TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	151010/22
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ARNALDO FRANCISCO BACIN, DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ, ELAINE ARRUDA NUNES GONCALVES, TIAGO BACCIN
ADVOGADO PROCURADOR	THIAGO DE ARAUJO CHAMULERA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1257/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. **Não conhecimento** de insurgência contra a aplicação de multa por indução de conclusão falsa em resposta a levantamento realizado pela equipe de fiscalização, diante da não configuração das hipóteses legais e regimentais de cabimento. Demais pontos consistentes em alegações de divergência jurisprudencial e de negativa de vigência de lei federal. Inocorrência. Pelo **conhecimento** e, no mérito, **pelo não provimento**.

1. Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Tiago Baccin em face do Acórdão nº 166/22 – Tribunal Pleno (peça 55), que deu parcial provimento ao Recurso de Revista interposto em face do Acórdão nº 1562/21 – Tribunal Pleno (peça 36), unicamente para efeito de, com base na teoria da continuidade delitiva, aplicar uma única multa do art. 87, III, "d", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 ao recorrente, por "*autorizar contratação direta por dispensa sem prévia análise jurídica acerca da regularidade do processo"* e por "*ocorrência de situação emergencial por falta de planejamento administrativo*",

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

mantendo a sanção disposta no art. 87, IV, "i", da mesma lei, "*por falsear e induzir conclusão em resposta a levantamento realizado pela equipe de fiscalização*", bem como a conclusão pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária e pela irregularidade das contas referentes à contratação direta de seguro patrimonial por dispensa emergencial, instruída pelo Protocolo nº 16.292.295-5, no âmbito do Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná – DIOE.

Sustentou o Recorrente, nas peças 58 a 66, a existência de divergência jurisprudencial relativamente à aplicação de sanção em face da falha administrativa constatada, visto que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental em Habeas Corpus nº 155020, apontou a necessidade de coexistência da contratação indevida e do dolo com objetivo de lesar o erário para a aplicação de sanção, o que não houve no caso em exame, bem como, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24073, supostamente haveria relativizado a importância do Parecer Jurídico em razão de sua natureza não vinculante.

Afirmou, ademais, que este Tribunal Pleno, nos Acórdãos nº 762/20 e nº 276/22, haveria relativizado alguns requisitos formais e levado em consideração o contexto geral no qual o ato estava inserido para afastar a multa administrativa aplicada. A fim de buscar caracterizar a ocorrência de falha formal, reiterou o caráter não vinculativo do parecer jurídico e a responsabilização exclusiva do gestor que o acatou.

Alegou, ainda, a ocorrência de negativa de vigência do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que exige a consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, com base no qual seria necessário ponderar que, no momento da contratação, "*havia um patrimônio descoberto de 25 MILHÕES de reais sob guarda e responsabilidade do Recorrente, dos quais tomou conhecimento do encerramento do contrato de seguro dois meses antes do derradeiro termo, motivo pelo qual havia notável necessidade de se realizar a contratação pretendida*".

Acerca da irregularidade que ensejou a aplicação de sanção do art. 87, IV, "i", da Lei Orgânica deste Tribunal, afirmou que se trataria de mero

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

desentendimento, decorrente de falha do DIOE, de modo que não haveria intento de induzir a fiscalização deste Tribunal a erro.

O Recurso foi recebido pelo Despacho nº 257/22, do Exmo. Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral (peça 67), e seu processamento foi determinado pelo Despacho nº 345/22, deste Relator.

Remetidos os autos à 2ª Inspetoria de Controle Externo, a unidade técnica emitiu a Instrução nº 09/22 (peça 73), em que opinou pelo não conhecimento do recurso relativamente à multa aplicada por falsear e induzir conclusão da equipe de fiscalização deste Tribunal, e pelo conhecimento e não provimento do recurso nos demais pontos.

No mesmo sentido, manifestou-se a 7ª Procuradoria de Contas, por meio do Parecer nº 405/22 (peça 74).

É o relatório.

2. Preliminarmente, em conformidade com os opinativos uniformes da 2ª Inspetoria de Controle Externo e da 7ª Procuradoria de Contas, **não comporta conhecimento** a insurgência recursal apresentada em face da aplicação de multa pela indução de conclusão falsa em resposta a levantamento realizado pela equipe de fiscalização.

A mencionada multa foi aplicada em razão da constatação, pela unidade de fiscalização, de que a contratação direta em realidade foi realizada sem a devida instrução de parecer jurídico, pois o documento apresentado pela autarquia foi assinado por parecerista nomeado em 10/02/2020, portanto, em momento posterior ao do procedimento de contratação, realizado em 2019.

A falha foi assim reconhecida na fundamentação da decisão originária, Acórdão nº 1562/21 – Tribunal Pleno (peça 36, grifos no original):

> Ou seja, instado a se manifestar acerca do parecer jurídico sobre a dispensa, o DIOE apresentou parecer não datado (Peça n.º 05, fls. 06 a 11), subscrito pelo Sr. Fábio Xavier da Silva, cujo decreto de nomeação foi publicado em 10/02/2020, data posterior à conclusão do processo em que a análise deveria ter sido emitida. Ademais, em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

diligência junto à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), a fim de constatar a data de início de efetivo exercício do parecerista, o órgão apresentou o termo de posse do servidor, atestando que, embora o decreto de nomeação tenha sido publicado em 10/02/2020, o Sr. Fábio Xavier da Silva somente entrou em efetivo exercício em 02/03/2020 (Peça n.º 09).

Portanto, dá análise da documentação carreada aos autos, observa-se que o Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná (DIOE) prestou informação falsa em resposta à demanda[1] efetivada pela Unidade Técnica, quando da solicitação de esclarecimentos acerca da data de elaboração do parecer não datado.

Tal fato, além de configurar grave infração à norma legal que rege a matéria referente ao rito procedimental, ensejando a irregularidade das contas dos responsáveis, conforme fundamentação alhures, de igual forma tem o potencial de configurar ato de improbidade administrativa, ao passo que atenta contra os princípios que regem a administração pública, em evidente afronta aos *"deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições"*, nos termos do caput do art. 11[2] da Lei n.º 8.429/92.

Constatou-se, outrossim, que a contratação emergencial se deu por meio de empresa interposta (corretora de seguro), medida esta expressamente vedada pelo art. 16, §3º[3], do Decreto 60.459/67, com art. 3º da Lei 8.666/93, assim como pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)[4], conforme demonstrado pela unidade

---

[1] Demanda n.º 191461 (Peça n.º 08), formalizada via Canal de Comunicação (CACO).

[2] Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]

[3] Art. 16 [...]
§ 3º Na formalização dos seguros previstos neste artigo, **é vedada a interveniência de corretores ou administradores de seguros sob qualquer forma**, no ato da contratação e enquanto vigorar o ajuste.

[4] "2. **É vedada a intermediação de empresa corretora na execução de contrato de seguros adquiridos pela Administração Pública**, ainda que inexista vínculo formal direto da corretora com o órgão contratante". (TCU, Acórdão nº 600/2015, Plenário, j. em 23.03.2015.).
"[...] nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93 c/c art. 16 do Decreto 60.459/67, o procedimento licitatório se destina à seleção, de forma direta junto ao mercado de empresas seguradoras nacionais, da proposta mais vantajosa para a administração pública, **não havendo previsão legal para a atuação de corretor junto à administração como intermediário da relação contratual com empresa seguradora**". (TCU, Acórdão nº 600/2015, Plenário, j. em 23.03.2015.)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

técnica na Proposta de Tomada de Contas Extraordinária[5] e ratificada pela Instrução n.º 34/20 – 2ICE[6].

Em relação a este ponto, o Recorrente limitou-se a reiterar as razões apresentadas em sede de Recurso de Revista, no sentido de que este Tribunal supostamente sempre teve conhecimento de que o parecer jurídico não foi produzido à época da contratação direta, ocorrida em 2019, pois o opinativo consigna número e data do ano de 2020, seus próprios termos indicariam que o procedimento já estava concluído e a assinatura indica que o subscritor foi nomeado apenas naquele ano. Assim, haveria mero desentendimento do DIOE ao haver apresentado o documento sem data e desatenção ao haver informado incorretamente o momento de sua elaboração, sem que houvesse intenção de fraudar a conclusão deste Tribunal.

Como corretamente exposto pela unidade técnica e corroborado pelo Ministério Público de Contas, além de se tratar de reiteração de argumentos já refutados pelo Acórdão nº 166/22 – Tribunal Pleno (peça 55, fls. 3 a 5), o que permitiria manter a decisão recorrida por seus próprios fundamentos, não é possível extrair, de nenhuma das razões recursais apresentadas, qualquer alegação que se amolde às hipóteses de cabimento do Recurso de Revisão, previstas no art. 74 da Lei Orgânica[7] e no art. 486,[8] do Regimento Interno, tratando-se, portanto, de mera

---

"[...] **atuação de empresa corretora de seguros na intermediação da execução do contrato de seguros, ainda que sem vínculo formal direto com a Administração Pública, constitui afronta aos arts. 16**, § 3º, do Decreto 60.459/67, aos
princípios da licitação constantes da Lei 8.666/93 e do art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem como contraria jurisprudência
do TCU sobre a matéria". (TCU, Acórdão nº 600/2015, Plenário, j. em 23.03.2015.)

[5] Peça n.º 03.

[6] Peça n.º 31.

[7] **Art. 74.** Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:
I – acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara;
II – nas decisões em Pedido de Rescisão;
III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;
IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.
§ 1º No caso do inciso I, a fundamentação do recurso e seu conhecimento restringir-se-ão ao objeto da divergência.
§ 2º Não cabe recurso em processo de consulta.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

tentativa de reapreciação da matéria, para o que não é adequado o recurso interposto.

3. Em relação aos demais pontos suscitados, reitera-se o **conhecimento** do Recurso de Revisão, eis que presentes os pressupostos de adequação, legitimidade, interesse recursal e tempestividade, nos termos do art. 486 do Regimento Interno.

4. No mérito, conforme acima relatado, os pareceres que instruem o feito são uniformes no sentido do **não provimento** do recurso.

No que tange à alegação de dissídio jurisprudencial, expôs a 2ª Inspetoria de Controle Externo que se trata das mesmas decisões anteriormente invocadas em sede de Recurso de Revista, já analisadas e refutadas em sua manifestação anterior, em que expôs tratarem de situações bastante distintas das apreciadas nestes autos, não podendo, portanto, ser aplicadas à decisão recorrida.

Tendo em vista a concisão e o acerto da análise realizada pela unidade técnica, transcreve-se, a seguir, a seguinte passagem da Instrução nº 09/22 (peça 73, fls. 3 a 6), cujos fundamentos passam a integrar a presente decisão (grifos no original):

---

[8] **Art. 486.** Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:
I - acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara, ou do Pleno nas hipóteses do art. 484;
II - nas decisões em Pedido de Rescisão;
III - negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;
IV - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.
§ 1º No caso do inciso I, a fundamentação do recurso e seu conhecimento restringir-se-ão ao objeto da divergência.
§ 2º No caso do inciso III, deverá o recorrente transcrever o dispositivo legal e o trecho específico da decisão recorrida que lhe teria negado vigência.
§ 3º Considera-se dissídio jurisprudencial a divergência expressa da decisão recorrida com outra de Tribunal Superior, assim considerados o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal de Contas da União.
§ 4º No caso do inciso IV, a comprovação da divergência deverá ser feita mediante a indicação da decisão divergente, contendo elementos suficientes para comprovar a sua autenticidade. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
§ 5º Não satisfeitos os requisitos, a que se referem os parágrafos anteriores, o Relator da decisão recorrida deverá negar seguimento ao recurso. (Incluído pela Resolução n° 2/2006)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

Nesse ponto, para demonstrar a suposta divergência, o Recorrente volta a citar as mesmas decisões apresentadas em sua petição de Recurso de Revista (peça 40), as quais já foram analisadas e refutadas por apresentarem objetos absolutamente distintos desse tratado no presente processo, de modo que as razões fundamentais utilizadas na argumentação do recurso são inaplicáveis à decisão recorrida.

O primeiro precedente (STF, HC 155020 AgR) consiste em ação penal que envolvia o crime do art. 89 da Lei 8.666/93, de dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei. Conforme verificado em análise anterior, a citada decisão não pode ser utilizada como parâmetro de julgamento, uma vez que o Direito Penal e o Processo Penal possuem pressupostos e condicionantes distintos do Direito Administrativo em matéria sancionatória.

Nesse sentido, a 2ª ICE, na Instrução n. 31/2021 (pag.4 – peça 52) já demonstrou a inaplicabilidade da referida jurisprudência:

> Pelo precedente, o recorrente busca aplicar ao presente caso o entendimento de que equívocos formais no procedimento licitatório atraem responsabilização aos envolvidos nos casos em que coexistam a contratação indevida e o dolo com o objetivo de lesar o erário.
>
> Sobre a lógica sugerida, deve-se compreender que responsabilização no âmbito do controle externo, de natureza administrativa, decorre da exigência formal do artigo 38, VI, da Lei n° 8.666 de 1.993 e artigo 35, §4°, da Lei Estadual n° 15.608/2007 e, por consequência, do art. 87, III, 'd', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.
>
> Conforme consignado no acórdão recorrido, a inexistência de prejuízo não guarda pertinência no que tange ao presente procedimento, pois o que foi aplicado não são sanções vinculadas a possíveis perdas financeiras, como ressarcimento de valores ou multa proporcional ao dano.
>
> A sanção administrativa aplicada é a decorrência lógica da infração atinente à matéria licitatória e à Lei Orgânica do TCE-PR. Por sua vez, aos crimes não são atribuídas sanções, como as que foram aplicadas ao recorrente, mas sim penas, com restrição à liberdade do indivíduo, após o rito próprio do Processo Penal, conduzido pela função jurisdicional do Estado. Nesse caso, busca-se a aplicação do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

> Direito Penal objetivo a uma conduta típica e antijurídica, que, somada à análise da culpabilidade, levaria à imposição de uma pena ao infrator.
>
> Portanto, o precedente invocado não pode ser utilizado como parâmetro de julgamento, uma vez que o Direito Penal e o Processo Penal possuem natureza, princípios, pressupostos e condicionantes distintos do Direito Administrativo em matéria sancionatória.

Com isso, ao contrário do postulado pelo Recorrente, o Tribunal Pleno do TCE-PR não incorreu em divergência com o posicionamento assentado pelo STF, haja vista que a Suprema Corte apenas reconheceu a possibilidade de se afastar a imposição de pena, em sede de Processo Penal, em caso de crime de dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei.

O referido julgamento paradigma apresenta situação absolutamente distinta da responsabilização no âmbito do controle externo, de natureza administrativa. Por conseguinte, não se verifica atendimento ao art. 486, § 3º, do Regimento Interno do TCE-PR que exige a demonstração de divergência expressa da decisão recorrida.

As mesmas considerações são pertinentes para os demais precedentes citados pelo Recorrente.

O posicionamento proposto em consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, sob autos n° 788932/19, Acórdão n° 762/20, Tribunal Pleno, TCEPR, também foi objeto de análise por essa 2ª ICE que, na mesma Instrução n. 31/2021 (pag.5 – peça 52), esclareceu:

> Por sua vez, o citado Acórdão n° 762/20 do Tribunal Pleno do TCE-PR **é inadequado para fins de orientação do presente julgamento de recurso; primeiramente, por ter tratado de dispensa com base no valor, previsto nos incisos I e II, do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, situação em que a própria lei admite o afastamento de determinadas formalidades**, em função da economicidade da contratação de valor reduzido.
>
> Outrossim, a mencionada decisão condiciona expressamente o afastamento de exigências formais a situações que não prejudiquem a adequada e necessária verificação do risco da contratação. Como observado, essa condição não foi atendida no presente caso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

Reiterando o que já foi elucidado na referida instrução (pag.5 – peça 52), no que diz respeito à decisão proferida em sede de mandado de segurança, no MS 24073 do Plenário do STF, o objeto do aludido processo é dirigido à definição dos limites da responsabilização solidária do parecerista com o administrador. Trata-se, também, de situação sem similaridade à decisão recorrida, considerando que o único sujeito responsabilizado no presente processo é o próprio gestor da Entidade.

Além disso, observa-se que no recorrido Acórdão nº 166/22 (pag. 5, peça 55) foi enfatizado que o argumento de que o parecer jurídico, embora obrigatório não seja vinculativo, não pode servir de fundamento para o seu afastamento, em razão da omissão da submissão da contratação à análise do órgão jurídico. Nesse item, o Tribunal Pleno dispôs:

> Em primeiro lugar, porque próprio recorrente o qualifica como obrigatório, sendo ilógico raciocinar que a omissão da tomada de providência compulsória não teria reflexo ou sancionamento algum, o que, se de fato acontecesse, ter-se-ia apenas uma disposição na essência facultativa, dada inexistência da sanção correlata a esse dever. Disso ressoa a responsabilidade funcional daquele que tinha o dever de zelar pela regularidade do procedimento contratual. Pela citação, o recorrente, como fez em sede de Recurso de Revista busca aplicar ao presente caso o entendimento de que equívocos formais no procedimento licitatório atraem responsabilização aos envolvidos nos casos em que coexistam a contratação indevida e o dolo com o objetivo de lesar o erário. (Acórdão º 166/22, Pleno, TCE-PR, pag. 5, peça 55)

Sobre o citado Acórdão nº 276/22, Tribunal Pleno, TCE-PR, observa-se que também é inadequado para fins de orientação do presente julgamento de recurso, uma vez que a decisão que se pretende adotar como paradigma somente admitiu a possibilidade de afastar a sanção porque, no referido caso, foi verificado erro de interpretação da norma pelo gestor acerca do uso de recursos do FUNDEB para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

> despesas que não se encontram no rol taxativo do art. 70 da Lei nº 9.394/96.
>
> Observa-se, portanto, que novamente não há coincidência entre os fatos fundamentais do presente processo e aqueles que serviram de base para tese jurídica constante no precedente.

Assim, nos termos da análise técnica acima transcrita, resta demonstrada a inaplicabilidade ao caso em tela de cada uma das decisões invocadas pelo Recorrente e a consequente não configuração da alegada divergência de entendimento no âmbito deste Tribunal de Contas ou de dissídio jurisprudencial em relação a entendimento do Supremo Tribunal Federal, o que enseja o **não provimento** do Recurso de Revisão neste ponto.

Em acréscimo, vale ressaltar que as falhas constatadas não podem ser consideradas meramente formais na situação em exame, visto que o parecer jurídico, mesmo que não vinculante, tem por finalidade orientar o gestor para a melhor decisão e alertar para eventuais falhas no procedimento de contratação, a exemplo da ocorrência de contratação por empresa interposta (corretora de seguro), que não foi oportunamente detectada pelo órgão licitante.

Tampouco poderia ser considerada meramente formal a ocorrência de situação emergencial por falta de planejamento administrativo, tendo em vista que, apesar de não constatada nos autos a configuração de dano ao erário, tal situação impediu que fosse promovida uma competição adequada entre potenciais fornecedores e, consequentemente, a busca pela melhor proposta para a Administração.

Melhor sorte não assiste ao segundo argumento recursal ora conhecido, referente à negativa de vigência de lei.

A esse propósito, sustentou o Recorrente que, ao supostamente deixar de consignar o contexto no qual o ato foi praticado na apreciação de sua responsabilidade, a decisão Recorrida haveria negado vigência ao art. 22 da Lei de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

Introdução às Normas do Direito Brasileiro,[9] quando deveria haver ponderado que, no momento da contratação, "*havia um patrimônio descoberto de 25 MILHÕES de reais sob guarda e responsabilidade do Recorrente, dos quais tomou conhecimento do encerramento do contrato de seguro dois meses antes do derradeiro termo, motivo pelo qual havia notável necessidade de se realizar a contratação pretendida*".

No entanto, demonstrou a 2ª Inspetoria de Controle Externo que tanto o contexto fático quanto a responsabilidade do Recorrente foram devidamente apreciados pela decisão recorrida, como se depreende da seguinte passagem da Instrução nº 09/22 (peça 73, fls. 6 a 8), cujo teor igualmente passa a integrar a presente decisão (grifos no original):

> Adiante, para o Recorrente, a segunda causa de admissibilidade do Recurso de Revisão decorre da desconsideração de Lei Federal aplicável ao presente caso, na medida em que teria ocorrido tácita negativa de vigência à LINDB ao deixar de consignar o contexto no qual o ato foi praticado para apreciação da responsabilidade imposta ao Recorrente.
>
> Como referência, o Recorrente cita o Acórdão de Parecer Prévio n.º 31/22 - Tribunal Pleno, TCE-PR, no qual houve reconhecimento de negativa de vigência ao artigo 12 do Decreto n.º 9830/2019, que regulamentou o artigo 28 da LINDB. No entanto, a decisão é imprópria para sustentar o argumento, uma vez que ela foi proferida em sede de prestação de contas anual, pela qual foi imputada a pena de multa com fundamento na irregularidade das contas, quando não foi explicitado o elemento subjetivo que alentou a conduta do agente.
>
> Diferentemente do julgamento que o Recorrente pretende firmar como paradigma, no presente processo, a partir da estrutura e

[9] 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.
§ 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.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

fundamentação da Proposta de Instauração de TCE (peça 3), a responsabilização do agente público ocorreu através da escorreita identificação de erro grosseiro pelas condutas que foram objetivamente descritas, em atenção à LINDB e a sua regulamentação.

Conforme já exposto na Instrução 34/20 da 2ª ICE (peça 31, pag. 6), durante o processo foi realizada apreciação dos fatos individualizados diante do contexto, mediante a indicação expressa de responsáveis, condutas, datas, declarações e informações complementares que foram corroboradas por documentos emitidos pela própria entidade e por outros órgãos do Estado, todos referenciados nos trechos em que são citados.

A partir disso, foi realizada a subsunção de cada conduta à norma aplicável, considerando a existência de nexo causal entre o ato e o resultado, e indicados, de maneira pormenorizada ao longo da proposta, todos os elementos necessários à valoração do grau de censura da conduta do agente.

Pelo teor do recorrido Acórdão n.º 166/22 - Tribunal Pleno, observa-se que as circunstâncias práticas, além do terem sido consideradas, também evidenciaram o erro grosseiro como requisito para a responsabilidade imputada:

> Também há que se considerar o inconformismo do recorrente no concernente à imposição de sanção pecuniária por permitir a ocorrência de situação emergencial por falta de planejamento administrativo. Nesse ponto, convém trazer à colação o vertido pela unidade técnica, cujo opinativo adoto como razões para assim decidir: "Por fim, o Recorrente requer o afastamento da multa em razão da desorganização administrativa identificada, tendo em vista que, no seu entendimento, não há elementos de prova que sustentem sua ciência inequívoca sobre o vencimento do contrato de seguro anterior. O referido pedido é acompanhado de fundamentação lastreada em considerações já tratadas no processo original, refutável pela própria proposta de Tomada de Contas Extraordinária (peça n.º 03), que, nas páginas 13, 14, 15 e 16, descreve detalhadamente todas as condutas e circunstâncias em que o gestor pôde agir e não fez tempestivamente o que seria esperado para impedir a situação emergencial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

> **A motivação da responsabilização não reside unicamente na ciência declarada do vencimento previsível do seguro que antecedeu o contrato emergencial, mas em uma cadeia de condutas verificadas ao longo de mais de 11 (onze) meses, desde o encerramento da vigência do contrato de seguro anterior, em 07/01/2019, até a data da autorização da contratação emergencial, em 18/12/2019.**
> **Em continuidade, devem ser considerados mais 6 (seis) meses, quando, em 26/05/2020, após questionamento da equipe da 2ª ICE sobre a existência do processo de licitação para suceder a contratação direta, o gestor emitiu ato tendente a realizar a licitação subsequente ao contrato emergencial poucos dias antes de seu vencimento**" (peça 52, fls. 6).

A apreciação dos fatos diante do contexto, conforme solicitado pelo Recorrente ao mencionar o valor de 25 milhões de reais dos bens que estavam sob o risco de permanecerem descobertos, além de ter sido efetivamente realizada durante as fases de instrução e julgamento, evidencia a gravidade do suposto desconhecimento do encerramento do contrato de seguro. Dado o montante do valor patrimonial a ser segurado, o controle do prazo de vigência de um contrato dessa importância corresponderia ao que se espera de uma gestão planejada com a prudência e o zelo exigidos para a situação.

Com isso, a partir do modelo de apreciação dos elementos necessários à eventual responsabilização de agentes públicos, incluindo a identificação do gestor competente, das condutas praticadas, do nexo causal, da reprovabilidade da conduta e da culpabilidade do agente envolvido, dentro contexto em que se encontrava a gestão, confirma-se que no presente caso não houve tácita negativa de vigência à LINDB.

Observa-se, do exposto, que a decisão recorrida efetivamente levou em consideração as circunstâncias fáticas em que a falha ocorreu, as quais envolveram, em especial: a inexistência de um controle de prazo de vigência contratual em uma autarquia estadual, cuja estruturação das atividades constitui atribuição do gestor; a relevância do contrato, que tinha por objetivo segurar um

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

patrimônio de 25 milhões de reais, tornando ainda mais necessário o seu adequado acompanhamento e controle de prazo; e a inércia do gestor em promover o adequado procedimento licitatório, mesmo quando passados 6 meses da contratação emergencial, realizada, por sua vez, 11 meses após o encerramento do contrato de seguro anterior.

Ademais, vale explicitar que a alegada tomada de ciência do encerramento da vigência do contrato com pouca antecedência de seu termo final não constitui, em absoluto, circunstância que permita afastar ou mitigar a gravidade da autorização de contratação por dispensa de licitação sem prévia análise jurídica, cuja exigência, como exposto na decisão originária, é expressamente prevista pelo art. 35, § 4º, da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Importa destacar, outrossim, que, além da decisão recorrida, a própria decisão originária, consubstanciada no Acórdão nº 1562/21 – Tribunal Pleno (peça 36), foi igualmente clara quando levou em consideração, para responsabilizar o gestor, as circunstâncias fáticas em que se observaram as falhas e a ocorrência de erro grosseiro na sua atuação, como se depreende das seguintes passagens (grifou-se):

> Dada a premissa inaugural, dá análise dos fatos, verifica-se que o Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná (DIOE), tendo em vista **expiração do contrato anterior (em 07/01/2019**), efetivou contratação emergencial de seguro de bens móveis e imóveis da autarquia (**procedimento instaurado em 18/09/2019**).
> Em que pese a **constatação de deficiências** no procedimento, **pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP)**, em virtude da ausência de termo de referência, mapa de preços, pesquisa de mercado e **parecer jurídico**, a referida autarquia **deu continuidade ao processo**, sob a justificativa de que o decurso de tempo desde o encerramento do último contrato poderia ocasionar prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas.
> (...)
> Por derradeiro, é preciso insistir no fato de que, inobstante a recomendação exarada pela 2ª ICE no sentido de que fossem observados todos os atos e documentos exigidos pela legislação nos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

> processos de dispensa, citando, inclusive, a imprescindibilidade do parecer jurídico, sob pena dos processos serem considerados irregulares, com imputação de penalidades aos agentes responsáveis, o DIOE insistiu em justificar as ações tomadas nos aspectos emergenciais da contratação, assim como nas dificuldades administrativas, como a falta de funcionários, precariedade de instalações.
>
> Não há, destarte, nenhum nexo lógico em justificar a **nítida falta de planejamento** e a não observância dos critérios legais na simples alegação de adversidades administrativas.
>
> À vista disso, conclui-se que a inobservância ao art. 35, § 4º da Lei Estadual n.º 15.608/2007, deixando de submeter o procedimento à prévia análise jurídica, ciente de orientação da 2ª ICE, evidencia que **o gestor público aceitou o risco de incorrer em irregularidades, em grave afronta ao dever de cuidado, suficiente para caracterizar o erro grosseiro**.

Por sua vez, outra não foi a conclusão do Ministério Público de Contas, ao consignar, no Parecer nº 405/22 (peça 74, fl. 03) que "*o erro grosseiro do Gestor em 'desconhecer' a iminência do término do contrato de seguro, o que teria levado tanto à dispensa de licitação quanto à falta de apresentação de Parecer Jurídico da contratação, leva à impossibilidade de se relevar da falha e de se afastar da sanção pecuniária imposta*."

Assim, diante do contexto de grave desorganização em que as falhas ocorreram, e considerando que o término da vigência contratual representa evento absolutamente previsível e que o gestor havia sido cientificado da falta do parecer jurídico legalmente exigido, restou devidamente caracterizado o erro grosseiro na sua atuação, tanto ao permitir a ocorrência de situação emergencial por falta de planejamento administrativo quanto ao autorizar contratação direta sem prévia análise jurídica acerca da regularidade do processo.

5. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

5.1. **não conheça** do presente Recurso de Revisão relativamente à insurgência contra a aplicação de multa pela indução de conclusão falsa em resposta a levantamento realizado pela equipe de fiscalização; e

5.2. **conheça** dos demais pontos suscitados para, no mérito, **negar-lhes provimento.**

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo, para redistribuição ao Exmo. Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, nos termos do art. 32, § 3º, na qualidade de Relator do voto condutor do Acórdão nº 166/22, que modificou em grau de recurso a decisão contida no Acórdão nº 1562/21, ambos 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 unanimidade, em:

I- **Não conhecer** o presente Recurso de Revisão relativamente à insurgência contra a aplicação de multa pela indução de conclusão falsa em resposta a levantamento realizado pela equipe de fiscalização;

II- **conhecer** os demais pontos suscitados para, no mérito, **negar-lhes provimento; e**

III- encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Diretoria de Protocolo, para redistribuição ao Exmo. Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, nos termos do art. 32, § 3º, na qualidade de Relator do voto condutor do Acórdão nº 166/22, que modificou em grau de recurso a decisão contida no Acórdão nº 1562/21, ambos do Tribunal Pleno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L5.WTIC.KT94

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, 21 de julho de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

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 30ES.69L5.WTIC.KT94