TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 638438/21

ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, ELBIO GONÇALVES MAICH, FERNANDO FURIATTI SABOIA, JOAO ALFREDO ZAMPIERI, LUIZ FERNANDO REIS DE MACEDO, NELSON LEAL JÚNIOR, PAULO MONTES LUZ, PAULO TADEU DZIEDRICKI, SILVANA BASTOS STUMM, VALMIR DA SILVA

PROCURADOR: ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, ATHOS ROMULO CAMPOS DE OLIVEIRA, CRISTINA MARIA BANDEIRA, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, LUCIANO ROCHA WOISKI, MARIA DE GUADALUPE CARVALHO DE OLIVEIRA MORETTI SCHNEIDER, MARIA LUCIA SANCHES, WILLIAM MACEIRA GOMES

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 865/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Negativa de vigência da LINDB/Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – Negativa de vigência do Decreto Estadual n° 4.453/2012 – Divergência jurisprudencial – Não provimento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Nelson Leal Junior, então Diretor Geral do DER – Departamento de Estradas e Rodagem do Paraná, e pelo Sr. Élbio Gonçalves Maich, então Diretor Administrativo Financeiro do DER, em face do Acórdão nº 2267/21, proferido pelo Pleno deste Tribunal de Contas, que negou provimento ao Recurso de Revista interposto, mantendo o Acórdão nº 1835/20 em sua integralidade.

Os Recorrentes (peça 10) fundamentam seu Recurso no art. 74, III e IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, alegando que foi negada vigência ao disposto no art. 22 e 28 da LINDB; que os Recorrentes estavam limitados em suas ações, pois não poderiam romper ou alterar o instrumento contratual, por expressa previsão legal; que não restou averiguado o caso de dolo ou erro grosseiro; que havia comprovação de reuniões entre o DER e o DETO – Departamento de Gestão do Transporte Oficial buscando repassar todos os problemas/situações enfrentadas; que o dano poderia ser inverso, no caso de não utilização ou manutenção da frota do DER; que a utilização do contrato firmado com a empresa JMK advém de determinação do Decreto Estadual n° 4.453/2012; que a única opção dos gestores era atender ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ISHR.UNL2.4FMP.US1A.8

disposto no referido Decreto; que não é possível apontar qualquer omissão; que o Acórdão recorrido possui divergência com Acórdãos emitidos pelo TCU – Tribunal de Contas da União; que um das decisões do TCU, em caso análogo, afasta qualquer espécie de responsabilização por eventual omissão de fiscalização de seus subordinados, sem que seja demonstrada culpa grave; que outra decisão do TCU afirma que somente cabe responsabilização de agentes políticos quando as irregularidades tiverem amplitude e relevância que caracterize grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica; que outra decisão do TCU prevê que, se não houver lei municipal dispondo diferentemente, o ordenador de despesas é o prefeito, possuindo semelhança com o presente caso, onde o Decreto Estadual n° 4.453/2012 previu que as obrigações tidas como omissas eram de responsabilidade exclusiva do DETO.

Através do Despacho nº 1210/21 (peça 189), o Recurso de Revisão foi devidamente recebido.

Após a devida distribuição (peça 192), foi determinada a realização de oitiva do Ministério Público de Contas, conforme Despacho nº 986/21 (peça 193).

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 214/22 – 6PC (peça 196), opinou pelo conhecimento e não provimento do presente Recurso de Revisão.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O Acórdão recorrido negou provimento ao Recurso de Revista interposto, mantendo o Acórdão nº 1835/20 em sua integralidade. Por sua vez, o Acórdão nº 1835/20 julgou parcialmente procedente a Tomada de Contas Extraordinária nº 130244/19, que teve por objeto Relatório de Auditoria de Regularidade Contábil/Financeira promovida pela 4ª ICE – Inspetoria de Controle Externo, onde foram apontadas diversas possíveis irregularidades no DER – Departamento de Estradas e Rodagem do Paraná, referentes aos exercícios de 2015/2018.

O referido Acórdão julgou irregulares as contas do Sr. Nelson Leal Junior, então Diretor Geral do DER, e do Sr. Élbio Gonçalves Maich, então Diretor Administrativo Financeiro do DER, em relação a constatação de controle ineficiente das despesas com manutenção de veículos e máquinas, provenientes de contrato firmado com a empresa JMK Serviços Ltda. Com isso, foram aplicadas multas administrativas previstas no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Os Recorrentes alegam a negativa de vigência da LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, negativa de vigência do Decreto Estadual nº 4453/12, e divergência jurisprudencial com o TCU - Tribunal de Contas da União.

Após análise dos presentes autos, verifico que deve ser negado provimento ao Recurso de Revisão, conforme passo a expor.

2.1 Negativa de vigência da LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ISHR.UNL2.4FMP.US1A.8

Negativa de vigência significa deixar de aplicar a norma no caso concreto, impedindo que leis ou decretos federais, estaduais ou municipais sejam aplicados. Apesar de possuir hipóteses de cabimento mais amplas, uma vez que admite a presença de contrariedade a tratado ou lei federal, além de sua negativa de vigência, podemos utilizar a doutrina aplicável ao Recurso Especial dirigido ao STJ – Superior Tribunal de Justiça, referente à hipótese de negativa de vigência de tratado ou lei federal, previsto no art. 105, III, a, da Constituição Federal, conforme leciona Daniel Amorim Assumpção Neves, nos seguintes termos:

> "Trata-se de alínea mais utilizada na praxe forense para fundamentar a interposição de recurso especial. Entende a melhor doutrina que o termo "contrariar" é mais amplo do que "negar vigência", mas a nítida distinção entre esses dois termos é absolutamente inútil, considerando-se que tanto num quanto noutro será cabível o recurso especial. Para alguns, inclusive, devem ser tratados como expressões sinônimas. De qualquer maneira, "contrariar" significa distanciar-se da mens legislatoris ou da finalidade da norma, incluindo uma má interpretação que importe o desvirtuamento de seu conteúdo, enquanto "negar vigência" significa deixar de aplicar a norma correta no caso concreto. Tanto a contrariedade como a negativa de vigência impedem a lei federal de ser aplicada como deveria, sendo nesses termos vícios da mesma gravidade." (Neves, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil – Volume Único. 8ª ed. JusPodivm, 2016. Pg. 1614.) (grifo nosso)

No caso de Recurso de Revisão, previsto no art. 74, III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, somente se aplica a hipótese de decisão que houver negado vigência a leis ou decretos, federais, estaduais ou municipais, o que não se apresenta no presente caso, uma vez que, em momento algum, o Acórdão recorrido nega vigência a qualquer destes diplomas normativos.

Além disso, para que os Recorrentes demonstrem, efetivamente, o caso de cabimento do Recurso de Revisão com fundamento no dispositivo legal acima citado, é necessário que os recorrentes transcrevam o dispositivo legal e o trecho específico da decisão recorrida que lhe teria negado vigência, nos termos do art. 486, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

No entanto, nos trechos que os Recorrentes apresentaram em sua peça recursal não consta qualquer menção à negativa de leis ou decretos, federais, estaduais ou municipais, mas apenas as conclusões a respeito da culpabilidade dos Recorrentes.

Mesmo sem a indicação acima referida, os Recorrentes alegam negativa de vigência do art. 22, §1º, da LINDB, que possui a seguinte redação:

> "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ISHR.UNL2.4FMP.US1A.8

> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
>
> [...]" (grifo nosso)

Com isso, alegam que este Tribunal de Contas não considerou que os Recorrentes estavam "limitados" em suas ações, pois não detinham amplas e irrestritas condições de atuar frente ao contrato em questão, sendo-lhes obrigado por lei a utilização do contrato para manutenção de sua frota.

No entanto, o Acórdão recorrido considerou todos os nuances e peculiaridades dos fatos, inclusive o fato de que "*a adesão ao Sistema Centralizado de Manutenção pelo DER não consistia em uma opção sujeita à discricionariedade dos gestores da Autarquia, mas imposição normativa do art. 14, caput, do Decreto Estadual n° 4.453/2012*"[1].

Nos termos do referido Acórdão, constatou-se que o ateste dos servidores encarregados pela fiscalização e execução do contrato com a empresa JMK refletiam somente o recebimento dos serviços, sem qualquer questionamento, comparativo ou conferência entre os preços faturados e os preços praticados no mercado, tampouco os descontos que deveriam incidir sobre as peças; que os servidores não tinham acesso ao sistema que continha a tabela referencial de preços; que a conferência de preços era inviável; que somente era autorizado o menor orçamento de três; que, apesar disso, não foi demonstrada nenhuma adoção de medida pro ativa por parte dos Recorrentes para superar as dificuldades.

Com isso, os Recorrentes foram responsabilizados, respectivamente, por não ter estabelecido "*normas precisas para a execução dos serviços de fiscalização, visto que não desconhecia a gravidade do problema e as ressalvas apostas nas notas fiscais demonstravam a precariedade e a insegurança com as quais os fiscais conduziam suas funções, o que implicavam pagamentos sem as devidas cautelas*"[2] e por não ter orientado e proposto "*normas relativas à operação, controle, guarda e manutenção de veículos e equipamentos do Departamento*"[3].

Assim, as limitações apontadas pelos Recorrentes se referem à necessária observância do art. 14, caput, do Decreto Estadual n° 4.453/2012, que determinava a obrigatoriedade da utilização do Sistema Centralizado de Abastecimento e o Sistema Centralizado de Manutenção, disponibilizados para uso através da Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP / Departamento de Transporte Oficial – DETO.

No entanto, tal limitação constou expressamente no Acórdão recorrido, não havendo qualquer responsabilização aos Recorrentes nesse sentido. O que se imputou aos Recorrentes foi a omissão em não adotar as medidas necessárias para a

[1] Pg. 36 da peça 152 destes autos.
[2] Pg. 40 da peça 152 destes autos.
[3] Pg. 41 da peça 152 destes autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ISHR.UNL2.4FMP.US1A.8

devida fiscalização dos valores dos serviços e obras constantes nos orçamentos e valores faturados pela empresa JMK, de acordo com os descontos previstos contratualmente, em relação a peças e serviços, além da necessidade de atestar a sua compatibilidade com os valores de mercado.

De acordo com as responsabilidades dos cargos que ocupavam, não havia qualquer limitação em tomar as medidas necessárias para que os termos acordados com a referida empresa e a proteção do patrimônio fossem devidamente tomadas pelos servidores responsáveis pela fiscalização e execução do contrato com a empresa JMK, inclusive através da promoção de medidas e comunicação com outros órgãos e setores da Administração, para a devida disponibilização das informações necessárias para a efetiva fiscalização.

Quanto às cópias das atas de reunião apresentadas pelos Recorrentes, somente demonstram que diversos servidores públicos apontaram diversas possíveis irregularidades na execução do contrato, sem que os Recorrentes adotassem quaisquer medidas efetivas e concretas para a solução dos problemas apontados no Acórdão recorrido.

Desse modo, verifica-se que o Acórdão recorrido não impôs qualquer restrição ou negativa de vigência ao art. 22, §1º, da LINDB. Pelo contrário, o Acórdão recorrido considerou todos os nuances e limitações dos Recorrentes, inclusive a necessária utilização do Sistema Centralizado de Abastecimento e o Sistema Centralizado de Manutenção, concluindo pela irregularidade somente em relação à conduta omissa dos Recorrentes em adotar as medidas para que os termos acordados com a empresa JMK fossem devidamente observados e em adotar as medidas para a devida proteção do patrimônio público.

Também não ser verifica qualquer negativa de vigência ao art. 28 da LINDB, que possui a seguinte redação:

> "Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

O Acórdão recorrido foi enfático ao concluir pela presença de erro grosseiro dos Recorrentes ao "*se quedarem inertes face ao dever de agir que lhes competia*"[4].

No entanto, os Recorrentes não apresentaram qualquer argumento ou citação de texto em relação à negativa de vigência ao referido dispositivo legal, contrariando o disposto no art. 486, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, limitando-se a alegar que não houve erro grosseiro em sua conduta. Apesar de desprovida de fundamentos, tal alegação visa rediscutir o mérito da questão, hipótese inconcebível nesta espécie recursal.

Frente ao exposto, deve ser negado provimento ao presente Recurso de Revisão quanto a este ponto.

[4] Pg. 41 da peça 152 destes autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ISHR.UNL2.4FMP.US1A.8

2.2 Negativa de vigência do Decreto Estadual n° 4.453/2012;

Inicialmente, os Recorrentes não transcreveram o trecho do Acórdão recorrido que teria negado vigência ao Decreto Estadual n° 4.453/2012, contrariando o disposto no art. 486, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Além disso, conforme exposto no item anterior, o art. 14 do Decreto Estadual n° 4.453/2012 determinava a obrigatoriedade da utilização do Sistema Centralizado de Abastecimento e o Sistema Centralizado de Manutenção, disponibilizados para uso através da Secretaria de Estado da Administração e Previdência - SEAP / Departamento de Transporte Oficial – DETO.

Assim, não há no Acórdão recorrido qualquer constatação de irregularidade ou de responsabilização dos Recorrentes quanto à utilização do Sistema Centralizado de Abastecimento e o Sistema Centralizado de Manutenção.

A responsabilização dos Recorrentes decorreu da omissão em se adotar medidas para que os serviços de fiscalização da execução contratual fossem realizados a contento, para que os pagamentos fossem realizados com as devidas cautelas.

Desse modo, não se verifica qualquer negativa de vigência do Decreto Estadual n° 4.453/2012, razão pela qual deve ser negado provimento ao presente Recurso de Revisão quanto a este ponto.

2.3 Divergência jurisprudencial.

Quanto aos dois primeiros Acórdãos do TCU citados como paradigma pelos Recorrentes, verifico que estão em absoluta consonância com o Acórdão recorrido.

O Acórdão nº 10.434/21, proferido pela 2ª Câmara do TCU, concluiu que "*o dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública deve ser responsabilizado quando comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão dos subordinados, não podendo se abster dessa função*"[5]. Do mesmo modo, o Acórdão recorrido verificou a ocorrência de grave omissão no dever de regulamentação dos Recorrentes em relação às irregularidades constatadas, uma vez que concluiu pela caracterização de erro grosseiro, que nada mais é do que uma espécie de culpa grave.

Nos termos do Acórdão nº 2.860/2018, emitido pelo Plenário do TCU, "*o erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave*".

Já o Acórdão nº 8.092/21, proferido pela 2ª Câmara do TCU, concluiu que "*não cabe imputação de responsabilidade a agentes políticos quando não há a*

[5] Pg. 20 da peça 185 destes autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ISHR.UNL2.4FMP.US1A.8

prática de atos administrativos de gestão, exceto se as irregularidades tiverem um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica"[6]. O Acórdão recorrido seguiu no mesmo sentido, concluindo que os Recorrentes "*incidiram em erro grosseiro ao se quedarem inertes face ao dever de agir que lhes competia*"[7], ou seja, restou caracterizada culpa grave dos Recorrentes em decorrência de omissão no desempenho das funções de seus cargos, uma vez que deixaram de estabelecer normas precisas para a execução dos serviços de fiscalização, implicando em pagamentos sem a devida cautela.

Quanto à terceira decisão paradigma do TCU, indicada pelos Recorrentes, Acórdão nº 10.397/21, proferido pela sua 2ª Câmara, não possui qualquer relação com os fatos, conclusões ou teses apresentadas do Acórdão recorrido. A referida decisão do TCU concluiu que "*se não houver lei municipal dispondo diferentemente, o ordenador de despesas é o prefeito, titular máximo da administração pública local*"[8].

Com fundamento nessa decisão paradigma, os Recorrentes alegam que existia lei que expressamente previa que não eram responsáveis pelas omissões suscitadas, mas sim o DETO, nos termos do Decreto Estadual nº 4453/2012.

No entanto, a referida decisão do TCU se refere à responsabilização do prefeito municipal como ordenador de despesas, não havendo qualquer ligação com a omissão praticada pelos Recorrentes. Além disso, a observância do Decreto Estadual nº 4453/2012 foi devidamente constatada no Acórdão recorrido, não podendo os Recorrentes deixar de utilizar o Sistema Centralizado de Abastecimento e o Sistema Centralizado de Manutenção, disponibilizados para uso através da Secretaria de Estado da Administração e Previdência - SEAP / Departamento de Transporte Oficial – DETO.

Assim, a responsabilização dos Recorrentes decorreu da caracterização de erro grosseiro ao se quedarem inertes face ao dever de agir que lhes competia, não havendo qualquer relação com a referida decisão do TCU.

Desse modo, não se verifica qualquer divergência jurisprudencial do Acórdão recorrido, razão pela qual deve ser negado provimento ao presente Recurso de Revisão quanto a este ponto.

3. VOTO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Conhecer parcialmente do Recurso de Revisão interposto para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o Acórdão recorrido em sua integralidade.

---

[6] Pg. 20 da peça 185 destes autos.
[7] Pg. 41 da peça 152 destes autos.
[8] Pg. 22 da peça 185 destes autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ISHR.UNL2.4FMP.US1A.8

3.2. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. Conhecer parcialmente do Recurso de Revisão interposto para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o Acórdão recorrido em sua integralidade.

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 13 de abril de 2022 – Sessão Virtual nº 5.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ISHR.UNL2.4FMP.US1A.8