



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 771380/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TIBAGI
INTERESSADO: ADRIANO AUGUSTO DE OLIVEIRA, ARTUR RICARDO NOLTE, CÂMARA MUNICIPAL DE TIBAGI, EDUARDO TORRES DE OLIVEIRA, KELLY CRISTINA DA SILVA OLIVEIRA, MUNICÍPIO DE TIBAGI, PUBLITECH SOFTWARES LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: JEFERSON RIBEIRO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 4519/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Licitação para contratação de serviços de software para implementação e manutenção do SIAFIC, em cumprimento ao Decreto Federal n.º 10.540/2020. Fatos objeto de ação civil pública em trâmite no Poder Judiciário. Independência entre as instâncias. Prosseguimento do processo.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator originário)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, apresentada por Adriano Augusto de Oliveira em face do Município e da Câmara Municipal de Tibagi, tendo em vista supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico n.º 138/2022, que teve como objeto a contratação de empresa especializada em software nativo de plataforma web para o fornecimento de sistema de gestão pública integrado, ora denominado SIAFIC – Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

Em resumo, consta da exordial o seguinte:

(1) Com o objetivo de cumprir o Decreto 10.540/2020, que regulamenta a implementação do SIAFIC, o Município de Tibagi realizou licitação que apresentou graves irregularidades em seu procedimento e resultou na contratação da empresa Publitech Softwares Ltda, a qual estaria terceirizando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularmente a prestação do serviço ao utilizar o sistema da empresa Elotech Gestão Pública Ltda.

(2) Foi realizado Termo de Cooperação entre o Município, o Legislativo e o Instituto Previdenciário, com o objetivo de realizar ações conjuntas para garantir uma cooperação técnica e operacional na realização de licitação para implementação do sistema SIAFIC e demais sistemas estruturantes. Todavia, alega-se que o Município de Tibagi realizou toda a contratação sem qualquer aprovação técnica das demais entidades, prejudicando assim o acordo firmado.

(3) Na licitação, foram verificadas as seguintes irregularidades: (i) as especificações técnicas do objeto licitado são exageradas, como se verifica nas exigências de quantitativos, informações em uma única tela, filtros, extensões, formas, critérios, todos não definidos em lei e/ou não justificados pela Administração Pública; (ii) exigências contraditórias e incompletas no edital; (iii) direcionamento do certame à empresa Elotech; (iv) as propostas apresentadas pela PUBLITECH e LAMPART são iguais; (v) a empresa LAMPART possui como clientes as empresas PUBLITECH e ELOTECH, sendo que inclusive, faz uso do sistema desta última; (vi) irregularidade nos valores orçados; (vii) somente uma empresa compareceu ao certame; (viii) o certame foi realizado sem a participação de servidores efetivos e o pregoeiro era servidor comissionado, que, inclusive, participou da fase interna; (ix) o pregão não respeitou o prazo mínimo determinado pela Lei n.º 8.666/93 de 8 dias úteis para a publicação do edital e a data do certame; (x) não houve manifestação do controle interno no pregão; (xi) alguns serviços foram realizados pela empresa ELOTECH, sem previsão de terceirização no contrato; (xii) realização de aditivo contratual fora do prazo permitido e sem a devida pesquisa de mercado.

Ao final, requereu a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da contratação, inclusive do aditivo contratual, bem como de quaisquer pagamentos à empresa PUBLITECH e, no mérito, a procedência do feito com a aplicação das sanções cabíveis.

Pelo Despacho n.º 1572/23 – GCDA (peça 130), a representação foi recebida, sendo indeferido o pleito cautelar em razão da constatação de dano



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

reverso, ressaltando que os riscos de eventual suspensão do contrato poderiam trazer prejuízos ainda mais graves ao interesse público.

Foram opostos Embargos de Declaração pelo representante, sustentando que as irregularidades verificadas são graves e estão comprovadamente registradas nas documentações acostadas e que a não concessão da cautelar privilegiaria os lucros irregulares de empresa terceirizada. O embargante descreveu a urgente necessidade da suspensão tendo em vista que houve termo aditivo sem a realização de nova licitação, assim como pontuou que o serviço vem sendo realizado por empresa alheia àquela homologada no certame (peça 133).

Os embargos foram parcialmente providos para o fim de sanar eventual obscuridade e omissão na decisão e acrescer fundamentos à decisão que indeferiu a medida cautelar.

Na oportunidade, destacou-se que em juízo de cognição sumária foi reconhecida a existência de descumprimento do Termo de Cooperação firmado entre as entidades e a existência de irregularidades no processo licitatório, principalmente no que diz respeito ao detalhamento das especificações do edital. No entanto, foi apontado não haver elementos suficientes que comprovassem as alegações de: “a empresa terceirizada (não autorizada pela licitação e pelo contrato) está irregularmente prestando os serviços e possui a gerência de todos os dados públicos do Município de Tibagi, sem normas protetivas ao patrimônio público de modo específico e seguro em contrato (tanto do Município, como da Câmara Municipal)”; “a execução contratual até o momento não cumpriu os ditames do contrato firmado e está sendo executada irregularmente e integralmente por empresa alheia à que ganhou o certame”; “está tendo dispêndio de valores públicos consideráveis com a execução dos serviços para empresa terceirizada não prevista em contrato e na licitação”; e “os dados públicos estão sendo executados por empresa alheia a que ganhou a licitação, sem a devida autorização em edital e em contrato”, razão pela qual não foi concedida a cautelar pleiteada.

Nessa decisão, também foi reforçada a constatação de eventual dano reverso, ressaltando-se que a descontinuidade dos serviços prejudicaria a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

totalidade das atividades da Administração Pública que ficariam paralisadas e sem sistema de gestão, o que representaria descumprimento ainda maior ao Decreto n.º 10.540/2020.

Ao final, foi determinada a inclusão no feito como interessados da senhora *Kelly Cristina da Silva Oliveira* (secretária de Administração) e dos senhores *Artur Ricardo Nolte* (prefeito) e Eduardo Torres de Oliveira (presidente da Câmara de Vereadores), além da empresa PUBLITECH.

Também foi determinada a citação dos interessados, além do Município e da Câmara Municipal de Tibagi.

Irresignada com os esclarecimentos, o representante apresentou Recurso de Agravo alegando que os responsáveis pelas irregularidades fazem uso da importância da prestação do SIAFIC para garantir a sua impunidade, tendo em vista que os órgãos fiscalizatórios têm receio da suspensão dos serviços.

O recurso foi recebido (peça 145), sendo autuado sob n.º 33443/24, mantendo-se a decisão agravada por seus próprios fundamentos em juízo de retratação.

Não obstante, consoante se infere do Acórdão n.º 2073/24- Tribunal Pleno¹ (peça 15, autos n.º 33443/24), a proposta de voto deste relator pela manutenção da decisão agravada foi vencida, sendo proferida decisão para o fim de dar parcial provimento ao agravo e “Deferir em parte a cautelar requerida, no sentido de que o MUNICÍPIO DE TIBAGI se abstenha de prorrogar o prazo de execução do Contrato Administrativo n.º 367/2022, celebrado com a empresa PUBLITECH SOFTWARE LTDA, decorrente do Pregão Eletrônico n.º 138/2022”.

O Município apresentou contraditório à peça 164, no qual relatou que houve a necessidade da realização do Pregão Eletrônico n.º 138/2022 em razão do encerramento do contrato com a fornecedora anterior IPM SISTEMAS LTDA, firmando assim Contrato Administrativo n.º 367/2022 com a vencedora PUBLITECH. Defendeu que ao contrário da alegação de direcionamento apresentada pela representante, a Administração realizou pesquisa de preços com diversas empresas,

¹ Publicado em 31/07/2024



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inclusive com a contratada anteriormente pelo Município e empresas “parceiras” da vencedora. Neste ponto, argumentou que não existe prova de que o Município detinha conhecimento de quais empresas mantinham parcerias comerciais e tão somente realizou a cotação de valores de cada uma delas.

Quanto ao excesso de detalhamento no Termo de Referência, alegou que as acusações são brandas e sem indícios probatórios, assim como não foram apresentados documentos que comprovem que o Termo de Referência teria sido elaborado pela empresa vencedora.

Já a empresa PUBLITECH afirmou que não houve irregularidades no certame, mas sim questões administrativas mal resolvidas entre a Tibagiprev e o Município de Tibagi, razão pela qual o órgão previdenciário começou a articular conjecturas quanto à lisura do Pregão (peça 169).

Também apontou que o Município de Tibagi propôs Ação de Obrigação de Fazer sob o n.º 11-83.2023.8.16.0169 no Poder Judiciário, tendo em vista que o Tibagiprev alegou descumprimento no Termo de Cooperação firmado e estaria buscando prestador de serviço em paralelo com a atuação da empresa vencedora da licitação. Da mesma forma, informou que o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou a Ação Civil Pública n.º 301-98.2023.8.16.0169 em desfavor do Município e da empresa PUBLITECH, que, até então, aguardava julgamento em primeiro grau.

A empresa defendeu a legalidade do certame e o afastamento da suspensão em caráter liminar, sob a argumentação que tal medida foi requerida e indeferida por duas vezes, tanto pelo juízo da Vara da Fazenda Pública na ACP n.º 301- 98.2023.8.16.0169, quanto pelo Tribunal de Justiça em sede de Agravo de Instrumento n.º 14413- 94.2023.8.16.0000.

Quanto ao certame, a PUBLITECH informou que, após se consagrar vencedora, firmou Contrato Administrativo n.º 367/2022 com a Administração, no qual se obrigou a disponibilizar sistema de gestão aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal e ao Instituto de Previdência Municipal, assim como prestar serviços técnicos, pelo valor total de R\$ 959.800,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destacou que apesar da existência do Plano de Ação para que a Administração realizasse licitação a fim de contratar empresa para a prestação de serviço, sendo que posteriormente os demais órgãos contratariam a mesma empresa mediante inexigibilidade de licitação, em razão de atraso na contratação, o Termo de Cooperação foi alterado para que o Município contratasse todos os sistemas para os três órgãos.

Afirmou que o Legislativo concordou com a alteração, mas o Tibagiprev se recusou a assinar o Termo de Cooperação com o Município e decidiu que contrataria a empresa EQUIPLANO, alegando vícios na licitação realizada pela Administração.

Quanto aos valores, a empresa PUBLITECH alegou que no contrato anterior, firmado com a IPM SISTEMAS LTDA, foi empenhado um total de R\$ 401.702,87 com Sistemas de Gestão de Contabilidade Pública Orçamentária e Financeira. Já no contrato firmado com a PUBLITECH em 2023, o valor foi definido em R\$ 529.176,00 durante os 12 meses, entretanto, o serviço demandado seria mais complexo, incluindo dezesseis módulos adicionais.

A PUBLITECH assegurou que não houve conluio entre as licitantes, pois a empresa ELOTECH é a proprietária e desenvolvedora dos softwares, enquanto PUBLITECH e LAMPART são revendedoras autorizadas e prestadoras de serviço. Aduziu que as configurações nas propostas de preço das licitantes foram idênticas devido à “formatação padrão” imposta pela fabricante ELOTECH.

Quanto à diminuição do preço ofertado pela PUBLITECH, mesmo sendo a única empresa a participar dos lances, a empresa alegou que o pregoeiro apresentou contraproposta para se reduzir o valor da proposta inicial, de acordo com o art. 38 do Decreto Federal n.º 10.024/2019. Isso resultou em um desconto no valor homologado, mesmo sem concorrência.

Posteriormente, a Câmara Municipal de Tibagi, representada por Eduardo Torres de Oliveira, argumentou que o Decreto n.º 10.540/2020 determina, em seu art. 1º, §1º, que o sistema SIAFIC deve ser único para todos os órgãos da administração e que deve ser gerenciado pelo Poder Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também relatou que esta Corte de Contas já estava ciente que na ocasião da implantação do sistema SIAFIC o Poder Legislativo e o Executivo do Município de Tibagi possuíam sistemas distintos, fornecidos pela EQUIPLANO SISTEMAS e IPM sistemas, respectivamente (peça 182).

Assim, alegou que “Com o firme propósito de cumprir rigorosamente o que estabelece o Decreto Federal, os técnicos da Câmara Municipal juntamente com os técnicos do Poder Executivo buscaram obter informações abalizadas junto aos renomados técnicos que integram o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, os quais orientaram acerca da possibilidade de se efetuar a contratação conjunta do (...) SIAFIC por diferentes poderes do ente Federativo”. As orientações seriam no sentido de que é dever do Executivo de cada ente, adquirir ou desenvolver, implantar, manter e gerenciar o SIAFIC, que deveria ser implementado até 1º de janeiro de 2023. Segundo a Câmara, a orientação repassada por este Tribunal no Acórdão n.º 3413/21 foi de que “a compra conjunta não caracteriza violação à independência dos demais poderes, sendo que o Executivo tem a responsabilidade de disponibilização, manutenção e gerenciamento do SIAFIC, com ou sem rateio de custos” (peça 182, fl. 6).

Também afirmou que a servidora responsável pela contabilidade da Câmara Municipal consultou esta Corte sobre a forma de repassar o valor da contratação pago pelo Executivo referente à parte que cabe ao Legislativo. Relatou que a resposta da equipe do CACS (peça 182, fl.6) foi que questões de rateio em relação ao SIAFIC são de competência exclusiva dos gestores do Executivo e Legislativo, e que não cabe a este Tribunal interferir em assuntos de gestão.

Aduziu que, embasado nessas orientações, o Legislativo celebrou Termo de Cooperação Financeira com o Executivo para dar cumprimento ao Contrato Administrativo n.º 367/2022, celebrado com a empresa PUBLITECH. Pontuou que tanto o Legislativo quanto o Executivo estariam cumprindo o Termo e o Decreto Federal que estabelece a obrigação do ente implementar o SIAFIC, sendo a Tibagiprev o único órgão em desconformidade com a norma federal. Quanto a possíveis irregularidades ocorridas durante a licitação, a Casa Legislativa informou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o procedimento foi realizado exclusivamente pelo Poder Executivo, sem qualquer participação do Legislativo na elaboração ou realização do certame.

Além disso, em relação à alegação de que a Câmara não exerceu seu poder fiscalizatório ao não instaurou Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, justificou que esse procedimento requer a apresentação de uma denúncia fundamentada com descrição de fatos certos e determinados. Destacou que, como a Mesa da Câmara não recebeu qualquer documentação indicando ilegalidades, não há que se falar em falta de atuação fiscalizatória da Mesa Executiva durante o exercício financeiro de 2023.

Ato contínuo, o representante apresentou impugnação aos argumentos exarados pelo Município de Tibagi (peça 184); pela PUBLITECH (peça 187) e pela Câmara Municipal (peça 190).

Após contraditórios, os autos seguiram à Coordenadoria de Gestão Municipal que, na Instrução n.º 3582/24-CGM (peça 199), opinou preliminarmente pela extinção do feito sem julgamento do mérito, tendo em vista que os mesmos fatos já estão em apreciação no Poder Judiciário Estadual.

Apontou que além da Ação Civil Pública n.º 301-98.2023.8.16.0169 proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná junto à Vara da Fazenda Pública de Tibagi, houve a propositura de Ação de Obrigação de Fazer/Não Fazer n.º 11-83.2023.8.16.0169 pelo Município contra o Tibagiprev, buscando obrigar o instituto previdenciário a se abster de contratar novo sistema de informações.

Relatou que nessa ação de obrigação de fazer/não fazer, o MPPR já peticionou requerendo a suspensão do feito até o julgamento da ACP n.º 301-98.2023.8.16.0169, por tratarem do mesmo objeto.

Concluiu, então, que diante da existência de duas ações sobre o mesmo tema, não seria razoável a apuração dos fatos em sede de representação nesta Corte de Contas, para evitar decisões conflitantes e ônus desnecessário à máquina pública. Argumentou, ainda, que a existência de ação judicial sobre os mesmos fatos não impede a atuação deste Tribunal de Contas, mas, conforme o princípio da economicidade e do sistema de controle administrativo, duas esferas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não devem atuar conjuntamente sobre o mesmo tema, incorrendo em ônus desnecessário.

No mérito, porém, opinou pela procedência da representação em razão: de previsão de exigências técnicas excessivas no pregão, sem a devida justificativa técnica pela Administração Pública, o que resultou em direcionamento do certame e violação aos princípios da isonomia e da competitividade; realização de pesquisa de preços com base somente em valores globais, em desconformidade com a jurisprudência desta Corte e do TCU; aplicação de índice de reajuste do contrato diverso do previsto em edital, sem prejuízo da determinação de restituição ao erário referente ao valor do dano.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 732/24-5PC (peça 200), opinou pelo afastamento da preliminar trazida pela unidade técnica, diante da imperiosa presença de interesse público na atuação desta Corte de Contas. Acresceu que, no caso, há a presença de questões de íntima competência desta Corte de Contas que não são esmiuçadas em outras esferas, e que, por sua importância, merecem que sejam reafirmadas perante o sistema de controle, ainda mais diante da presteza, agilidade e especialização técnica que detém este órgão.

Requeru em caráter cautelar incidental, caso não haja tempo hábil para o julgamento desta representação, a expedição de determinação ao Município de Tibagi para que se abstenha de realizar novos aditivos ao Contrato n.º 367/2022 com a PUBLITECH e promova a abertura de uma nova licitação em tempo hábil, com o objetivo de contratar uma nova prestadora de serviços para a implementação e manutenção do SIAFIC, atendendo às exigências do Decreto n.º 10.540/2020, considerando que a validade do corrente aditivo é 29/10/2024 e, para que não haja solução de continuidade, configura-se urgente a adoção destas providências pelo Poder Público.

Quanto ao mérito, opinou, em suma, pela procedência da representação com aplicação de multas, além da emissão de recomendações e de determinações ao Município de Tibagi.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

A despeito de toda a argumentação aduzida e dos documentos juntados aos autos até o momento, assim como opinou preliminarmente a Coordenadoria de Gestão Municipal, entendo que se mostra mais razoável não dar continuidade ao presente processo, merecendo a presente representação ser encerrada, sem julgamento de mérito.

Tal decisão baseia-se no fato de já existirem duas ações em curso no Poder Judiciário que tratam do mesmo assunto.

Conforme já relatado, o tema em discussão está sendo amplamente analisado pelo Poder Judiciário (Vara da Fazenda Pública de Tibagi), no âmbito da Ação Civil Pública n.º 301-98.2023.8.16.0169, para a anulação de contrato administrativo, proposta pelo Ministério Público de Contas em desfavor do Município de Tibagi e da Publitech Softwares Ltda.

Em consulta ao Projudi nesta data, verifica-se que ainda não há decisão de mérito no referido processo, mas já existe decisão indeferindo pedido liminar para a suspensão dos contratos em vigor, sob o argumento da existência de dano reverso à municipalidade e aos munícipes, a qual foi confirmada em grau de recurso de agravo de instrumento.

Convém mencionar também, a título de informação, que naquele processo o TIBAGIPREV requereu intervenção no feito na qualidade de assistente litisconsorcial do Ministério Público Estadual, pedido este deferido. Da mesma forma, a Câmara Municipal também foi intimada para manifestar interesse no ingresso como assistente.

Além dessa ação, há a Ação de Obrigação de Fazer/Não Fazer n.º 11-83.2023.8.16.0169, proposta pelo Município em face do Tibagiprev, buscando obrigar o instituto previdenciário a se abster de contratar novo sistema de informações. Cabe ressaltar que, nesse processo, o MPPR requereu a suspensão do feito até o julgamento da ACP n.º 301-98.2023.8.16.0169, tendo em vista que apuram o mesmo objeto, sendo tal pedido deferido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, verifica-se duplicidade de instâncias - Tribunal de Contas e Poder Judiciário – abordando os mesmos fatos, com risco de decisões conflitantes e contraditórias em suas conclusões e/ou sanções, provocando um cenário de insegurança jurídica para os jurisdicionados, além de se impor um ônus desnecessário para a administração pública.

Muito embora se reconheça que a mera existência de ação judicial com o mesmo objeto não obsta o prosseguimento de processo perante esta Corte de Contas, uma vez que tais procedimentos são desenvolvidos em instâncias independentes de apuração, não há razoabilidade para o prosseguimento do presente feito e a manutenção da atuação concomitante de duas esferas sobre o mesmo assunto, cabendo destacar que o Ministério Público Estadual dispõe de mecanismos probatórios e instrutórios amplos, além de estar próximo aos fatos e aos envolvidos.

Esse entendimento está alinhado à reiterada jurisprudência desta Corte, a qual é clara no sentido de que, quando existe ação judicial ou inquérito civil sobre o mesmo objeto, é permitido o arquivamento de denúncias e representações em observância aos princípios da segurança jurídica (evitando-se decisões divergentes no âmbito administrativo e judicial), racionalização administrativa (em que se busca o aumento de produtividade com a diminuição de custos), economia processual (a atividade jurisdicional deve ser prestada com celeridade, prestigiando-se a instrumentalidade de formas), razoabilidade e utilidade do processo.

Nesse sentido, cito alguns precedentes:

Acórdão n.º1704/24- STP

Representação. Município de Guarapuava. Suposto exercício de cargos públicos em desvio de função. Apuração dos fatos na esfera judicial: decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no sentido de que não foi comprovado ato doloso ilícito das agentes públicas envolvidas. Irrazoabilidade do prosseguimento deste processo: pequena perspectiva de se demonstrar, no âmbito da representação, dolo ou culpa grave que enseje a aplicação das sanções previstas na Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. Observância do princípio da economia processual. Encerramento do processo e arquivamento dos autos, sem resolução de mérito.

Acórdão nº 2245/21-STP:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Representação da Lei 8666/93. Concessão do pedido cautelar. Ajuizamento da Representação após mandado de segurança denegado. Análise do escopo processual realizado pelo poder judiciário. Pela extinção do feito sem julgamento do mérito e pela remessa do feito para análise da CGF para análise das contratações da mesma natureza realizadas pelo IMAP.

Acórdão nº 57/21-STP:

Denúncia. Fatos objeto de inquérito civil. Princípios da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais. Pelo arquivamento, sem apreciação do mérito.

Acórdão nº 2816/20-S1C:

Tomada de Contas Extraordinária. Objeto de apuração em Ação Civil Pública. Extinção do feito sem julgamento do mérito.

Acórdão nº 2515/20-STP:

Recurso de Agravo. Despacho que determinou o encerramento de Representação, sem resolução de mérito. Fatos objeto de Inquérito Civil e de Ação Popular em trâmite junto à comarca de origem. Princípios da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais. Pelo não provimento.

Acórdão nº 1438/20 - STP:

Representação. Ação Civil Pública que trata do mesmo tema. Desnecessidade de prosseguimento do feito. Encerramento. Arquivamento.

Acórdão nº 1090/20-STP:

Representação. Ministério Público Estadual. Inquérito civil. Município de Quatiguá. Eventuais irregularidades no pagamento de auxílio-doença. Ausência de elementos. Necessidade de novas diligências. Atuação concomitante de outro órgão de controle. Proximidade dos fatos e amplos mecanismos de investigação. Possível insegurança jurídica. Princípios da razoabilidade, celeridade e eficiência. Precedentes pelo encerramento. Manifestações uniformes. Pelo arquivamento sem julgamento de mérito.

Acórdão nº 3834/19-STP:

Representação. Inquérito Civil que originou outros dois. Prosseguimento do feito nesta esfera que se mostra desnecessário. Encerramento.

PROCESSO Nº: 611272/15 – REPRESENTAÇÃO - DESPACHO: 1423/18 – GCILB:

Conquanto os fatos possam ser analisados em sede de Representação por esta Casa, revela-se despicienda e desarrazoada a multiplicação de processos submetidos a este Tribunal quando a matéria já está sendo enfrentada por outra instância fiscalizatória, com comprovada atuação concorrente de órgão dotado de mecanismos investigativos amplos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso em tela, os fatos estão sendo amplamente investigados pelo Ministério Público Estadual, que, inclusive, já realizou fiscalização in loco na obra por técnicos da área de engenharia (peça nº 127, fl. 860 e ss). Assim, reputo prudente, em nome dos princípios constitucionais da eficiência e celeridade, não processar o presente protocolado. Do mesmo modo, é de se apontar que Ministério Público Estadual dispõe de mecanismos probatórios e instrutórios amplos, os quais tornam dispensável a tramitação dos autos neste órgão de controle externo, prevenindo-se, destarte, o risco de eventuais decisões contraditórias em suas conclusões ou conflitantes na aplicação das sanções. A não multiplicação de processos similares em diversas instâncias permite a esta Corte que atue, com a necessária prioridade, nos processos que tenham por objeto sua atividade fiscalizatória originária, própria de suas atribuições constitucionais e inovadora no apontamento de irregularidades cometidas contra o erário e o interesse público.

Com efeito, assim como ressaltado pelo *Parquet* de Contas, deve-se reconhecer a presteza, agilidade e especialização técnica que detém este Órgão, sobretudo, o excelente trabalho realizado pela equipe especializada deste Tribunal, como se verifica na instrução da CGM.

Não obstante, da mesma forma que ressaltou a própria unidade técnica, a ação civil pública outrora mencionada engloba todas as irregularidades apontadas neste feito, que consistem, em suma, em irregularidades em processo licitatório.

Desse modo, como já mencionei em outras decisões (Vide Acórdão n.º 44/24- Tribunal Pleno), como a matéria ora discutida “não diz respeito especificamente ao controle externo dos atos praticados pelos gestores públicos ou particulares com dever legal de prestar contas², dentro do campo das atribuições reservadas exclusivamente ao TCEPR nos termos do art. 75 da Constituição do Estado do Paraná, deve-se reconhecer a prevalência da decisão judicial. Tal conclusão apresenta-se por força da obrigatoria aderência ao Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição ou do Acesso à Justiça, perante o qual cede o argumento que se escora na independência de instâncias. Referido princípio, encontrado no art. 5º, XXXV, da Carta Constitucional - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito -, foi positivado no

² Art. 74, parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná: Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica, ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ordenamento pátrio como caminho para estabilização das relações jurídicas e uma vez atrelado ao instituto da coisa julgada material permite chegar à noção de segurança jurídica. (...) De bom alvitre registrar que quando ocorre o contrário, isto é, apreciação de contas dos gestores ou verificação quanto à arrecadação e emprego dos bens e valores públicos, o Poder Judiciário cede frente à competência reservada precipuamente aos tribunais de contas, a fim de preservar a integridade e harmonia do sistema constitucional normativo.”

Além disso, oportuno transcrever trecho da instrução da CGM, em que a unidade sustenta esse entendimento, vejamos:

Aqui, cabe-se pontuar que o Brasil adota o conceito do sistema de controle administrativo inglês, que diferentemente do sistema francês, que possui um caráter dual no qual as decisões administrativas fazem coisa julgada, considera-se a unicidade das decisões do judiciário, havendo assim o monopólio por parte deste poder tendo em vista que a Constituição Federal garante que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão, seja ela já apreciada na esfera administrativa ou não.

Assim, no sistema adotado pelos franceses, a coisa julgada administrativa é medida que se impõe, não sendo necessária sua convalidação ou aprovação pelo Judiciário. Já no sistema adotado em território pátrio, há uma supremacia da apreciação judicial sob o contencioso administrativo. Segundo Seabra Fagundes, o sistema inglês pauta-se “na apreciação das atividades administrativas do Estado, seja no âmbito do Direito Privado, seja no do Direito Público, através do Poder Judiciário” daí porque “toda ou quase toda a matéria do contencioso administrativo incide no seu conhecimento como órgão jurisdicional”.

Exemplificativamente, cita-se a Representação n.º 94499/23, na qual esta Coordenadoria opinou pela improcedência, decisão acompanhada pelo Ministério Público de Contas e no mesmo sentido, prolatado o Acórdão n.º 3204/23-TC. Todavia, no Mandado de Segurança n.º 0007074.09.2022.8.16.0004, em que foram suscitadas as mesmas questões, o Poder Judiciário, julgador em última ratio, prolatou sentença de forma contrária aos autos, reconhecendo a irregularidade e concedendo a segurança pleiteada.

Ressalta-se que a existência de ação judicial sobre os mesmos fatos não impede a atuação deste Tribunal de Contas, entretanto, não se torna razoável, segundo o princípio da economicidade e do sistema de controle administrativo adotado, que duas esferas atuem conjuntamente sobre o mesmo tema, incorrendo em ônus desnecessário à esta Corte, que vem buscando otimizar seus recursos a fim de tornar sua atuação mais eficiente, especialmente em relação a limitação do número de pessoal técnico existente para realizar as análises processuais, os quais poderiam ser utilizados para atuar em demandas em que não haja sobreposição com outros órgãos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outro exemplo a ser destacado é o Pedido de Rescisão n.º 520639/23, protocolado nesta Corte. Desde 2011, já havia ACP de improbidade administrativa em andamento e não houve o arquivamento da Representação protocolada no ano de 2009, sob o n.º 481660/09-TC, que resultou no Acórdão a ser rescindido. A ação judicial transitou em julgado e inocentou a requerente da acusação de improbidade, não havendo mais possibilidade da alteração da sentença, que sendo de observância obrigatória por este Tribunal, acarretou o julgamento pela procedência do pedido de rescisão, conforme Acórdão n.º 3138/23 do Tribunal Pleno. (...)

Desse modo, ressalto que a decisão de encerramento deste feito de nenhuma forma configura mácula ao sistema fiscalizatório deste Tribunal ou à própria missão constitucional desta Corte. Pelo contrário, como já dito em outras decisões por mim proferidas, não se trata de esmaecer o exercício do controle externo, sensível atribuição constitucionalmente outorgada a esta Corte, pelo contrário, é robustecê-lo, fortalecê-lo, concentrando a sua atividade fiscalizatória naqueles assuntos significativamente relevantes e que redundam em consequências, de igual forma, expressivas.

Além disso, conforme já apontado em situações semelhantes, é notório o aumento considerável do número de processos submetidos à jurisdição deste Tribunal, juntamente com a complexidade das questões jurídicas envolvidas. Essa conjuntura dificulta, em excesso, o adequado exercício do controle externo, uma vez que este Tribunal há que ofertar, sempre, o melhor julgamento, dentro das medidas reais de suas forças, e para que isso seja de fato possível nossas manifestações só podem ser tomadas quando houver interesse público relevante e efetividade administrativa atrelados à inovação decorrente da atividade fiscalizatória da Corte.

É importante ressaltar que a situação verificada nos presentes autos, que já possui as manifestações conclusivas da unidade técnica e do MPC, encontrando-se, segundo o *Parquet* de Contas, “em estado avançado de tramitação”, não altera a conclusão ora delineada. Isso porque, como mencionado na instrução da CGM, muitas decisões deste Tribunal são modificadas posteriormente devido a decisões judiciais sobre os mesmos fatos (vide Pedidos de Rescisão n.º 520639/23 e n.º 503572/23; e Representação n.º 94499/23).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, considerando que a mesma questão em discussão neste processo está sendo tratada na Ação Civil Pública n.º 301-98.2023.8.16.0169, que está em andamento na Vara da Fazenda Pública de Tibagi, concordo com a preliminar indicada pela Coordenadoria de Gestão Municipal de encerrar o processo sem resolução de mérito, seguindo a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Cabe frisar novamente que o encerramento deste feito tem o objetivo de evitar a repetição de procedimentos e atos instrutórios e a prolação de decisões contraditórias, reconhecendo a autoridade da instância judicial, neste caso, conforme já mencionado.

Desse modo, acolhendo os argumentos expostos preliminarmente pela Coordenadoria de Gestão Municipal determino o encerramento do processo, sem julgamento de mérito.

III. VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

Diante do exposto, acolhendo o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal, **VOTO pelo encerramento do feito sem resolução de mérito e, por consequência, pela revogação da medida cautelar concedida por meio do Acórdão n.º 2073/24- Tribunal Pleno³** (peça 15, autos de Agravo n.º 33443/24).

Determino, ainda, a imediata comunicação da decisão desta representação à PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TIBAGI – PR.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para encerramento, nos termos do artigo 398 do mesmo Regimento.

IV. VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator designado)

Diante do acurado relato apresentado em sua [proposta de voto](#) pelo ilustre relator, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, permito-me passar diretamente à exposição de minha divergência.

A ação civil pública relacionada à contratação em tela (autos 0000301-98.2023.8.16.0169) foi autuada em fevereiro de 2023 e até o momento se encontra em andamento, tendo a última decisão nela proferida determinado, em

³ Publicado em 31/07/2024



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

23/08/2024 (movimento 101 dos autos no Projudi⁴), a intimação do Presidente da Câmara de Vereadores de Tibagi, nos termos requeridos pelo Ministério Público, com o posterior retorno dos autos ao magistrado competente para o saneamento.

A presente representação, por sua vez, foi autuada em 28 de novembro de 2023 e já exauriu as suas etapas prévias ao julgamento.

Entendo, portanto, que além de não haver óbice jurídico ao julgamento do mérito da representação por este Tribunal – dado o princípio da independência das instâncias e mesmo a ausência de pronunciamento do Poder Judiciário a propósito, até o momento –, também inexistente motivo de ordem lógica para tanto, considerando o estágio mais avançado em que o presente feito se encontra e a celeridade com a qual tramita, relativamente à ação civil pública.

Uma futura e eventual reapreciação, pelo Poder Judiciário, da decisão deste Tribunal sobre a matéria decorre, em qualquer caso, da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição), não constituindo óbice ao pleno exercício das competências constitucionalmente atribuídas ao órgão de controle externo.

Nesse sentido, reitero o posicionamento que manifestei, por exemplo, nos Acórdãos 1439/21-TP⁵ (Embargos de Declaração 273154/21), 1472/23-TP⁶ (Representação da Lei n.º 8.666/93, autos 266570/23), 1644/23-TP⁷ (Recurso de Revisão 511110/21), 3204/23-TP⁸ (Representação da Lei n.º 8.666/93, autos 94499/23) e 1853/24-TP⁹ (Representação 240043/21).

Esclareço que, caso acolhida pelo Tribunal Pleno a presente divergência, o processo terá prosseguimento, de modo que o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo Ministério Público de Contas no Parecer 732/24¹⁰

⁴ Consulta realizada em 10/09/2024.

⁵ Unânime. Votaram os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

⁶ Unânime. Votaram os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

⁷ Unânime. Votaram os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

⁸ Unânime. Votaram os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

⁹ Unânime. Votaram os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

¹⁰ “[...] requer este Ministério Público, caso não haja tempo hábil para o pronto e conjunto julgamento de mérito desta Representação pelo Relator dos autos, seja examinada, EM CARÁTER CAUTELAR incidental, a solicitação de determinação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(peça 200) poderá ser regularmente apreciado pelo relator do feito e, sendo o caso, pelo Colegiado, na forma regimental.

Diante do exposto, **VOTO** pelo prosseguimento do processo, a fim de que este Tribunal julgue, oportunamente, o mérito da presente representação da Lei de Licitações – o que acarreta a manutenção, por ora, da medida cautelar¹¹ concedida por meio do Acórdão 2073/24 do Tribunal Pleno¹² (Agravado 33443/24).

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 maioria absoluta, em:

Dar prosseguimento ao processo, a fim de que este Tribunal julgue, oportunamente, o mérito da presente representação da Lei de Licitações – o que acarreta a manutenção, por ora, da medida cautelar concedida por meio do Acórdão 2073/24 do Tribunal Pleno (Agravado 33443/24).

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencedor), os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido), votou pelo encerramento do feito sem resolução de mérito e, por consequência, pela revogação da medida cautelar concedida.

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

ao Município de Tibagi para que se abstenha de realizar novos aditivos ao Contrato n.º 367/2022 com a PUBLITECH e promova a abertura de uma nova licitação em tempo hábil, com o objetivo de contratar uma nova prestadora de serviços para a implementação e manutenção do SIAFIC, atendendo às exigências do Decreto n.º 10.540/2020, considerando que a validade do corrente aditivo é 29/10/2024 e, para que não haja solução de continuidade, configura-se U.R.G.E.N.T.E a adoção destas providências pelo Poder Público.”

¹¹ “[...] no sentido de que o MUNICÍPIO DE TIBAGI se abstenha de prorrogar o prazo de execução do Contrato Administrativo n. 367/2022, celebrado com a empresa PUBLITECH SOFTWARE LTDA, decorrente do Pregão Eletrônico n. 138/2022;”

¹² Maioria. Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI. O relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido), votou pelo improvimento do recurso de agravo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 24.

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente