TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	730586/19
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ
INTERESSADO:	IDS DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE E ASSESSORIA LTDA, MARCELO ELIAS ROQUE, MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ, RONALD SILVA GONCALVES
ADVOGADO / PROCURADOR	ICARO JOSE WOLSKI PIRES, MANUELA ROUSSENQ SGUARIZI
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 731/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n. 8.666/1993. Pregão Presencial. Fornecimento de Sistema de Gestão de Saúde. Instrumento convocatório irregular. Procedência parcial. Multa administrativa: Prefeito e Pregoeiro. Recurso de Revista. Inexistência de ato censurável do Prefeito. Conhecimento. Provimento parcial. Exclusão da multa.

I - RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto (peça 44/45) pelo Município de Paranaguá em face do Acórdão STP n. 3188/19 (peça 41), que julgou parcialmente procedente Representação da Lei n. 8.666/1993 proposta contra o recorrente, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 03/2018, para aquisição de Sistema de Gestão de Saúde Pública.

Além disso, em razão das irregularidades constatadas no Edital do certame, a decisão recorrida aplicou aos Srs. Marcelo Elias Roque (prefeito municipal) e Ronald Silva Gonçalves (pregoeiro) a multa prevista no artigo 87, III, “d”, da LC n. 113/2005.

Inconformado, o recorrente pediu o afastamento das multas, alegando que não houve dolo ou má-fé dos agentes, tampouco descumprimento da legislação ou das determinações deste Tribunal. Defendeu, ainda, que o ato

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

impugnado foi revogado, que as dificuldades do gestor devem ser consideradas e que não houve dano ao erário (pois não haveria notícia de inexecução do contrato).

Presentes os requisitos de admissibilidade, o recurso foi recebido para processamento (Despacho GCILB n. 1723/19, peça 46).

Autuado e distribuído, ele foi encaminhado para instrução.

Ponderando que o recurso não trouxe qualquer documento ou argumento novo que pudesse desconstituir a decisão recorrida, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pelo **não provimento** do recurso (Instrução CGM n. 4978/21, peça 52).

Por fim, acompanhando o posicionamento técnico, o Ministério Público de Contas também opinou pelo **não provimento** do recurso (Parecer 945/21 - 5PC, peça 53).

É o relatório.

2. Presentes os requisitos legais, ratifico o recebimento deste recurso.

No mérito, o recurso não comporta provimento.

2.1. Dano ao Erário:

O argumento de que não houve dano ao erário não justifica a reforma da decisão recorrida, pois as multas administrativas podem ser aplicadas independentemente da apuração de dano, nos exatos termos do art. 87, *caput*, da LC 113/2005:

> *Art. 87. As multas administrativas serão devidas* ***independentemente de apuração de dano ao erário*** *e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*

Nesse quesito, portanto, o recurso não prospera.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

2.2. Dificuldades do Gestor:

A alegação de que as dificuldades do gestor devem ser consideradas encontra respaldo no art. 22[1] da LINDB.

Contudo, tanto na fase de conhecimento, quanto nesta fase recursal, os interessados se limitaram a tentar justificar - *sem êxito* - a regularidade do ato impugnado e a defender que não seriam responsáveis pelas irregularidades identificadas.

Ou seja, não demonstraram quais seriam os obstáculos ou dificuldades reais que provocaram as irregularidades ou que impediram que os atos questionados fossem praticados corretamente.

Nesse particular, portanto, o recurso também não procede.

2.3. Revogação:

Não tendo sido comprovada, a alegação de que o ato impugnado foi revogado não convence.

Pelo contrário, o Portal de Transparência do município revela que o Edital[2] questionado foi publicado e o certame levado a termo com os vícios indicados.

Justamente por isso, a decisão recorrida julgou procedente a Representação e sancionou os responsáveis.

Nesse ponto, portanto, o recurso também não merece guarida.

2.4. Determinações do TCE:

[1] 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.
[2] https://www.paranagua.pr.gov.br/licitacoes/374/EDITALRETIFICADO.pdf

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

A tese de que as determinações deste Tribunal não foram descumpridas também não abona a pretensão recursal.

Isso porque, no bojo deste processo, não houve determinação cautelar ou de qualquer natureza por parte deste Tribunal.

Na verdade, a despeito de o certame ter sido objeto de Impugnação ao Edital[3], Pedido de Avocamento[4] e Representação[5], o Município optou por dar-lhe seguimento, assumindo o risco próprio da atividade controladora deste Tribunal.

Vale dizer, ainda que inexista o descumprimento de uma determinação prévia desta Corte (até porque nenhuma foi emitida), os interessados continuam sujeitos ao controle repressivo desta Corte.

Logo, o recurso também não procede nesse particular, pois a decisão recorrida apenas concretizou o controle repressivo que a Constituição Federal confiou a este Tribunal.

2.5. Cumprimento da Legislação:

2.5.1. Sr. Leiloeiro:

Diferentemente do que se sustenta no recurso, o Sr. Leiloeiro descumpriu a legislação de regência.

Segundo o inc. II[6] do art. 9.º do Decreto Municipal n. 678/2005[7], que regulamenta o Pregão no Município de Paranaguá, compete ao Leiloeiro decidir as impugnações ao edital, apoiado pelo setor responsável por sua elaboração.

No entanto, embora tenha submetido a impugnação ao Departamento de Tecnologia da Informação (peça 21, p. 94) e ele tenha emitido o

[3] Peça 21, p. 71 e ss.
[4] Peça 21, p. 111 e ss.
[5] Ora em sede recursal.
[6] Art. 9º As atribuições do pregoeiro incluem: (...)
II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;
[7] https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/paranagua/decreto/2005/68/678/decreto-n-678-2005-regulamenta-a-modalidade-pregao-para-aquisicao-de-bens-e-servicos-comuns-utilizacao-do-sistema-de-registro-de-precos-e-da-outras-providencias?q=678

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

respectivo Parecer Técnico (peça 21, p. 95/98), o Sr. Leiloeiro não decidiu a impugnação.

Na verdade, pelo que consta destes autos (peça 21, p. 99), ao invés de decidir a impugnação por ato próprio, fundamentado e datado, o Sr. Leiloeiro simplesmente encaminhou o Parecer do Departamento de TI à impugnante, intitulando-o *"resposta da impugnação"*[8].

Isso não bastasse, ele também foi desidioso no subsequente Pedido de Avocamento (recurso) formulado pela impugnante (peça 21, p. 111 e ss.).

Inicialmente, o Sr. Leiloeiro suspendeu a licitação para melhor análise do edital e submeteu o processo para análise e parecer da Procuradoria-Geral do Município (peça 21, p. 154/155).

Na sequência, sem enfrentar o recurso, o Procurador do Município reiterou recomendações feitas para a fase interna do certame, cujo Parecer foi homologado pelo Procurador-Geral do Município (peça 21, p. 159/161).

Posteriormente, sem emitir qualquer juízo sobre as considerações do setor jurídico, o Sr. Leiloeiro encaminhou o processo para o Departamento de TI, para atendimento *"ao solicitado no parecer"*.

Em resposta, o Departamento de TI encaminhou um *"novo termo de referência"* (peça 22, p. 2/120).

Ato contínuo, ao invés de decidir o recurso, o Sr. Leiloeiro, de pronto, providenciou e publicou o aviso de reabertura do certame, apenas alertando que o Edital Retificado estaria disponível no site no Município (peça 22, p. 123).

Portanto, além de não ter decidido a impugnação ao edital, ferindo o inc. II do art. 9.º do Decreto Municipal n. 678/2005, o Sr. Pregoeiro, ao não examinar e decidir o recurso[9], descumpriu o inc. XI[10] do mesmo artigo.

---

[8] Situação confirmada pela impugnante (peça 21, p. 113, 1º §).
[9] Ou, nas palavras, do recorrente, o *"Pedido de Avocamento"*.
[10] Art. 9º As atribuições do pregoeiro incluem: (...)
XI - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando ao Prefeito Municipal quando mantiver sua decisão;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

Aliás, além de ter faltado com o dever de decidir, o Sr. Leiloeiro não submeteu o recurso à autoridade superior competente, violando o inc. III[11] do art. 7.º do aludido Decreto.

Assim, embora a r. decisão recorrida tenha mencionado que não houve fundamentação razoável para o indeferimento da impugnação e do recurso, na verdade não houve fundamentação alguma por parte do Sr. Leiloeiro, pois ele sequer apreciou as insurgências levantadas.

Quanto ao elemento subjetivo, ainda que não seja possível afirmar que o Sr. Leiloeiro agiu deliberadamente, a inobservância de atribuições elementares do ofício, expressamente previstas na norma que rege o certame, revela que ele agiu, no mínimo, com culpa grave.

Relativamente à multa aplicada ao Sr. Leiloeiro, portanto, a r. decisão recorrida não comporta qualquer reparo.

2.5.2. Sr. Prefeito:

Com relação ao Sr. Prefeito, procede a tese recursal de que ele não descumpriu a legislação.

Embora o gestor tenha autorizado o início das fases interna e externa do certame (peça 20, p. 41 e 230), a impugnação ao edital e o recurso administrativo não foram submetidos à sua apreciação (conforme esclarecido acima).

Aliás, conforme se verifica do Portal de Transparência[12] do Município, o Sr. Prefeito sequer homologou o certame. Na verdade, quem o homologou foi o Sr. Secretário Municipal de Saúde, mediante delegação de poderes formalizada pelo Decreto Municipal n. 673, de 02/03/2018[13].

[11] Art. 7º Ao Prefeito Municipal cabe: (...)
III - decidir os recursos contra atos do pregoeiro;
[12] https://www.paranagua.pr.gov.br/licitacoes/374/Homologacao.pdf
[13] https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/paranagua/decreto/2018/68/673/decreto-n-673-2018-dispoe-sobre-a-delegacao-de-competencias-aos-secretarios-municipais?q=673%2F2018

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

Nem mesmo a tese da culpa *in elegendo* ou *in vigilando* justifica o sancionamento do Sr. Prefeito, pois não consta dos autos qualquer elemento capaz colocar em xeque a probidade do agente delegado, a ponto de sugerir que a delegação foi temerária.

Nesse contexto, a pretensão recursal comporta guarida apenas para o fim de se excluir a multa administrativa aplicada ao Sr. Prefeito.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça e dê parcial provimento** ao Recurso de Revista interposto, exclusivamente para, reformando-se a r. decisão recorrida (Acórdão STP n. 3188/19, peça 41), afastar a multa administrativa aplicada ao Sr. Marcelo Elias Roque (Prefeito de Paranaguá), mantendo-se incólumes os demais termos do julgado.

Após o trânsito em julgado desta decisão, expeçam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que o processo n. 159559/18 passe a figurar como principal. Após, a DP deverá encaminhar os autos ao Relator da decisão originária, Conselheiro Ivan L. Bonilha, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3º[14] do Art. 32 do Regimento.

III - VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (vencido)

Divergindo do ilustre relator, apresento voto pelo não provimento do Recurso de Revista interposto pelo Município de Paranaguá em face do Acórdão n.º 3188/19 do Tribunal Pleno, para o fim de manter a sanção imposta ao Sr. Marcelo Elias Roque (prefeito municipal).

Isso porque, a decisão recorrida já fundamentou a imposição de multa ao interessado, não tendo sido apresentados, na peça recursal, quaisquer

[14] § 3º O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

argumentos que afastassem a responsabilidade do gestor, como bem concluíram a unidade técnica e o órgão ministerial. Confira-se trecho do acórdão vergastado:

Por todo o exposto, observa-se que as inconsistências levantadas no edital do Pregão Presencial n.° 03/2018, em especial a falta de clareza de diversos itens questionados, violaram o artigo 3°3 da Lei n.° 8.666/93 e o artigo 3°, inciso II4 , da Lei n.° 10.520/02, de modo que resta parcialmente procedente a Representação, cabendo a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso III, “d”, da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005, individualmente, ao Sr. Marcelo Elias Roque, prefeito municipal responsável pela homologação do certame, e ao Sr. Ronald Silva Gonçalves, pregoeiro e signatário do edital.

Embora o gestor tenha sustentado ausência de dolo ou culpa dos agentes responsáveis pelas irregularidades, alegando, portanto, que não caberia a respectiva responsabilização, observo dos autos que os representados não agiram com o zelo necessário, pois “não houve fundamentação razoável para o indeferimento da impugnação administrativa formulada pela representante e, mesmo depois de avocados os autos pelo Prefeito Municipal, o certame foi retomado sem que as irregularidades fossem sanadas”, como bem ressaltou a CGM. Assim, cabível a responsabilização dos agentes.

Tal conclusão também foi adotada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas quando da apreciação do Recurso de Revista, nos termos abaixo (peça 53):

Conforme se observa da peça recursal, não há a demonstração de que a configuração de “falta de zelo”, ensejadora das multas, possa ser considerada de outra forma, havendo o Acórdão vergastado assim assentado o ponto, especificamente: “Embora o gestor tenha sustentado ausência de dolo ou culpa dos agentes responsáveis pelas irregularidades, alegando, portanto, que não caberia a respectiva responsabilização, observo dos autos que os representados não agiram com o zelo necessário, pois ‘não houve fundamentação razoável para o indeferimento da impugnação administrativa formulada pela representante e, mesmo depois de avocados os autos pelo Prefeito Municipal, o certame foi retomado sem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

que as irregularidades fossem sanadas', como bem ressaltou a CGM. Assim, cabível a responsabilização dos agentes." (peça 41).

Tal situação resta inconteste, não havendo de se falar, portanto, em desproporção da medida corretiva, em razão do que este MP opina, igualmente, pelo não provimento do recurso.

Nesse contexto, divergindo do relator, VOTO pelo conhecimento e não provimento do Recurso de interposto pelo Município de Paranaguá, mantendo-se integralmente a decisão exarada no Acórdão n.º 3188/19 do Tribunal Pleno.

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 voto de desempate do presidente, em:

I - Conhecer o Recurso de Revista interposto, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, **dar-lhe parcial provimento** exclusivamente para, reformando-se a r. decisão recorrida (Acórdão TP n. 3188/19, peça 41), afastar a multa administrativa aplicada ao Sr. Marcelo Elias Roque (Prefeito de Paranaguá), mantendo-se incólumes os demais termos do julgado;

II - após o trânsito em julgado desta decisão, expedir os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que o processo n. 159559/18 passe a figurar como principal; e após, a DP deverá encaminhar os autos ao Relator da decisão originária, Conselheiro Ivan L. Bonilha, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do § 3º do Art. 32 do Regimento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.723U.P

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Acompanharam a divergência parcial do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, pelo não provimento do Recurso, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA e ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO.

O Presidente, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO desempatou o julgamento acompanhando o voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 31 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
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 NVP4.91L1.G54L.723U.P