



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 580894/20  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA  
INTERESSADO: ABIMAEI DE LIMA VALENTIM, BEATRIZ SEBOLD, CELSO FERNANDO GOES, CESAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI FILHO, DAYANA TALYTA CAZELLA, ETHEL ALITA CAMARGO DE OLIVEIRA, GOVERNANCABRASIL SA TECNOLOGIA E GESTAO EM SERVICOS, MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA  
ADVOGADO PROCURADOR: JACINTO GOMES DAS NEVES, RAFAEL BARONI, RICARDO SILVA DAS NEVES  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 176/22 - Tribunal Pleno

Representação. Lei n. 8.666/1993.  
Contratação direta. Inexigibilidade.  
Sistema/software de gestão pública.  
Fornecedor exclusivo não configurado.  
Competição viável. Inobservância da  
obrigação de licitar. Contratação irregular.  
Prescrição. Procedência parcial. Multa  
administrativa. Determinação.

1. Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/1993<sup>1</sup>, proposta por Beatriz Sebold, em face do Município de Guarapuava, relativamente à contratação da empresa CETIL Sistemas de Informática S/A e sua sucessora Governança Brasil S/A Tecnologia em Gestão de Serviços, ao menos desde 2005, mediante inexigibilidade de licitação, para a locação de licença de software de gestão pública.

Segundo a representante, o contrato<sup>2</sup> mais antigo que encontrou foi de 2005, com a empresa CETIL, a qual, em 2007, foi sucedida pela Governança Brasil S/A, integrante do mesmo grupo econômico, que estaria executando os contratos até a propositura desta Representação.

<sup>1</sup> Inicialmente autuada como Denúncia, foi retificada para Representação da Lei n. 8.666/1993 pelo Despacho n. 552/21 (peça 110, item 2, p. 5).

<sup>2</sup> Contrato n. 01/2005, oriundo do Processo de Inexigibilidade n. 01/2005.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Expôs que, em 2019, o Município representado buscou licitar o serviço pelo Pregão Presencial n. 08/2019, cujo certame foi objeto de Representação da Lei nº 8.666/93, proposta nesta Corte pela Governança Brasil S/A. Referida Representação foi julgada parcialmente procedente, com determinação<sup>3</sup> para que o Município informasse, em 30 dias, sobre o prosseguimento ou não da licitação, com a correção dos vícios em caso de retomada.

No entanto, quase um ano depois dessa decisão, o Município abriu novo Processo de Inexigibilidade, sob o n. 10/2020, para prestação do serviço (locação de licença de software de gestão pública) por 12 meses.

Diante disso, a representante ponderou que, além de estar há mais de 15 anos indevidamente sem licitar o serviço, o Município, ao invés de adequar o edital do certame às orientações deste Tribunal, promoveu nova inexigibilidade.

Justificando sua insurgência, argumentou: que referido objeto foi licitado por vários municípios; que, ao promover o Pregão Presencial n. 08/2019, o próprio representado confirma que o serviço em questão não é singular; que não há, no presente caso, a possibilidade de contratação emergencial; que os prazos de substituição dos softwares de gestão pública são reduzidos (o próprio Pregão Presencial n. 08/2019 previa apenas 90 dias); que no período de implantação a Administração não fica sem sistema, pois o novo sistema só passa a ser utilizado quando apto; e que este Tribunal já decidiu pelo descabimento da contratação direta, via inexigibilidade, do serviço em questão.

Assim, por desatender a obrigação de licitar (CF, 37, XXI) e por não caracterizar hipótese de inexigibilidade (Lei 8.666/1993, art. 25), concluiu serem irregulares aludidas contratações e prorrogações contratuais.

Ao final, requereu que se determine ao município representado: a- que licite a contratação de licença de uso de software de gestão administrativa,

---

<sup>3</sup> IV) Determinar ao Município de [...] que, no prazo de 30 dias, informe a esta Corte sobre o prosseguimento ou não da licitação, ficando aquela administração alertada, na hipótese da continuidade do certame, da necessidade do retorno à fase de elaboração e publicação integral do ato convocatório, com a correção dos vícios apontados, com a consequente reabertura do prazo inicialmente estabelecido, nos termos do § 4º, do art. 21, da Lei Federal nº 8.666/93.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

rescindindo o contrato vigente; e b- que não prorrogue ou recontrate esse objeto sem licitar.

Previamente à admissibilidade da Representação, oportunizou-se a manifestação preliminar do Município de Guarapuava e do Prefeito à época (gestão 2013/2020), Sr. Cesar Augusto Carollo Silvestri Filho (Despacho n. 1187/20, peça n. 24).

Intimados, eles apresentaram manifestação e documentos (peças 38/46), defendendo o não recebimento da representação ou a intimação da empresa Governança Brasil S/A e do Sr. Luis Fernando Ribas Carli (Prefeito de 2005 a 2012).

Na sequência, presentes os requisitos legais, determinou-se<sup>4</sup>, cautelarmente, que o Município representado não prorrogasse a vigência do Contrato n. 173/2020 e não realizasse nova inexigibilidade de licitação para o fornecimento de software de gestão pública. No mais, a Representação foi recebida para processamento (apenas em relação ao Processo de Inexigibilidade n. 10/2020 e respectivo Contrato n. 173/2020), sendo determinada a citação do Município representado, do Sr. Prefeito e do Sr. Abimael de Lima Valentim (Diretor de Licitações e Contratos - peça 46, p. 351). A admissibilidade dos demais pontos da Representação foi diferida para depois da manifestação técnica.

Citados, o Sr. Cesar Silvestri (Prefeito de 2013 a 2020) e o Município de Guarapuava apresentaram razões de defesa e documentos (peças 91/104 e 106/107, respectivamente). O Sr. Abimael, por sua vez, deixou transcorrer o prazo, sem qualquer manifestação defensiva<sup>5</sup> (certidão de decurso de prazo – peça 108).

Manifestando-se quanto à admissibilidade dos demais pontos questionados na peça inicial (contratação de softwares de gestão pública desde 2005), a Coordenadoria de Gestão Municipal, ponderando que inexistente alegação de superfaturamento ou de inexecução dos serviços (e, portanto, que não haveria dano a reparar), bem como que a imposição de eventual sanção administrativa da Lei Orgânica deste Tribunal deve observar o limite prescricional (Prejulgado n. 26), sugeriu o recebimento da Representação apenas em relação aos fatos ocorridos nos

<sup>4</sup> Despacho n. 1597/20 (peça 47), ratificado pelo Acórdão STP n. 3737/20 (peça 60).

<sup>5</sup> Embora tenha recebido pessoalmente a carta de citação, conforme Aviso de Recebimento Postal (peça 67).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

últimos 05 (cinco) anos, além da citação dos possíveis responsáveis (Instrução CGM n. 803/21, peça 109).

Acolhendo o opinativo técnico, a Representação não foi admitida<sup>6</sup> quanto à celebração do Contrato n. 183/2015, ao seu 1.º Aditivo e instrumentos contratuais precedentes. Por outro lado, foi admitida em relação às supostas irregularidades na celebração do 2.º Termo Aditivo ao Contrato n. 183/2015 e aditamentos subsequentes, subscritos a partir de 21/09/2016.

Na mesma oportunidade, determinou-se a citação do Município de Guarapuava, do seu atual Prefeito, Sr. Celso Fernando Góes (gestão 2021/2024), dos Srs. Ethel Alita Camargo de Oliveira<sup>7</sup>, Abimael de Lima Valentim<sup>8</sup>, Cesar Augusto Carollo Silvestri Filho<sup>9</sup> e Dayana Talyta Cazella<sup>10</sup>, bem como da empresa Governança Brasil S/A Tecnologia em Gestão de Serviços, para contraditório em face das supostas irregularidades em apreço.

Citados do alargamento objetivo e subjetivo da Representação, Ethel Oliveira, Cesar Silvestri, Dayana Cazella e Governança Brasil apresentaram suas defesas (peças 174/175, 178/194, 195/196 e 123/128, respectivamente). O Sr. Abimael Valentim, por sua vez, deixou novamente transcorrer o prazo, sem qualquer manifestação defensiva<sup>11</sup> (certidão de decurso de prazo – peça 197). O Município de Guarapuava e seu atual Prefeito, Sr. Celso Fernando Góes (gestão 2021/2024), embora regularmente citados<sup>12</sup> (ARs peças 129/130), também não apresentaram defesa quanto ao aludido alargamento do processo.

---

<sup>6</sup> Despacho CGIZL n. 552/21 (peça 110).

<sup>7</sup> Gerente de Licitações e Contratos quando da celebração dos 2º, 3º e 4º termos aditivos ao Contrato nº 183/2015.

<sup>8</sup> Gerente de Licitações e Contratos, quando da celebração dos 5º, 6º, 7º e 8º termos aditivos ao Contrato nº 183/2015, bem como de Diretor do Departamento de Licitações e Formalização de Contratos, quando da realização do Processo de Inexigibilidade nº 10/2020 e da celebração do Contrato nº 173/2020.

<sup>9</sup> Prefeito Municipal de 2013 a 2020, quando da celebração do 2º ao 8º Termos Aditivos ao Contrato nº 183/2015, bem como quando da realização do Processo de Inexigibilidade nº 10/2020 e da celebração do Contrato nº 173/2020.

<sup>10</sup> Diretora de Compras e responsável pela formalização e autorização do Processo de Inexigibilidade nº 10/2020.

<sup>11</sup> Embora a nova carta de citação (AR – peça 132) tenha sido expedida para o mesmo endereço em que o citando já havia recebido - *pessoalmente* - uma comunicação processual anterior (peça 67).

<sup>12</sup> E ainda que suas citações não fossem válidas, compareceram espontaneamente no processo para tratar da medida cautelar (peças 141/150).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse meio tempo, atendendo pedido do Município representado (peça 141/150), admitiu-se<sup>13</sup>, excepcionalmente, a prorrogação do contrato em vigor por até 60 (sessenta) dias, para a operacionalização do novo sistema. Além disso, determinou-se que o Município e seu Prefeito atual juntassem aos autos cópia do procedimento relativo ao Pregão Eletrônico nº 77/2021, com as justificativas pelo atraso no atendimento à medida cautelar. Em resposta, o Município prestou esclarecimentos e apresentou documentos (peças 158/164).

Em instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n. 4329/21, peça 201) opinou pela procedência da Representação e aplicação de multa administrativa aos responsáveis, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n. 880/21 – 4PC, peça 203).

É o relatório.

2. Na parte em que admitida, a Representação é parcialmente procedente.

Em linhas gerais, a representante sustenta que as contratações questionadas ofendem a obrigação de licitar (CF, 37, XXI), pois não se enquadram na hipótese legal de inexigibilidade (Lei 8.666/1993, art. 25).

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

### 2.1. Da Irregularidade dos Atos Questionados:

Conforme já relatado, respeitando os limites prescricionais<sup>14</sup>, a Representação foi admitida quanto ao Contrato n. 183/2015<sup>15</sup> (a partir de

<sup>13</sup> Despacho GCIZL n. 785/21 (peça 152).

<sup>14</sup> TCEPR, Prejulgado 26: Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

21/09/2016, ou seja, do 2.º Termo Aditivo em diante) e ao Procedimento de Inexigibilidade n. 10/2020, que ensejou o Contrato n. 173/2020.

Vejamos o detalhamento desses instrumentos:

<b>MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA</b> Contratações Diretas (Inexigibilidade)			
<b>PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE</b>	<b>CONTRATO</b>	<b>CONTRATADA</b>	<b>OBJETO</b>
42/2015 <sup>16</sup>	183/2015	Governança Brasil	Fornecimento de Licença de Uso de Software de Gestão Pública, bem como treinamento, implantação, integração, parametrização, manutenção e atendimento técnico para a solução de Sistema de Gestão Municipal
10/2020 <sup>17</sup>	173/2020		Fornecimento de Licença de Uso de Software de Gestão Pública, com previsão no Anexo I (Detalhamento do Objeto) de treinamento, implantação, integração, parametrização e Atualização

O primeiro ponto a ser avaliado são os motivos que fundamentaram as contratações questionadas (fase interna do certame).

### 2.1.1. Contrato n. 183/2015 (peça 43, p. 113 e ss.):

Em respeito aos limites prescricionais, a regularidade do Processo de Inexigibilidade n. 30/2015 (que ensejou o Contrato n. 183/2015) será analisada apenas como pressuposto para a apreciação da regularidade dos aditivos contratuais.

Pois bem. Segundo o Parecer Jurídico e o Ato de Ratificação do certame, o que fundamentou a contratação direta por inexigibilidade foi a

---

sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo.

<sup>15</sup> Lembrando que a regularidade do Processo de Inexigibilidade n. 30/2015 será analisada apenas como pressuposto para a apreciação da regularidade dos aditivos do Contrato n. 183/2015.

<sup>16</sup> Peça 43, p. 113 e ss.

<sup>17</sup> Peça 46, p. 319 e ss.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inviabilidade de competição, sob pena de a substituição do software em uso prejudicar o Município (art. 25 da Lei 8.666/1993).

O argumento de que a substituição do software em uso tumultuaria e prejudicaria o Município não procede, pois tal dificuldade não configura, necessariamente, uma inviabilidade de competição.

Com efeito, existem vários softwares de gestão pública aptos a suprir as necessidades municipais, que poderiam substituir o sistema questionado (garantida a transição entre os sistemas sem interrupção das atividades, bastando que a migração fosse devidamente planejada).

Tanto que, consultando o Portal de Informações para Todos<sup>18</sup> deste Tribunal, é possível localizar “pregões” e “tomadas de preço” para a contratação de objeto similar ao tratado nesta Representação.

Eis alguns exemplos:

EXEMPLO 1
Pregão Presencial n. 001/2014
Contrato: 02/2014
Contratante: Câmara Municipal de Santa Mônica
Contratado: PRODASP Informática Ltda – EPP
Objeto: Locação/Licenciamento de Sistema Gestão Pública Municipal
EXEMPLO 2
Pregão n. 01/2021
Licitante: Câmara Municipal de Sertanópolis
Objeto: Contratação de empresa especializada em desenvolvimento de sistemas, para locação e implantação de um Sistema Integrado de Gestão Pública
EXEMPLO 3
Tomada de Preços n. 02/2021
Licitante: Município de São João
Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços de licenciamento de software, hospedagem, backup e atualização em nuvem, dos sistemas de Gestão Pública, para atendimento da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores
EXEMPLO 4
Tomada de Preços n. 02/2021
Licitante: Município de Bom Sucesso do Sul
Objeto: contratação de empresa para fornecimento de licença de uso de softwares de gestão pública, com implantação, treinamento, assessoria

<sup>18</sup> <http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Licitacao>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica e atualizações para utilização no executivo municipal

Isso não bastasse, uma simples consulta em *sites* de pesquisa na *internet* revela a existência de inúmeras empresas oferecendo produtos e serviços similares aos contratados pelo Município representado.

Não por outro motivo, no primeiro semestre deste ano o Município licitou o fornecimento de licença de uso de um software de gestão pública (Pregão Eletrônico n. 77/2021 – peça 161). Aliás, em 2019 ele já havia aberto o Pregão Presencial n. 08/2019 para a mesma finalidade<sup>19</sup>.

Embora a mera abertura desses Pregões já afaste a alegada inviabilidade de competição, vale destacar que um dos seus objetos é justamente a migração dos dados do antigo sistema para o novo, o que corrobora a admissibilidade de outros fornecedores (e afasta o temor de que um novo fornecedor prejudicaria a atuação da administração, pois basta que a migração seja planejada).

Confirmando esse raciocínio, referido Edital do Pregão Presencial n. 08/2019, aberto pelo Município representado, estabeleceu um prazo máximo de 90 dias para implantação do novo sistema, o que ratifica a possibilidade de transição entre os softwares, bastando seu planejamento.

Assim, nos termos do Acórdão STP n. 2531/17, deste Tribunal, o Município “*não logrou êxito em demonstrar o fator determinante que impossibilitasse a competitividade, a fim de se enquadrar no disposto no artigo 25 da Lei n.º 8.666/1993*”.

### 2.1.2. Contrato n. 173/2020 (peça 46, p. 319 e ss.):

Segundo o Parecer Jurídico e o Ato de Ratificação do certame, o que fundamentou a contratação direta por inexigibilidade foi a exclusividade do fornecedor (art. 25, inc. I, da Lei 8.666/1993).

No entanto, conforme já mencionado, softwares de gestão pública são oferecidos por vários fornecedores, não havendo que se falar em exclusividade.

<sup>19</sup> Processo n. 95111/19 (Representação da Lei n. 8.666/1993), peça 2, p. 44.





# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aliás, o próprio Parecer Jurídico que instrui o procedimento de inexigibilidade reconhece a existência de outros fornecedores (peça 46, p. 327):

*No presente caso, é notória a existência de outras empresas além da GOVERNANÇABRASIL S/A que fornecem softwares para gestão pública. Contudo, ao que parece, a contratação em tela deverá ser realizada com a GOVERNANÇABRASIL S/A tendo em vista que a alteração do Sistema de gestão deve ser programada...*

Logo, a contratação direta em questão não possui amparo legal.

Primeiro, porque a contratação mediante licitação pública é uma obrigação constitucional (CF, 37, XXI), não se sujeitando ao juízo de oportunidade e conveniência do gestor.

Ademais, as hipóteses de inexigibilidade previstas na Lei Geral de Licitações não conferem discricionariedade ao administrador, pois tratam da impossibilidade de competição.

A esse respeito, convém reproduzir o pertinente raciocínio da Unidade Técnica (peça 201, p. 4):

*...o fato de a empresa ser proprietária exclusiva dos direitos de determinado software não configura justificativa apta a fundamentar o uso da inexigibilidade, considerando que existem outros produtos semelhantes no mercado que poderiam atender as necessidades do Município. A escolha de um software específico caracteriza opção por marca, o que, além de ser admitido somente em situações excepcionais, não foi acompanhado de justificativas técnicas.*

Superados os fundamentos lançados nos próprios procedimentos de inexigibilidade (fase interna dos certames), há que se enfrentar os argumentos trazidos nas defesas dos representados, de que os atos questionados seriam regulares.

## 2.2. Dos Argumentos dos Representados Pela Regularidade dos Atos Questionados:

### 2.2.1. Economicidade e Eficiência x Competitividade<sup>20</sup>:

---

<sup>20</sup> Município de Guarapuava (peça 39).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ponderando que a busca pela competitividade não seria absoluta, o Município representado pondera que as contratações diretas foram norteadas pela economicidade e pela eficiência.

De fato, a Administração Pública deve se nortear pela economicidade e pela eficiência. No entanto, isso não traduz uma licença para que a Lei e a Constituição sejam descumpridas.

Tanto que, ao mesmo tempo em que exige que a Administração seja eficiente, a Constituição da República<sup>21</sup> exige que suas contratações sejam precedidas de licitação, com igualdade de condições aos concorrentes (diga-se, com respeito à competitividade).

Independentemente disso, a alegação veio desacompanhada de qualquer demonstração de que a economia gerada pela inexigibilidade seria tal que a competitividade era economicamente inconcebível.

Na verdade, o que se verifica é justamente o oposto. Nas precisas palavras da Unidade Técnica (peça 201, p. 6):

*...enquanto o contrato resultante do Processo de Inexigibilidade nº 10/2020 foi celebrado pelo valor de R\$ 1.588.939,72, o Pregão Eletrônico nº 77/2021, realizado após a determinação cautelar expedida por esta Corte de Contas, teve como vencedora proposta no valor de R\$ 1.366.977,70...*

*Ou seja, mesmo desconsiderando os efeitos da inflação no período, foi obtido um valor 14% menor com a realização da licitação, demonstrando que o argumento de que a opção pela contratação direta geraria economia ao Município não encontra amparo na realidade.*

Vale dizer, a realização da licitação gerou uma economia de R\$ 220 mil para a Administração. Nesse panorama, aliás, nem mesmo o alegado custo de R\$ 15 mil para realização do procedimento licitatório justificaria a contratação direta.

---

<sup>21</sup> CF, 37... XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, não procede o argumento de que a economia e a eficiência justificariam a contratação direta.

### 2.2.2. A escolha da forma como será realizada a contratação é uma discricionariedade do administrador e envolve juízo de conveniência e oportunidade<sup>22</sup>:

Na verdade, o gestor possui a liberdade de decidir se contrata ou não, segundo a necessidade da administração e dos administrados.

No entanto, decidindo contratar, não cabe a ele “escolher” se vai contratar diretamente ou mediante licitação.

A esse respeito, a disciplina veiculada na Constituição Federal e na Lei Geral de Licitações tornou o ato vinculado. Vale dizer, não sendo o caso de dispensa ou inexigibilidade, o Administrador está obrigado a licitar (salvo, excepcionalmente, se extraordinárias razões de fato e de direito justificarem a contratação direta, o que, como dito, não é o caso).

Logo, não há que se falar em ato administrativo discricionário, de modo que esse argumento também não justifica a contratação direta realizada.

Aliás, cabendo a este Tribunal o controle da legalidade, legitimidade e economicidade do ato administrativo (CF, 70<sup>23</sup>), não procede o argumento de que o ato questionado não estaria sujeito ao controle externo desta Corte.

### 2.2.3. Os parâmetros legais foram seguidos, tanto para a escolha da modalidade de licitação (inexigibilidade) quanto para a documentação exigida pela Lei Geral de Licitações<sup>24</sup>:

---

<sup>22</sup> Município de Guarapuava (peça 39), Cesar Silvestri - Prefeito de 2013 a 2020 (peça 92) e Dayana Cazella - Diretora de Compras e responsável pela formalização e autorização do Processo de Inexigibilidade nº 10/2020 (peça 196).

<sup>23</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>24</sup> Dayana Cazella - Diretora de Compras e responsável pela formalização e autorização do Processo de Inexigibilidade nº 10/2020 (peça 196).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme já mencionado, por não configurar as hipóteses excepcionais de contratação direta, as contratações via inexigibilidade questionadas neste processo violaram a obrigação de licitar prevista na Constituição Federal e na Lei Geral de Licitações.

Consequentemente, não procede o argumento de que a contratação por inexigibilidade seguiu os parâmetros legais.

Afastados os fundamentos lançados nos próprios procedimentos de inexigibilidade (fase interna dos certames), bem como os argumentos trazidos nas defesas dos interessados (quanto à regularidade dos atos questionados), passo a tratar da responsabilidade dos representados (e suas teses de irresponsabilidade).

### 2.3. Da Responsabilidade dos Representados:

#### 2.3.1. Contrato n. 183/2015 (a partir de 21/09/2016, ou seja, do 2.º Termo Aditivo em diante):

Conforme já mencionado, o exame do Processo de Inexigibilidade n. 42/2015 e do respectivo Contrato n. 183/2015 restou prejudicado em razão da prescrição.

Em função disso, relativamente a esse Contrato, a Representação foi admitida apenas a partir de 21/09/2016, ou seja, do 2.º Termo Aditivo em diante.

A esse respeito, ponderando que a Sra. Ethel Alita Camargo de Oliveira (Gerente de Licitações e Contratos quando da celebração dos 2.º, 3.º e 4.º Termos Aditivos) *“participou ativamente desde o início da contratação, já que foi a responsável pela ratificação do processo (pág. 130 da peça 43) e assinatura do contrato (pág. 138 da peça 43)”*, a CGM concluiu que ela *“tinha ou deveria ter ciência da ausência de fundamentação para a contratação direta, que também maculou os aditivos”*. Consequentemente, entendendo que a representada *“agiu, no mínimo, com culpa grave”*, a Unidade Técnica propôs sua responsabilização pela celebração dos aludidos Aditivos.

A despeito do posicionamento técnico, a atuação da Sra. Ethel nos Termos Aditivos não comporta censura.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com efeito, a regularidade da contratação direta deve ser considerada, precipuamente, na fase interna do procedimento que precede a contratação.

Uma vez que, no caso presente, os atos praticados nesse interregno estão abrigados pela prescrição e que cada aditivo contratual possui motivos e objetos próprios a serem considerados, exigir que a Sra. Ethel reavaliasse a regularidade da contratação direta a cada aditivo contratual implicaria a responsabilização objetiva dessa agente pública.

Aliás, a despeito do poder-dever de reavaliação a cada aditivo, há que se considerar que a contratação direta é necessariamente precedida de uma análise técnico-jurídica. Portanto, exigir que, além de analisar os motivos e objetos próprios de cada aditivo, ela também reavaliasse a regularidade da contratação originária seria como lhe impor uma prudência superior à do agente médio, situação que desnatura a hipótese de dolo ou de culpa grave e, portanto, afasta sua responsabilidade.

Ademais, não consta dos autos qualquer notícia de que tais aditivos tenham desviado ou extrapolado os limites legais de prazo e valor do contrato (Lei n. 8.666/1993, art. 65), tampouco de que seus motivos e objetos sejam ilegítimos.

Portanto, os atos praticados pela Sra. Ethel nos Termos Aditivos ao Contrato n. 183/2015 não comportam censura.

### 2.3.2. Processo de Inexigibilidade n. 10/2020 e respectivo Contrato n. 173/2020:

#### 2.3.2.1. Cesar Augusto Carollo Silvestri Filho (Prefeito de 2013 a 2020):

Embora a Coordenadoria de Gestão Municipal sugira (peça 201, p. 7, in fine) que o Sr. Cesar Silvestri seja sancionado com multa administrativa pela contratação sem processo licitatório (LC 113/2005, art. 87, IV, 'd'), um aprofundamento do ponto revela não ser o caso.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Primeiro, porque ele não foi o agente responsável pela abertura do questionado procedimento licitatório<sup>25</sup>, tampouco pelo seu processamento como inexigibilidade<sup>26</sup>. Também, porque não assinou o respectivo contrato<sup>27</sup>.

Isso não bastasse, nos termos do Decreto Municipal n. 7062/18 (peça 95), o Sr. Cesar Silvestri delegou ao Sr. Abimael de Lima Valentim (Diretor de Licitações e Contratos do Município) poderes para realizar processos licitatórios e para assinar editais, homologações, adjudicações de certames e seus respectivos contratos, inclusive de dispensas e inexigibilidades.

Relativamente a essa delegação convém destacar que, segundo o art. 63 da Lei Orgânica do Município de Guarapuava, a ratificação de certames e a assinatura de contratos sequer estão no rol de competências privativas do Sr. Prefeito, situação que mitiga sua obrigação de vigiar o delegatário e, conseqüentemente, sua culpa *in vigilando*.

Nem mesmo a culpa *in elegendo* justificaria sua responsabilização, pois não consta dos autos qualquer notícia ou indício que desabonasse ou colocasse em xeque a probidade do delegatário ao tempo da delegação, a ponto de sugerir que a escolha do delegante foi imprudente.

Por tais razões, o Sr. Cesar Augusto Carollo Silvestri não deve responder pela irregularidade do ato questionado.

### 2.3.2.2. Dayana Talyta Cazella (Diretora de Compras do Município):

Do exame dos autos, nota-se que a Sra. Dayana Cazella permitiu/autorizou o trâmite do procedimento como inexigibilidade (peça 46, p. 227 e 344).

Em função disso, a Coordenadoria de Gestão Municipal sugeriu (peça 201, p. 7, in fine) que ela seja sancionada com multa administrativa pela contratação sem o necessário processo licitatório (LC 113/2005, art. 87, IV, 'd').

---

<sup>25</sup> Mas sim os Srs. Luiz Augusto de Abreu, Diretor de Tecnologia da Informação; Denise Abreu Turco, Secretária Municipal de Administração; e Diocésar Costa de Souza, Secretário de Finanças (peça 46, p. 2 e p. 5).

<sup>26</sup> Mas sim os Srs. Abimael de Lima Valentim, Diretor de Licitações e Contratos; e Dayana Talyta Cazella, Diretora de Compras (peça 46, p. 227, 344, 350 e 351).

<sup>27</sup> Mas sim o Sr. Abimael de Lima Valentim, Diretor de Licitações e Contratos (peça 46, p. 352/361).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora não exista prova de que a agente pública tenha agido com dolo, é no mínimo questionável que uma Diretora de Compras de um dos maiores Municípios do Estado desconheça a necessidade de se licitar a contratação de um software de gestão, especialmente quando o próprio parecer jurídico que instrui o certame menciona ser *“notória a existência de outras empresas” “que fornecem softwares para gestão pública”* (peça 46, p. 327).

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

### 2.3.2.3. Abimael de Lima Valentim (Diretor do Departamento de Licitações e Formalização de Contratos):

Além de ter determinado a formalização da inexigibilidade e ter ratificado o procedimento de inexigibilidade (peça 64, p. 350/351), o Sr. Abimael firmou o Contrato de fornecimento do software (peça 64, p. 352/361).

Em função disso, a Unidade Técnica sugeriu (peça 201, p. 7, in fine) que ele seja sancionado com multa administrativa pela contratação sem o necessário processo licitatório (LC 113/2005, art. 87, IV, 'd').

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, convém reiterar que, embora regularmente citado, o agente não apresentou defesa (certidões – peças 108 e 197), de modo que a ausência de impugnação às imputações que lhe foram feitas apenas corrobora sua responsabilidade.

Em função disso, ele também deve ser sancionado com a multa administrativa proposta pela Unidade Técnica.

### 2.3.2.4. Governança Brasil S/A Tecnologia em Gestão de Serviços (contratada):

Embora tenha respondido a citação (peça 124), a contratada não apresentou qualquer argumento tendente a afastar eventual responsabilidade de sua parte.

Contudo, inexistindo nos autos qualquer notícia de sobrepreço ou inexecução contratual, tampouco de que ela tenha, de algum modo, provocado ou incitado suas contratações diretas, em prestígio à presunção de boa-fé não há por que sancioná-la.

### 2.4. Considerações Finais:

Conforme mencionado, a contratação direta, via inexigibilidade, realizada pelo Município de Guarapuava é irregular.

Contudo, ainda que a obrigação legal de licitar tenha sido ignorada, não há que se falar em anulação do contrato, seja porque inexistente alegação ou indício de inexecução ou de superfaturamento, seja porque seu prazo de vigência já esgotou.

Aliás, com o esgotamento da vigência do contrato anterior e a superveniente contratação mediante licitação, a medida cautelar inicialmente concedida restou automaticamente superada.

Por fim, ainda que, no curso deste processo, o Município tenha contratado o fornecimento de software de gestão mediante licitação (Contrato n. 155/2021, decorrente do Pregão Eletrônico n. 77/2021), proponho, diante do seu





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

histórico de contratações diretas, que se determine a ele que, em suas futuras contratações, cumpra a obrigação constitucional de licitar (CF, 37, XXI<sup>28</sup>).

3. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **parcialmente procedente** o objeto desta Representação da Lei n. 8.666/1993 e, relativamente ao processo de inexigibilidade n. 10/2020, sem declarar a nulidade do procedimento e do respectivo Contrato (n. 173/2020):

3.1. reconheça que, irregularmente, a obrigação constitucional de licitar foi ignorada;

3.2. aplique ao Srs. Abimael de Lima Valentim e Dayana Talyta Cazella (respectivamente Diretor de Licitações e Contratos e Diretora de Compras ao tempo das irregularidades) a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'd', da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, por contratar ou adquirir bens e serviços sem o necessário processo licitatório;

3.3. determine ao Município de Guarapuava que suas próximas contratações para manutenção, locação ou fornecimento de sistemas/software de Gestão Pública sejam precedidas do devido processo licitatório, garantindo eventual transição entre os sistemas (sem interrupção das atividades).

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

---

<sup>28</sup> CF, art. 37...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Julgar **parcialmente procedente** o objeto desta Representação da Lei n. 8.666/1993 e, relativamente ao processo de inexigibilidade n. 10/2020, sem declarar a nulidade do procedimento e do respectivo Contrato (n. 173/2020):

1. reconhecer que, irregularmente, a obrigação constitucional de licitar foi ignorada;

2. aplicar ao Srs. Abimael de Lima Valentim e Dayana Talyta Cazella (respectivamente Diretor de Licitações e Contratos e Diretora de Compras ao tempo das irregularidades) a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'd', da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, por contratar ou adquirir bens e serviços sem o necessário processo licitatório; e

3. determinar ao Município de Guarapuava que suas próximas contratações para manutenção, locação ou fornecimento de sistemas/software de Gestão Pública sejam precedidas do devido processo licitatório, garantindo eventual transição entre os sistemas (sem interrupção das atividades).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº

1.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente