



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO RELATOR DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE TOCANTINS,

Processo:

11552/2021

Assunto:

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
AO PROCESSO N. 11552/2021**

Interessado:

W & A VILFORT CONSULTORIA E TECNOLOGIA LTDA.

Responsável:

Adriane Carvalho de Alencar

DR. ALBERTO SEVILHA,

RESPONSÁVEL:

W & A VILFORT CONSULTORIA E TECNOLOGIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas – **CNPJ** sob o número **08.644.984/0001-55**, situada à Rua Ouro Preto, número 718, sala 303, Barro Preto, Belo Horizonte, Minas Gerais, CEP: 30.170-044, por sua representante legal, Sra. **ADRIANE CARVALHO DE ALENCAR**, brasileira, casada, empresária, portadora da carteira de identidade Registro Geral número, inscrita no Cadastro de Pessoas Físicas – **CPF** sob o número **857.115.436-87**, residente e domiciliada à Rua Cesário Alvim, número 466, apartamento 501, Bairro Padre Eustáquio, Belo Horizonte, Minas Gerais, **já qualificados nos autos epigrafados**, por seu advogado, procuração anexa, com endereço eletrônico advocacia@ruiferreira.com.br, onde recebe as notificações e intimações, vem, à digna presença de Vossa Excelência, OPOR

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO



em face do respeitado **Acórdão TCE/TO n. 1263/2023-PLENO**, nos autos do **PROCESSO n. 11552/2021**, para os fins de direito, com a devida formalização processual, pelos fatos e fundamentos apresentados a seguir em adição às razões do recurso ordinário:



DA TEMPESTIVIDADE

Importa ressaltar, em linha proemiais, quanto à tempestividade deste recurso.

A decisão em mira fora disponibilizada no Boletim Oficial do Tribunal de Contas o Tocantins n.º 3357 em 13 de novembro de 2023 e publicada em 14 de novembro de 2023, conforme informa a CERTIDÃO N° 5313/2023-SEPLE (EVENTO 18 dos autos).

Assim, considerando a previsão constante do art. 209 c/c art. 239 do Regimento Interno do TCE/TO, dispondo sobre o prazo de 05 dias contados da publicação da decisão (dias úteis), e considerando o feriado nacional do dia 15 de novembro, o prazo começou a contar em 16 de novembro, com o **vencimento em 22 de novembro de 2023**.

Portanto, tempestivo o presente recurso.

DOS FATOS e FUNDAMENTOS APRESENTADOS NO RO

Inicialmente cumpre informar ao douto Relator que o Recurso interposto pela empresa já traz todos os pontos desejados para a reforma da decisão, MAS que como a empresa interessada gostaria de abordar pontos principais com o Conselheiro antes do julgamento do mérito da Tomada de Contas de Especial.

Pois bem, conforme devidamente apresentado no Recurso, foi oferecida uma decisão do TCE-RS que merece ser considerada pelo TCE-TO (**Processo n° 033081-0200/20-2**, Contrato n° 06/2018 do IPAG – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Gravataí/RS). O TCE-RS concluiu em caso semelhante que a ocorrência de contratação de empresa para precificação do valor de folha de pagamento não



é apenas questão de Pesquisa de Preços/Cotações diretas com as Instituições Financeiras (como sugere o Ministério Público de Contas do TCE-TO), pois a matéria é, efetivamente, mais complexa, envolvendo várias condicionantes na composição de valor da folha de pagamento.

No ponto acima, como citado no PARECER N° 195/2023-PROCD do Ministério Público de Contas (MPC), há um esforço do nobre órgão ministerial em afastar as decisões de outros Tribunais de Contas considerando-as “*não vinculantes*”, e que “*a decisão do TCE-RS sequer reflete o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, não sendo útil a desconstituir o acórdão impugnado, especialmente porque a situação descrita no julgado utilizado, não reflete, necessariamente, o caso apreciado*”.

Com todas as vênias possíveis à manifestação do *Parquet*, precisamos aqui demonstrar que esse julgado do TCE-RS direciona bem a decisão a ser adotada no caso concreto pelo TCE-TO, haja vista que houve o reconhecimento do serviço prestado e a realização de estudo dos modelos licitatórios, estudo do potencial de empréstimo consignado no país, análise econômico-financeira pela metodologia *Payback*, análise de licitações similares, estimativa de portabilidade entre contas correntes, estabelecimento de premissas e restrições a análise, faixa salarial, etc.

Portanto, ainda que o Ministério Público de Contas entenda de forma contrária, a decisão do TCE-RS pode servir de base para a posição a ser adotada no presente caso. Vejamos os termos do Acórdão do TCE-RS:

Concluiu ainda que a consulta às Instituições Financeiras para aferição do preço de venda pode não representar a economicidade e eficiência nos atos públicos, conforme aduz o relator do TCE/RS (*in verbis*): A contratada, W&A Villefort, para aferir o valor base para a vendada folha de pagamento, percorreu alguns caminhos, que podem ser visualizados no trabalho apresentado (peça 1925479), quais sejam, análise dos ativos, com diversas atividades realizadas, entre outras, pesquisa de dados sobre o perfil socioeconômico do estado do RS e da cidade de Gravataí, estudo dos modelos licitatórios, estudo do potencial de empréstimo consignado no país, análise econômico-financeira pela metodologia *Payback*, análise de licitações similares, estimativa de portabilidade entre contas correntes, estabelecimento de premissas e restrições à



análise; estruturação de diversas informações sobre os ativos do IPAG, entre outras, faixa salarial dos servidores do IPAG, distribuição geográfica dos diversos beneficiados do IPAG, beneficiários por faixa etária, estudo sobre empréstimo consignado; estudo sobre cartão de crédito consignado; estudo sobre receitas com tarifas e taxas bancárias; metodologia para escolha do procedimento licitatório. Inegável, portanto, haver um conjunto extenso de informações e análises no trabalho apresentado e que determinaram as alternativas de solução para a venda da folha do Instituto. (Grifos no original)

[...]

Faço todas essas ponderações, para concluir que estava no juízo discricionário do Administrador decidir pelo caminho que deveria ser trilhado para o caso em análise, em face da realidade posta em 2018, **o que invalida a crítica de Equipe de Auditoria sobre a desnecessidade da contratação**. (Grifo nosso).

Desse modo, por tocar na questão da escolha administrativa discricionária e no ponto da “necessidade ou desnecessidade” da contratação, a decisão do TCE-RS direciona um entendimento útil para o presente caso tratado nos autos.

Noutro ponto, no ora recorrido ACÓRDÃO TCE/TO N° 512/2022-PRIMEIRA CÂMARA, consta como fundamento da decisão o seguinte trecho: “(...) *evidencia-se que a Tomada de Contas Especial consignou a desnecessidade da realização de estudo de viabilidade econômico-financeiro para precificação e licitação para gerenciar a folha de pagamento municipal, considerando-a antieconômica e sem vantagem financeira para o Município de Porto Nacional, pois as cotações das propostas precificando os ativos em questão poderiam ter sido realizadas de forma direta com instituições financeiras, sem a necessidade de custear a valoração do objeto licitado no Pregão Presencial nº 2/2020*”.

Como demonstrado acima na decisão do TCE-RS juntada ao Recurso, não compete à empresa ser responsabilizada por uma suposta desnecessidade da contratação, visto que tal ato de escolha da necessidade da licitação e da contratação de empresa para precificar o valor da folha de pagamento cabia unicamente à gestão da prefeitura de Porto Nacional/TO.

No Acórdão recorrido utilizou-se como razão de decidir (*ratio decidendi*) o argumento de que os serviços simplesmente não eram necessários e, por isso, a empresa deve



ser responsabilizada em débito solidário quanto aos valores recebidos. Ainda que esse argumento seja o vencedor no TCE-TO, o que não se pode admitir é a responsabilização indevida da empresa em tal situação, pois a empresa não participa da FASE INTERNA de licitações públicas e nem escolhe onde e quando será contratada por uma prefeitura. Se o argumento prevalecente for o da “desnecessidade” da contratação, a empresa deve ser retirada da responsabilização, visto que apenas prestou o serviço conforme convencionado e tem direito à contraprestação contratual devida.

Para reforçar tal posição acima trazemos para os autos outra decisão, muito recente, e por isso mesmo não juntada ao Recurso Ordinário interposto em 01/11/2022.

Em **28 de Novembro de 2022** o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) expediu uma decisão (Acórdão nº 08316/2022 - Tribunal Pleno) no mesmo tipo de contratação para precificação da folha de pagamento da prefeitura de Goiânia (contratação do instituto BR-TEC), revogando uma medida cautelar anterior que impedia o pagamento da empresa e mesmo assim apontando algumas irregularidades na contratação.

O que o TCM-GO fez: entendeu que o serviço foi prestado pelo instituto, que precificou o valor mínimo para a venda da folha, e assim liberou o pagamento a ser feito pela prefeitura de GOIÂNIA como contraprestação pelo trabalho realizado. Ainda sim foram indicadas irregularidades e foram feitas DETERMINAÇÕES ao Prefeito e ao Secretário de Finanças de Goiânia, pois o Tribunal entendeu que as irregularidades eram relativas à fase interna da contratação, ou seja, o instituto contratado e que prestou o serviço não poderia ser responsabilizado por erros da prefeitura (**Em anexo o Acórdão e Voto do TCM-GO**).

Como se vê, apesar da decisão de outros tribunais NÃO SEREM VINCULANTES para o TCE-TO, e isso é claro, tendo em vista a autonomia das Cortes de Contas estaduais, é importante que o TCE-TO busque orientar suas decisões técnicas também em outros julgados ao redor do País, para que assim exista uma linha de entendimento e alinhamento mínima entre as decisões dos Tribunais de Contas para garantir uma segurança jurídica aos gestores públicos e empresas contratadas.



Quando uma empresa participa de licitação e é contratada pelo Poder Público, o mínimo que ela espera é que os compromissos contratuais sejam cumpridos, com a empresa entregando os serviços convencionados e o poder público efetuando o pagamento devido. A partir do momento em que qualquer empresa se sente insegura em contratar com o poder público, devido a posições diferentes em situações similares ou iguais adotadas por Tribunais de Contas distintos, estaremos diante de um dilema sem solução e que traz enorme insegurança jurídica.

Por isso, com todo o respeito possível, precisamos esclarecer que a empresa, no caso concreto, NADA possui de responsabilidade quanto ao argumento de “necessidade ou não da contratação” ou se “cotações das propostas precificando os ativos em questão poderiam ter sido realizadas de forma direta com instituições financeiras”. Esses são aspectos eminentemente internos de cada prefeitura/órgão, que planejam as contratações e vão ao mercado privado em busca de fornecedores, e, dessa forma, seus gestores devem responder se restar alguma responsabilização pelo Tribunal.

Portanto, não existe relação de causalidade que ligue a empresa ao dever de ressarcimento quando se confronta a conduta praticada e supostamente geradora de dano ao erário e o resultado indicado pelo TCE-TO no Acórdão. A empresa não organizou a contratação, não escolheu o modelo, e não decidiu sobre a necessidade ou não da contratação, ela apenas firmou o contrato e prestou o serviço.

Nos termos expostos, a empresa W & A VILLEFORT CONSULTORIA E TECNOLOGIA LTDA. solicita o nobre Relator que seja dada procedência ao Recurso Ordinário interposto, retirando da empresa a responsabilidade por qualquer débito, bem como acate os julgados do TCE-RS e do TCM-GO como razão de decidir.

DAS RAZÕES DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO



Entendem os Embargantes, data máxima vênia, que houve omissão no r. acórdão proferido, os quais, urge asseverar, necessitam de reparos.

Tanto no recurso ordinário autuado no Evento 01 dos presentes autos, como na Juntada de Justificativas e Documentos realizado em seguida pela empresa (embargante) – Evento 09 –, o qual foi devidamente autorizado pelo relator nos termos do **DESPACHO N° 256/2023-RELT6 (Evento 10)**, houve muito foco dos fundamentos de direito relativamente à responsabilização da empresa no caso concreto julgado.

Na peça do recurso do Evento 01, foi apresentado questionamento no seguinte sentido:

*Em especial, precisamos nos atentar para dois principais requisitos quais sejam: (i) individualizar a conduta desta Recorrente e (ii) juntar provas e documentos que comprovem o **dolo** na tomada de decisão pela realização de certame licitatório na modalidade pregão presencial.*

O simples fato de apenas a W & A VILLEFORT CONSULTORIA E

TECNOLOGIA se credenciar como licitante no referido certame não tem o condão de caracterizar sequer culpa da Recorrente na referida participação.

Diante do raso acervo e provas apresentadas, pergunta-se:

1) Qual foi a conduta individualizada desta Recorrente? Em que ela corroborou para o dano ao erário, se o serviço foi efetivamente prestado NAS CONDIÇÕES POSTAS PELO EDITAL, que está dentro dos ditames da Lei. 10.520 e 8.666/93?

2) Quais são as provas e documentos juntados que comprovam efetivo dolo na conduta da Recorrente, de modo a causar dano ao erário? Qual foi a ação individualizada por esta Recorrente?

Além disso, quanto da juntada de novos argumentos no Evento 09, assim expôs o procurador da empresa ora embargante:



Quando uma empresa participa de licitação e é contratada pelo Poder Público, o mínimo que ela espera é que os compromissos contratuais sejam cumpridos, com a empresa entregando os serviços convencionados e o poder público efetuando o pagamento devido. A partir do momento em que qualquer empresa se sente insegura em contratar com o poder público, devido a posições diferentes em situações similares ou iguais adotadas por Tribunais de Contas distintos, estaremos diante de um dilema sem solução e que traz enorme insegurança jurídica.

Por isso, com todo o respeito possível, precisamos esclarecer que a empresa, no caso concreto, NADA possui de responsabilidade quanto ao argumento de “necessidade ou não da contratação” ou se “cotações das propostas precificando os ativos em questão poderiam ter sido realizadas de forma direta com instituições financeiras”.

Esses são aspectos eminentemente internos de cada prefeitura/órgão, que planejam as contratações e vão ao mercado privado em busca de fornecedores, e, dessa forma, seus gestores devem responder se restar alguma responsabilização pelo Tribunal.

Portanto, não existe relação de causalidade que ligue a empresa ao dever de ressarcimento quando se confronta a conduta praticada e supostamente geradora de dano ao erário e o resultado indicado pelo TCE-TO no Acórdão. A empresa não organizou a contratação, não escolheu o modelo, e não decidiu sobre a necessidade ou não da contratação, ela apenas firmou o contrato e prestou o serviço.

Nos termos expostos, a empresa W & A VILLEGORT CONSULTORIA E TECNOLOGIA LTDA. solicita o nobre Relator que seja dada procedência ao Recurso Ordinário interposto, retirando da empresa a responsabilidade por qualquer débito, bem como acate os julgados do TCE-RS e do TCM-GO como razão de decidir.

Nos dois trechos destacados nos parágrafos acima, o que resta evidente é que a empresa buscou em seu Recurso Ordinário questionar sua RESPONSABILIZAÇÃO no caso, pois em nenhum momento do presente processo houve a INDIVIDUALIZAÇÃO da conduta dos envolvidos. O que vimos até o presente momento é somente a imputação de responsabilidade sem caracterização clara da conduta, nexos de causalidade e culpabilidade.



No r. acórdão embargado mais uma vez isso ocorreu, pois não há nenhuma análise no voto do eminente relator se debruçando sobre a questão da responsabilização individual de cada agente (o gestor público e a empresa). Há no recurso questionamento quanto à responsabilização, MAS a decisão do órgão colegiado não enfrenta tal matéria, nem sequer de forma ampla, matéria essa que serve para afastar a responsabilidade da embargante, ou seja, a decisão simplesmente ignora pontos importantes do recurso apresentado, em uma clara OMISSÃO do julgador.

Além disso, o embargante não discute o mérito da decisão, pretendendo a sua reforma, pois nesse caso seria evidente oposição contra os próprios fundamentos do acórdão, situação impensável para o recurso de Embargos de Declaração. Por outro lado, o que se pretende é a “melhora” da decisão exarada no ACÓRDÃO TCE/TO Nº 1263/2023-PLENO, que é o objeto dos Embargos de Declaração e que pretende suprir a decisão a partir da omissão constatada.

Fato é que o Tribunal de Contas NÃO se pronunciou de maneira clara e suficiente e NÃO decidiu a questão posta nos autos de forma íntegra. Caberia ao julgador abordar todas as nuances dos fundamentos apresentados em recurso (Eventos 01 e 09), mesmo aqueles que não pretendiam discutir o mérito da questão, mas tão somente a responsabilização dos atores envolvidos.

Sobre o ponto o Regimento Interno do TCE/TO é claro:

Art. 238 - Cabem embargos de declaração quando:

I - contiver a decisão obscuridade, dúvida ou contradição;

II - for omitido ponto sobre o qual deveria pronunciar-se o órgão deliberativo. (grifado)

A fim de caracterizar detalhadamente o ponto aqui contestado, importante fazermos a referência sobre os tópicos evocados pelo relator no voto (VOTO Nº 78/2023



RELT6). Como visualizado na r. decisão, a partir do item 11.3 o relator descreve de foram resumidas as “Justificativas dos Recorrentes” e em seguida faz a “Análise”. Foi assim nos itens 11.3 e 11.4, onde o fundamento da decisão se restringe à **“escolha da Modalidade de Licitação e dos participantes do certame”** e à **“necessidade da contratação dos serviços, seus impactos e da inexistência de danos ao erário”**.

Na sequência, dentro do voto que baseou a decisão, o relator passa à Conclusão, sem se manifestar sobre os aspectos levantados no recurso e sobre a documentação constante dos autos que se referem à responsabilização da empresa.

No recurso nós deixamos claro que todas as irregularidades identificadas pelo TCE/TO no seu trabalho de fiscalização se referiam as atividades internas da prefeitura de Porto Nacional, pois a empresa W & A Villefort não organizou a contratação, não escolheu o modelo presencial ou eletrônico, e não decidiu sobre a necessidade ou não da contratação, ela apenas firmou o contrato e prestou o serviço. Tanto é que prestou o serviço que a houve a venda da folha de pagamento em seguida, de acordo com o prévio estudo realizado.

Como exposto nos argumentos recursais, a empresa está sendo responsabilizada pelo TCE/TO por atos que FOGEM do seu comando, controle e competência. Se a contratação não era necessária no entendimento do Tribunal de Contas, apesar de o ser na visão da embargante, essa “desnecessidade” estava no poder discricionário da própria prefeitura, que foi ao mercado em busca de prestador de serviços de precificação da folha de pagamento dos servidores. Ora, como a empresa pode ser penalizada se prestou os serviços e a “necessidade ou desnecessidade” do serviço faz da parte da escolha da prefeitura?

A resposta para a questão acima é óbvia: a empresa, mesmo que a contratação seja considerada ilegal, não possui responsabilidade sob as escolhas e atos praticados pela gestão municipal.

Ademais, APESAR do órgão julgador não estar obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pelas partes, isso depende que os fundamentos utilizados tenham sido



suficientes para embasar o dispositivo do *decisum* embargado. No presente caso os fundamentos de mérito englobaram os pontos discutidos no recurso, contudo não houve nenhuma manifestação quanto à responsabilização, que envolve conduta, relação de causalidade e culpabilidade.

À vista da situação dos autos, os fundamentos utilizados pelo julgador NÃO FORAM SUFICIENTES para embasar a decisão, de modo que há vício que exige a integração do julgado como deseja o embargante.

Portanto, entendendo os Embargantes que a r. decisão deve ser corrigida nesse ponto com o acolhimento dos presentes embargos de declaração com efeitos infringentes, pugnam pelo devido reparo a fim de corrigir o r. julgado.

DOS PEDIDOS

Desta forma, a empresa embargante pede, pelo presente recurso:

1 - O recebimento dos presentes Embargos de Declaração por serem os mesmos próprios e tempestivos;

2 – Que seja suprida a **omissão** conforme citado no item II dos presentes Embargos, no sentido de avaliar devidamente a responsabilização da empresa, enfrentando os argumentos trazidos sobre a incompetência e impossibilidade da empresa adentrar em aspectos da discricionariedade da Administração;

3 - Que seja recebido e processado esse recurso de Embargos de Declaração com efeitos infringentes;



4 - Ao final, que sejam os Embargos ora interpostos providos, com o suprimento da omissão citada que entendemos restar presente.

BELO HORIZONTE, 21 de novembro de 2023.

RUI DE SOUZA FERREIRA
OAB/GO n.º 41.615