TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	578628/20
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	CÂMARA MUNICIPAL DE AGUDOS DO SUL
INTERESSADO:	CÂMARA MUNICIPAL DE AGUDOS DO SUL, JESSE DA ROCHA ZOELLNER
ADVOGADO / PROCURADOR	MIGUELANGELO DOS SANTOS RODRIGUES LEMOS, TAINARA PRADO LABER, WAGNER LUIZ ZACLIKEVIS
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 621/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão em face de Acórdãos exarados em Recurso de Revista e Embargos de Declaração em Representação. Negativa de vigência de leis federal e estadual. Inocorrência. Manifestações uniformes. Não provimento do recurso.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo senhor *Jesse da Rocha Zoellner*, ex-Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Agudos do Sul, em face dos Acórdãos n.° 1184/20 – STP (Recurso de Revista que manteve inalterada decisão proferida no Acórdão n.° 3735/19-STP, o qual julgou procedente representação contra o ora recorrente) e n.° 2003/20-STP (Embargos de Declaração que manteve integralmente a decisão em sede de Recurso de Revista).

O recorrente alega, em suma: que o acórdão aplicou multa administrativa prevista no 87, IV, "g" da LC n.° 113/2005, mas não esclareceu a ofensa à norma legal cometida; que o prazo entre a publicação do edital e a apresentação das propostas foi desrespeitado, mas sem prejuízo ao erário, havendo excesso de formalismo por parte deste Tribunal; que houve lacunas de fundamentação em alguns pontos dos acórdãos, sem que fosse analisado eventual dolo ou erro grosseiro. Sustenta, assim, que houve negativa de vigência aos artigos 22 e 28 da LINDB; artigos 489, §1º, III, IV e 1.014 do CPC; artigos 49, III e 87, IV, "g" da LC n.° 113/2005 (peça 83).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.GFAV

O Recurso de Revisão foi recebido (Despacho n.º 1250/20-GCAML, peça 84).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 926/22 - CGM (peça 91), opinou pelo conhecimento e não provimento ao Recurso de Revisão, opinativo corroborado pelo Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.° 310/22-2PC (peça 92).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Depreende-se dos autos que estão presentes os pressupostos recursais de tempestividade e adequação procedimental (artigo 74, da LC n.º 113/05), bem como de legitimidade e interesse (artigo 66, da LC n.º 113/05).

Além disso, o recorrente sustenta seu recurso na hipótese de cabimento prevista no inciso III, do art. 74, da LC n.º 113/2005 deste Tribunal de Contas do Paraná (negativa de vigência de leis), que será analisada a seguir.

No entanto, antes de adentrar aos assuntos questionados neste recurso, entendo relevante fazer um breve resumo dos fatos.

Os acórdãos ora combatidos mantiveram decisão proferida em sede de representação, a qual analisou licitação na modalidade pregão realizada pela Câmara Municipal de Agudos do Sul com o objetivo de contratar empresa para a organização e execução de concurso público para provimento de vagas em três cargos. A decisão que julgou a referida representação considerou irregulares os seguintes pontos, determinando a aplicação de multas administrativas: Escolha do pregão como modalidade de licitação, incompatível com os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”, que são os tipos adequados para atividades predominantemente intelectuais e técnicas; Direcionamento da licitação por meio de exigência de requisitos de habilitação jurídica que restringiram a competitividade do certame; Descumprimento da Lei n° 10.520/02, no que toca o prazo de 8 (oito) dias para a apresentação das propostas; Contratação superior (R$ 28.999,99) ao valor informado no portal desta Corte (R$ 15.000,00), indicando superfaturamento; Não envio de informações sobre o concurso ao Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP) do TCE/PR.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.GFAV

Neste contexto, passo a análise das questões suscitadas na peça recursal.

Alega o recorrente que houve ausência de fundamentação nos acórdãos proferidos em sede Recurso de Revista e Embargos de Declaração, o que teria ocasionado suposta negativa de vigência aos seguintes dispositivos legais:

Código de Processo Civil (CPC)

> Art. 489. São elementos essenciais da sentença:
> [...]
> § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:
> [...]
> III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
> IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
>
> Art. 1.014. As questões de fato não propostas no juízo inferior poderão ser suscitadas na apelação, se a parte provar que deixou de fazê-lo por motivo de força maior.

Lei Complementar Estadual n.º 113/2005

> Art. 49. Será parte integrante e obrigatória das decisões do Tribunal, voto escrito, elaborado pelo Relator, nas seguintes hipóteses:
> § 1º O voto conterá obrigatoriamente:
> (...) III – fundamentação jurídica da análise das questões de fato e de direito;
>
> 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:
> [...] IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
> [...] g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB

> 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.GFAV

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

Sem razão o recorrente.

Os dispositivos questionados do CPC e da LC n.° 113/2005 tratam especificamente da fundamentação das decisões.

Ora, o senhor *Jesse da Rocha Zoellner* alega que as decisões vergastadas não esclareceram qual teria sido a "ofensa à norma legal" cometida pelo recorrente, vez que a Lei n.° 10.520/02 não veda a utilização desta modalidade licitatória para o objeto ora debatido.

No entanto, ao se analisar o Acórdão n.° 1184/20 -STP, observa-se que a decisão foi enfática ao afirmar que o objeto da contratação (serviços de organização de concurso público em todas as suas fases, inclusive a elaboração e correção de provas para a seleção de pessoal) trata claramente de tarefa eminentemente intelectual.

Também constou da fundamentação que o art. 1º da Lei n.º 10.520/02 estabelece que o pregão se destina à contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado. Ressaltou-se, ainda, que os serviços listados no edital (elaboração, a impressão, a aplicação e a correção de provas, bem como a respostas aos recursos) afastam a possibilidade de utilização do pregão.

Assim, a decisão, acolhendo entendimento da unidade técnica, indicou que teria sido violado o caput do art. 46, da Lei n.° 8.666/93 que dispõe que as licitações do tipo melhor técnica e técnica e preço são destinadas aos serviços de natureza predominantemente intelectual, as quais exigem uma atuação peculiar do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.GFAV

ser humano em que a disputa é focada na forma ou no meio de executar a prestação, como no caso em análise, vejamos:

> “Neste sentido, acerca do tipo de licitação a ser adotado em contratações não enquadradas em comuns, dispõe a Lei Federal de Licitações: Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no §4° do artigo anterior.

Desse modo, não verifico ausência de fundamentação da decisão nesse ponto.

O recorrente também aduz que o prazo entre a publicação do edital e a apresentação das propostas foi desrespeitado, mas que não houve prejuízo ao erário, fato este que não teria sido apreciado nas decisões recorridas, havendo excesso de formalismo no julgamento realizado por este Tribunal.

Mais uma vez sem razão o recorrente. Conforme indicou a unidade técnica tais pontos foram apreciados na página 6 do Acórdão que julgou o Recurso de Revista, no qual restou aclarado que a brevidade do prazo concedido, desrespeitando o mínimo exigido, além de ilegal, provocou a falta de competitividade ao certame, fato consubstanciado pela presença de apenas uma empresa no procedimento licitatório, com prejuízo ao certame e ao erário, já que a competividade restou frustrada e houve contratação por valor acima do mercado.

Da mesma forma, como mencionou a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, não merece prosperar a alegação do recorrente de que o fato de não comparecerem outras concorrentes ao certame demonstraria que nenhuma licitante foi preterida em razão do prazo entre a republicação do edital (29/12/2017) e a realização do certame (10/01/2018). Isso, pois é necessário considerar que na situação em apreço além do prazo exíguo também foram exigidos requisitos restritivos à competitividade para a habilitação jurídica, afastando a participação de possíveis licitantes, fato este tratado expressamente ao longo do processo.

Logo, tais conclusões não se configuram como excesso de formalismo por parte deste Tribunal, uma vez que a estipulação de prazo garante condições iguais aos licitantes, preservando a competitividade do certame. Salienta-

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.GFAV

se que a inobservância do prazo mínimo exigido restringe justamente o direito de participação igual a todas as empresas, já que limita o tempo oferecido para o preparo das propostas e documentos necessários, não sendo razoável, por isso, com base na aplicação do princípio do formalismo moderado admitir violação a esses prazos expressamente descritos em lei.

Destarte, não há que se falar em excesso de formalismo, ainda mais quando se verifica que o certame em questão contou com a participação de somente uma empresa.

Quanto à alegação de ausência de fundamento para a aplicação da multa em razão do valor da licitação com indícios de superfaturamento, tal argumento não merece prosperar, uma vez que as decisões combatidas asseveraram que a pesquisa de preços realizada pela Câmara Municipal de Agudos do Sul revelou-se insuficiente, sendo que as cotações realizadas não espelharam os valores praticados para contratações de objeto igual ou semelhante no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, o que denota superfaturamento e contratação antieconômica. O Acórdão do Recurso de Revista apontou, ainda, estudo da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (COFAP) que demonstrou o valor excessivo da contratação.

No que tange à alegação de negativa de vigência de lei federal, o recorrente sustenta que a decisão impugnada ofendeu os artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), uma vez que os referidos dispositivos não teriam sido analisados no julgamento das possíveis irregularidades praticadas.

Ressalta-se que os artigos da LINDB mencionados tratam da interpretação na aplicação de sanções aos administrados.

O artigo 28 da LINDB exige a presença de dolo ou erro grosseiro para que os agentes públicos sejam responsabilizados pelos seus atos.

Assim, ao se analisar os Acórdãos combatidos, observa-se que as conclusões ali consignadas não ignoraram a previsão contida no art. 28 da lei federal.

Embora não tenham sido utilizadas expressamente as expressões “dolo” ou “erro grosseiro”, nos exatos termos contidos no referido artigo, a decisão

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.GFAV

deixou evidenciada as irregularidades praticadas pelo ora recorrente e suas consequências, demonstrando a configuração de erro grosseiro.

Sobre esse assunto, assim mencionou a unidade técnica, cujos argumentos adoto como razões de decidir:

> Ainda, o recorrente menciona que não houve fundamentação em torno do dolo ou erro grosseiro, conforme exigido pela LINDB, citando Acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) em que teria sido permitido o uso do pregão para a realização de concurso público. No entanto, na própria ementa citada pelos recorrentes é fundamentado que naquele caso havia tecnicidade homogeneizada pelos prestadores, além de não ter ocorrido comprovação do dano. Completamente diferente do caso aqui analisado, portanto, eis que não houve concorrência, pois houve a violação do prazo de apresentação das propostas, como também superfaturamento do valor do contrato, o que evidencia erro grosseiro por parte do sancionado.

Da mesma forma, a violação do prazo de apresentação das propostas resultou no cerceamento da competitividade, e consequentemente no superfaturamento do valor do contrato, comprovando a ocorrência de erro grosseiro por parte do recorrente, responsável pela referida licitação.

O recorrente também alega nesse momento suposta ofensa ao art. 22 da LINDB, uma vez que os acórdãos recorridos não teriam observado as circunstâncias e obstáculos práticos enfrentados pelo gestor ao tempo dos fatos. Porém, cabe registrar que em nenhum momento, nem mesmo no âmbito desta fase recursal, foram indicados e detalhados quais seriam os eventuais obstáculos e dificuldades do gestor quanto às questões discutidas, inviabilizando uma análise minuciosa e pormenorizada acerca dessas condições como ora pleiteia o recorrente.

Por fim, quanto à suposta negativa de vigência do art. 1.014 do CPC, o qual possibilita a proposição de novos argumentos não realizados anteriormente em razão de motivo de força maior, como ressaltado nas manifestações da unidade técnica e ministerial, tais questões sequer foram suscitadas em sede de recurso de revista, o que evidencia a indevida inovação recursal.

Sendo assim, restam afastadas as alegações de negativa de vigência de lei federal e estadual.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.GFAV

III.VOTO

Diante do exposto, acompanhando os opinativos da unidade técnica e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento e não provimento do presente recurso de revisão.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para a inversão dos autos e encaminhamento ao Relator competente para a execução, conforme artigo 32, § 3º, do Regimento Interno.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISÃO

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento.

II. Após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 30 de março de 2023 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.GFAV