX, da Constituição Federal.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou:

(...) 10. A articulação dessas duas compreensões, a saber, de que o TCU tem poder geral de cautela e de que pode determinar a ente fiscalizado a adoção de medidas para anular contrato, conduz ao reconhecimento da legitimidade do ato impugnado e afasta, na espécie, configuração de ilegalidade ou de abuso de poder.

(MS 35.038, Min. Rosa Weber, j. 09/03/2018).

Dos excertos acima apresentados, resta indene de dúvida que esta Corte de Contas e os Conselheiros relatores podem adotar as medidas cautelares que vislumbrarem necessárias ao correto cumprimento da lei e dos princípios de Direito Público, bem como podem exarar as decisões cautelares necessárias ao resguardo do interesse público e da garantia de eficácia de suas decisões, inclusive com a suspensão de contratos administrativos em curso.

Finalmente, advirto aos representados que o descumprimento da ordem cautelar exarada por esta Corte pode ensejar a aplicação de sanções e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

multas administrativas previstas na Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica TCE-PR).

3. Em razão de todo o exposto, decido:

3.1. Determinar, cautelarmente, ao Município de São José dos Pinhais, na pessoa de seu Prefeito Municipal, bem como à Secretaria Municipal de Educação, por seu Secretário, com fundamento no inciso IV do §2º do artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, que imediatamente suspendam os atos decorrentes do processo de Inexigibilidade nº 70/2023 – SJP (Processo Administrativo nº 502/2023 – DECOL), tais como recebimento de produto, liquidação e pagamento da contratada ADONAI MERCADO EIRELI;

3.2 Remeter os autos à Diretoria de Protocolo, para que intime, com a máxima urgência, pelas vias mais céleres disponíveis, o Município de São José dos Pinhais e a Secretaria Municipal de Educação, para ciência e cumprimento imediato das determinações contidas no item “3.1”, nos termos da fundamentação;

3.3. Receber o expediente, como Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação;

3.4 Determinar a citação, por meio de ofício com Aviso de Recebimento (AR), das pessoas físicas e jurídicas abaixo elencadas para que, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da juntada do AR, conjunta ou separadamente apresentem suas defesas e prestem informações e documentos que possam elucidar os fatos descritos na exordial:

- a)** Município de São José dos Pinhais, pessoa jurídica de direito público;
- b)** Margarida Maria Singer, Prefeita Municipal de São José dos Pinhais;
- c)** Aldrian Fernando Cortes Matoso, Secretário Municipal de Educação;
- d)** Adonai Mercado EIRELI EPP, na pessoa de seu sócio proprietário Rodrigo Damas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para melhor deslinde do feito, sugere-se que os citados se manifestem sobre cada um dos pontos suscitados na petição inicial, apresentando suas razões acompanhadas, quando for o caso, da competente comprovação documental. Ainda, deverá juntar aos autos cópia integral do processo de contratação sob exame, eventuais termos de recebimento, de liquidação e de pagamentos efetuados.

Advirto aos citados, desde já, que o não atendimento injustificado desta poderá ensejar a aplicação da sanção prevista no artigo 87, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (com a redação dada pela Lei Complementar nº 168/14).¹⁵ Ainda, advirto que o eventual julgamento da presente representação pela procedência poderá, em algumas circunstâncias ocasionar a nulidade dos atos com responsabilização de interessados.

3.5 Deverá a Diretoria de Protocolo expedir ofícios de citação às pessoas acima referidas, bem como incluir na autuação, como “Representados”, todas estas;

3.6 Após atendimento pela Diretoria de Protocolo do disposto no item “3.3”, retornem os autos antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, haja vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme artigos 32, inciso XIII¹⁷ e 282, §1º, do Regimento Interno;

3.7 Após decorrido o prazo, encaminhem-se os autos, com ou sem manifestação dos representados, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Publique-se.

DESPACHO: 1152/24

1. Trata-se de pedido da representante empresa 18 GIGAS COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA (peça 42) de extensão da medida liminar

¹⁵ **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:[...]

I – No valor de 10 (dez) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

b) deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concedida no [Despacho nº 1052/24- GCILB](#) (peça 33) em relação a uma segunda contratação por inexigibilidade de licitação, com as mesmas partes (promovida pelo Município de São José dos Pinhais e contratada a empresa ADONAI MERCADO EIRELI), e com igual objeto (aquisição de mesa interativa com tela sensível ao toque – PlayTable), conforme se pode inferir da Portaria nº 83/24, de 25 de junho de 2024 – SEMED, publicada no Diário Oficial do Município em 01/07/2024 (peça 43), a qual indica o memorando nº 247/2024, “que tem como objeto a contratação por inexigibilidade de licitação”.

A representante ressalta que não foram fornecidas respostas sobre os pedidos de informação e documentos que realizou com a intenção de obter maiores esclarecimentos (peças 44-49):

[...] já realizou 2 (dois) pedidos para acesso integral aos trâmites internos da nova contratação, sendo que até o presente momento não houve nenhum retorno pela municipalidade, em que pese os contatos já tenham sido realizados há aproximadamente um mês

Argumenta, diante desta segunda contratação por inexigibilidade, que:

[...] o contexto ora apresentado é de extrema gravidade visto que a nova contratação ora informada SEGUE EXATAMENTE OS MESMOS TRÂMITES DA CONTRATAÇÃO ILEGAL ANTERIORMENTE SUSPensa POR ESTA EG. CORTE DE CONTAS em decisão liminar pretérita, com o fornecimento sendo realizado pela mesma empresa ADONAI, sendo medida de justiça a extensão dos efeitos da liminar já deferida, mas agora para surtir efeitos sobre a nova contratação, conforme será mais bem exposto a seguir.

Em seguida, realiza considerações sobre a probabilidade do direito e perigo do dano grave para fundamentar o pedido de extensão da medida cautelar.

E maneja, ao fim, os seguintes pedidos:

a) A concessão da extensão de eficácia da medida liminar deferida no Despacho nº 1052/2024 (Evento 33), *in alidita altera pars*, **para o fim de suspender imediatamente todos os atos administrativos oriundos do Memorando nº 247/2024**, que trata da exata mesma contratação ilegal via inexigibilidade já tratada na presente denúncia;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Cumulativamente, recomendar aos Denunciados que a contratação de mesas digitais multidisciplinares seja procedida de licitação, considerando o notório mercado concorrencial sobre o citado produto;

É o relatório do necessário.

2. Compulsando os autos, verifico que o pedido de extensão da medida cautelar deferida no Despacho nº 1052/2024 merece ser recebido. O pedido preenche satisfatoriamente os requisitos dos artigos 30¹⁶ e 34¹⁷ da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 113/2005) e dos artigos 275 e 276, *caput* e §1º¹⁸, do Regimento Interno c/c artigo 282, §2º¹⁹ do Regimento Interno.

Ressalto que a presente fase processual comporta apenas cognição superficial, não sendo possível se manifestar categoricamente pela insubsistência da peça inaugural, pois há necessidade de diversos esclarecimentos.

Deste modo, diante da possível ocorrência de ilegalidade, vale recordar que, em se tratando de juízo de admissibilidade, a existência de incertezas quanto à efetiva ocorrência dos fatos narrados na Representação não se resolve em favor da parte representada, mas sim do interesse público.

Em outras palavras, ao menos nesta fase processual incide o princípio do *in dubio pro societate*, motivo pelo qual reputo necessário o recebimento do expediente.

Por fim, é de se ressaltar, desde já, que caso julgada procedente a Representação, com o reconhecimento de ilegalidades, poderá incidir nulidade

¹⁶ Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.

¹⁷ Art. 34. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.

Parágrafo único. O denunciante deverá fornecer identificação e dados de onde poderá ser encontrado.

¹⁸ Art. 275. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal.

Art. 276. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.

§ 1º O denunciante deverá anexar cópia de documento que comprove a sua legitimidade, fornecer os dados de onde poderá ser encontrado, expor com clareza os fatos e anexar, quando possível, documentação comprobatória.

¹⁹ **Art. 282.** A representação prevista na Lei nº 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar nº 113/2005. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016) [...]

§ 2º A representação, no que couber, seguirá o mesmo procedimento previsto nesta Seção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobre o procedimento de revogação da licitação, sem prejuízo de multas administrativas e remessa aos demais órgãos competentes.

Em juízo de cognição sumária, típico dessa fase processual, os documentos e argumentos apresentados pela requerente são plausíveis para indicar que a contratação por inexigibilidade de licitação para a aquisição de mesas digitais interativas multidisciplinares, incluindo o sistema correspondente, não seria apropriada. Isso se deve à ausência de patente que garanta exclusividade sobre o produto, bem como à existência de um mercado competitivo com produtos equivalentes capazes de atender às necessidades descritas no processo de contratação.

Ainda, observo que estão preenchidos os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar.

O *fumus boni iuris* resta demonstrado na plausibilidade das alegações apresentadas, que ensejaram o total recebimento do expediente.

O *periculum in mora* também está caracterizado pois, como sobejamente demonstrado, há possibilidade de dano ao erário.

Assim, reforça-se a necessidade de atuação deste Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, investigando as supostas falhas através de análise por parte do corpo técnico desta Casa, do Ministério Público de Contas e, posteriormente, levando ao plenário a questão, para o fim de salvaguardar o interesse público.

Ainda, em vista da gravidade das irregularidades noticiadas, preenchidos os requisitos autorizadores da concessão de extensão da tutela de urgência, acato o pedido adicional formulado, para determinar cautelarmente, com base no artigo 400 do Regimento Interno e no poder geral de cautela conferido aos Tribunais de Contas, a imediata suspensão do processo de Inexigibilidade e demais atos decorrentes do memorando nº 247/2024, bem como dos atos de recebimento de produto, liquidação e pagamento da contratada ADONAI MERCADO EIRELI para aquisição de mesas interativas digitais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Finalmente, advirto aos representados que o descumprimento da ordem cautelar exarada por esta Corte pode ensejar a aplicação de sanções e multas administrativas previstas na Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica TCE-PR).

3. Em razão de todo o exposto, decido:

3.1. Determinar, cautelarmente, ao Município de São José dos Pinhais, na pessoa de seu Prefeito Municipal, bem como à Secretaria Municipal de Educação, por seu Secretário, com fundamento no inciso IV do §2º do artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, que imediatamente suspendam os demais processos de aquisição de mesa interativas digitais em contratação por inexigibilidade, tais como recebimento de produto, liquidação e pagamento da contratada ADONAI MERCADO EIRELI, em extensão ao decidido no Despacho nº 1052/24 - GCILB;

3.2. Remeter os autos à Diretoria de Protocolo, para que intime, com a máxima urgência, pelas vias mais céleres disponíveis, o Município de São José dos Pinhais e a Secretaria Municipal de Educação, para ciência e cumprimento imediato das determinações contidas no item “3.1”, nos termos da fundamentação;

3.3. Determinar a citação, por meio de ofício com Aviso de Recebimento (AR), das pessoas físicas e jurídicas abaixo elencadas para que, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da juntada do AR, conjunta ou separadamente apresentem suas defesas e prestem informações e documentos que possam elucidar os fatos descritos na exordial:

- a)** Município de São José dos Pinhais, pessoa jurídica de direito público;
- b)** Margarida Maria Singer, Prefeita Municipal de São José dos Pinhais;
- c)** Aldrian Fernando Cortes Matoso, Secretário Municipal de Educação;
- d)** Adonai Mercado EIRELI EPP, na pessoa de seu sócio proprietário Rodrigo Damas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para melhor deslinde do feito, sugere-se que os citados se manifestem sobre cada um dos pontos suscitados na petição inicial, apresentando suas razões acompanhadas, quando for o caso, da competente comprovação documental. Ainda, deverá juntar aos autos cópia integral dos processos de contratação sob exame, eventuais termos de recebimento, de liquidação e de pagamentos efetuados.

Advirto aos citados, desde já, que o não atendimento injustificado desta poderá ensejar a aplicação da sanção prevista no artigo 87, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (com a redação dada pela Lei Complementar nº 168/14).²⁰ Ainda, advirto que o eventual julgamento da presente representação pela procedência poderá, em algumas circunstâncias ocasionar a nulidade dos atos com responsabilização de interessados.

3.4. Deverá a Diretoria de Protocolo expedir ofícios de citação às pessoas acima referidas, bem como incluir na autuação, como “Representados”, todas estas;

3.5. Após atendimento pela Diretoria de Protocolo do disposto no item “3.3”, retornem os autos antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, haja vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme artigos 32, inciso XIII e 282, §1º, do Regimento Interno;

3.6. Após decorrido o prazo, encaminhem-se os autos, com ou sem manifestação dos representados, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Publique-se.

VISTOS, relatados e discutidos,

²⁰ **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:[...]
I – No valor de 10 (dez) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR;
b) deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo. [...]



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:

3.1. Determinar, cautelarmente, ao Município de São José dos Pinhais, na pessoa de seu Prefeito Municipal, bem como à Secretaria Municipal de Educação, por seu Secretário, com fundamento no inciso IV do §2º do artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, que imediatamente suspendam os atos decorrentes do processo de Inexigibilidade nº 70/2023 – SJP (Processo Administrativo nº 502/2023 – DECOL), tais como recebimento de produto, liquidação e pagamento da contratada ADONAI MERCADO EIRELI, nos termos do Despacho nº 1052/24 – GCILB, bem como os demais processos de aquisição de mesa interativas digitais em contratação por inexigibilidade, tais como recebimento de produto, liquidação e pagamento da contratada ADONAI MERCADO EIRELI, nos termos ampliados pelo Despacho nº 1152/24-GCILB;

3.2. Remeter os autos à Diretoria de Protocolo, para que intime, com a máxima urgência, pelas vias mais céleres disponíveis, o Município de São José dos Pinhais e a Secretaria Municipal de Educação, para ciência e cumprimento imediato das determinações contidas no item “3.1”, nos termos da fundamentação;

3.3. Determinar a citação, por meio de ofício com Aviso de Recebimento (AR), das pessoas físicas e jurídicas abaixo elencadas para que, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da juntada do AR, conjunta ou separadamente apresentem suas defesas e prestem informações e documentos que possam elucidar os fatos descritos na exordial:

- a)** Município de São José dos Pinhais, pessoa jurídica de direito público;
- b)** Margarida Maria Singer, Prefeita Municipal de São José dos Pinhais;
- c)** Aldrian Fernando Cortes Matoso, Secretário Municipal de Educação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- d) Adonai Mercado EIRELI EPP, na pessoa de seu sócio proprietário Rodrigo Damas.

Para melhor deslinde do feito, sugerir que os citados se manifestem sobre cada um dos pontos suscitados na petição inicial, apresentando suas razões acompanhadas, quando for o caso, da competente comprovação documental. Ainda, deverá juntar aos autos cópia integral dos processos de contratação sob exame, eventuais termos de recebimento, de liquidação e de pagamentos efetuados.

Advertir aos citados, desde já, que o não atendimento injustificado desta poderá ensejar a aplicação da sanção prevista no artigo 87, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (com a redação dada pela Lei Complementar nº 168/14). Ainda, advirto que o eventual julgamento da presente representação pela procedência poderá, em algumas circunstâncias ocasionar a nulidade dos atos com responsabilização de interessados.

3.4. Deverá a Diretoria de Protocolo expedir ofícios de citação às pessoas acima referidas, bem como incluir na autuação, como “Representados”, todas estas;

3.5. Após atendimento pela Diretoria de Protocolo do disposto no item “3.3”, retornar os autos antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, haja vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme artigos 32, inciso XIII e 282, §1º, do Regimento Interno;

3.6. Após decorrido o prazo, encaminhar os autos, com ou sem manifestação dos representados, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Publique-se.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 15.

Plenário Virtual, 15 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente