



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 369329/23
ASSUNTO: RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: ABELINO PEREIRA DE SOUZA, ALEX ARTUR PURKOTE, ALLAX FABIANO PEREIRA SIQUEIRA, BRUNA SLOMPO, CAROLINE SUMSKI DE SOUZA, EDUARDO CAMARGO UMBRIA, JOSE LUIS POSSEBON, LUCAS GRUBBA PIGATTO, MARGARIDA MARIA SINGER, MICHEL TEIXEIRA DE CARVALHO, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SAMUEL PINHEIRO, SILVIO SANTO XAVIER DA COSTA, SINESIO BERNARDINO JANUARIO, WILSON DE OLIVEIRA ROCHA
ADVOGADO / PROCURADOR: ACIDY MARTINS DE CASTRO JUNIOR, ANDRE FELIPE PEDROSA PEREIRA LIMA, BRUNO OLIVEIRA BRAULE PINTO, BYANCA CAROLINE METZGER DAMIANI, CAROLINE PEREIRA DE CARVALHO, CLAUDIO SOCCOLOSKI, ENILSON LUIZ WILLE, EVERSON LUIZ DA SILVA, GISELE JAQUES BASTOS, GLAUCIA LOURENCO STENCEL BOZZI, IVERSON DE TOLEDO M TEIXEIRA, KLEBER ANTONIO TOFFALINI FERREIRA, LINA CLARICE DA ROCHA LOEWENSTEIN, MARCELA ROZA LEONARDO ZEN, MARCUS VINICIUS SPOSITO, NELSON CASTANHO MAFALDA, RAFAELA MATOS DOS PASSOS HOEPERS, RODOLFO MENDES SOCCIO, SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS, THAIS BAZZANEZE, VIVIAN MACHADO GARCIA
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1702/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Agravo. Despacho nº 265/23-GCAZ. Pregão Eletrônico nº 90/2022. Contrato de Prestação de Serviços nº 248/2022. Município de São José dos Pinhais. Decisão Monocrática que indeferiu medida cautelar de suspensão da execução contratual. Contrato de fiscalização automática de trânsito. Execução de percentual substancial. Decisão fundada na ausência do *periculum in mora* e na presença de *periculum in mora* inverso. Nulidade da consideração de documentos apresentados após o prazo concedido não ocorrida. Documentos novos recebidos na forma do Regimento Interno e aplicação do princípio da busca da verdade. Ausência de elementos aptos a desconstituir a conclusão da decisão recorrida acerca dos elementos necessários para a concessão da medida de urgência. Pelo **não provimento** do Recurso de Agravo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Agravo contra decisão monocrática, consistente no Despacho nº 265/23-GCAZ¹ que, no bojo dos autos da Representação da Lei nº 8.666/93 nº 193808/23, indeferiu o pedido de medida cautelar de suspensão do Contrato de Prestação de Serviços nº 248/2002-SERMALI, firmado pelo MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS com o CONSÓRCIO MURICI, formado pelas empresas PANAVIDEO TECNOLOGIA ELETRÔNICA LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 01.026.798/0001-03 e PERKONS S.A., inscrita no CNPJ/MF sob nº 82.646.332/0001-02, cujo objeto se consubstancia na *“prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamentos, radares fixos, lombadas eletrônicas e parada sobre a faixa de pedestres, dotados de tecnologia não intrusiva”*, com valor de contratação de R\$ 17.488.069,80.

A decisão recorrida recebeu a representação diante da existência de indícios de irregularidades no processo licitatório, em especial, o prazo de contratação diverso do prazo das propostas na licitação, a ausência de planilha de composição de custos unitários e falhas no planejamento da contratação. Por outro lado, considerando que o contrato estava em execução há mais de 5 meses, com percentual executado de 30,91% das faixas previstas sendo fiscalizadas, e considerando os equipamentos em fase de implantação esse percentual chegaria a de 51,08%; o fato de os pagamentos estarem sendo efetivados de acordo com a execução contratual; e a sua efetividade, com informação de registro de 38.866 infrações desde o início da operação até 24/04/2023, tendo sido considerado ausente o *periculum in mora* e, ainda, presente o *periculum in mora* inverso, pelos riscos e custos da desmobilização contratual no estado de execução constatado, com potencial dever de indenizar as empresas; e, por fim, a diminuição da segurança viária do Município, foi indeferido o pedido cautelar de suspensão do certame.

Em suas razões recursais alegam os recorrentes, preliminarmente, que haveria nulidade na manifestação complementar apresentada pela entidade,

¹ Peça nº 55.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pois foi efetivada após o prazo de 5 dias concedido para manifestação pelo relator, de modo que o indeferimento da cautelar não poderia se pautar exclusivamente na documentação acostada; e, no mérito, argumentaram que não haveria cláusula contratual que enseje indenização às empresas, tendo defendido que apenas 30,94% do contrato havia sido cumprido e que não teria sido comprovada a redução de acidentes de trânsito, ao passo que as irregularidades encontram-se demonstradas no processo. Apresentou informações que tornariam questionável a necessidade de instalação dos equipamentos em diversos pontos da cidade, o que entende como elementos suficientes a demonstração da presença do *periculum in mora*. Defendem ainda que todo o processo licitatório foi efetivado com fundamento em levantamento de dados inconsistentes e precários, com divergências no Levantamento Técnico, com apresentação de documentos que não coincidiram com os disponibilizados no Portal da Transparência, sendo que alguns estariam com datas registradas após a assinatura do contrato, bem como os dados de infrações registradas apresentados no processo e publicadas no site da Prefeitura indicariam números com divergências, o que fundamentaria a reforma da decisão com concessão da cautelar e suspensão da execução contratual.

Presente os requisitos de admissibilidade o recurso foi recebido e encaminhado à Diretoria de Protocolo para reautuação, conforme Despacho nº 438/23-GCAZ².

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre destacar que o Agravo é o meio procedimental adequado para atacar as decisões monocráticas de Conselheiro, nos termos do *caput* art. 75³ da Lei Orgânica do TCE/PR.

Assim, no presente caso, o recurso de Agravo foi tempestivamente

² Peça nº 70 do processo originário.

³ Art. 75. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito, apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manejado pela parte legitimada, nos termos do art. 474⁴ do Regimento Interno.

Ainda em sede preliminar, sublinhe-se que a decisão agravada, em que pese sua nomenclatura de “despacho”, é indubitavelmente ato de caráter decisório, razão pela qual pode ser objeto do presente recurso.

Por conseguinte, o presente recurso de Agravo interposto deve ser conhecido.

Superada tal questão, faz-se necessária a análise da preliminar de nulidade, apresentada pelos recorrentes.

Em resumo, defendem os recorrentes que a documentação apresentada com a manifestação preliminar não poderia ter sido considerada para análise do atendimento dos requisitos da cautelar, pois teria sido apresentada após o prazo de 5 dias concedido pelo Relator e não haveria despacho autorizando sua juntada extemporânea, o que consistiria em violação ao art. 357, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

A alegação não procede. O dispositivo citado permite a juntada de documentos e manifestações extemporâneas enquanto não tiver sido encerrada a instrução processual, a juízo a do relator do processo, nos seguintes termos:

Art. 357. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na intimação.

§ 1º Exaurido o prazo, a admissibilidade da juntada de documentos dependerá, em todos os casos, de despacho do relator e somente será permitida antes de concluída a fase processual de instrução, ressalvada a hipótese de tratar-se de documento novo. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010).

Primeiramente, tem-se que a instrução não havia sido finalizada, pois o processo ainda estava em juízo de admissibilidade e análise do pedido cautelar. Em segundo lugar, houve recebimento expresso da documentação no Despacho nº 265/23-GCAZ⁵, com indicação de atendimento ao previsto no

⁴ Art. 474. Estão legitimados a interpor recurso quem foi parte no processo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, representado por seu Procurador-Geral, e o terceiro interessado ou prejudicado.

⁵ Peça nº 55, pág. 3, do Processo nº 193808/23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dispositivo apontado como violado. Ademais, não há na norma qualquer exigência de que a admissão desses documentos seja prévia, como defendem os recorrentes, sendo prática comum a admissibilidade de documentos juntados após o escoamento do prazo⁶.

Além disso, o caso merece alguns apontamentos acerca atuação do Tribunal de Contas e da natureza da decisão cautelar no contexto.

Primeiramente, tem-se a atuação desta Corte em relação às irregularidades é pautada pela busca da verdade, para alguns verdade real, sendo que em ambos os sentidos consistem na atuação voltada para o esclarecimento dos fatos. Nesse sentido, há distanciamento do processo civil, no qual há limitação para análise de informações e provas não existentes no processo ou apresentadas fora dos prazos, e uma abertura a uma instrução mais ampla, voltada à obtenção de informações, esclarecimentos, documentos, com o objetivo de se obter no processo um conjunto que chegue o mais próximo processualmente possível da realidade ocorrida. Nesse sentido o seguinte precedente do Tribunal de Contas da União:

O TCU pode analisar novos documentos de defesa mesmo se apresentados depois de encerrada a etapa de instrução processual (art. 160, §§ 1º e 2º do Regimento Interno), com fundamento no princípio da *verdade real*. No entanto, é necessário que os documentos sejam efetivamente novos e tenham alguma eficácia contra as irregularidades imputadas ao responsável.

(TCU. Acórdão nº 259/2016-Plenário. Processo de TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) nº 017.154/2007-0. Relator: Ministro Augusto Sherman. Data de Sessão: 17/02/2016.

Ademais, a decisão cautelar é tutela de urgência dotada de provisoriedade, de modo que a alteração no contexto fático ou no conjunto probatório permite que seja alterada, conforme prevê o art. 406 do RITCE-PR⁷. Assim, ainda que houvesse decisão de acatamento do pedido dos representantes, seria possível, com base na documentação apresentada pelo Município, a

⁶ Como exemplos: processo nº 638071/21, Peça nº 62 e processo nº 181187/21, peça nº 35.

⁷ **Art. 406.** A medida cautelar pode ser revista, inclusive, de ofício, observando-se em todos os casos o procedimento indicado no art. 400. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

revogação da medida, inexistindo o caráter impeditivo em decorrência do decurso do prazo para manifestação preliminar defendido pelos recorrentes.

Assim, diante dessa orientação do processo pela busca da verdade e do momento processual de início da instrução, considerando ainda a natureza provisória dos provimentos cautelares, plenamente regular a consideração da documentação apresentada pelo Município para análise da admissibilidade do processo e da existência dos requisitos para análise do pedido cautelar e, portanto, ausente qualquer nulidade na decisão que utilizou da documentação apresentada como fundamento.

Superadas as questões preliminares, passa-se à análise do mérito.

Quanto ao mérito não houve apresentação de fundamento novo ou elementos que demonstrem a existência do *periculum in mora* e tampouco foram trazidos elementos que desconstituam a constatação da inexistência de *periculum in mora* inverso a justificar a revisão da decisão que indeferiu o pedido cautelar. A demonstração das irregularidades defendida foi considerada, mas é elemento do requisito *fumus boni iuris*.

Da análise da decisão recorrida observa-se que as falhas no planejamento e na efetivação da contratação foram consideradas e entendidas como insuficientes para fundamentar a suspensão do contrato no estado em que se encontra. Com efeito, a decisão que indeferiu a cautelar se baseou em três pilares, o afastamento dos princípios danos pela execução contratual com pagamento pelos serviços efetivamente prestados e possibilidade de saneamento ao longo do processo; o risco de danos à Administração Pública, referente à possibilidade de geração de passivos em relação ao custo da desmobilização contratual e eventuais indenizações para as empresas contratadas que, em tese, não concorreram para as irregularidades; e potenciais prejuízos à segurança viária em decorrência da ausência de fiscalização durante o trâmite do processo, que permanecem presentes.

Com efeito, resta inequívoco que a execução contratual alcançou percentual considerável, sendo que 30,94% na época da decisão de admissibilidade da representação e negativa do pedido cautelar e, de acordo com as informações do Município, de 51,08% considerando os equipamentos em fase de implantação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

naquela data, sendo que não houve por parte dos agravantes quaisquer informações comprovadas que desconstituam tal fato. Além disso, não houve qualquer argumentação quanto a faturamento e pagamento de serviços não prestados.

A divergência de dados e a existência de alguns documentos específicos com datas posteriores ao contrato constituem indícios de irregularidades que deverão ser analisadas quanto do tratamento do mérito, mas, no contexto geral das informações existentes, por si só, não fundamentam a suspensão do contrato.

Acerca do risco de indenização das empresas, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que a extinção unilateral de contrato pela Administração, sem que haja culpa do contratado, gera dever de indenizar. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. RESCISÃO UNILATERAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO. ANÁLISE DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. ACÓRDÃO RECORRIDO FUNDADO EM OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, EXSURGINDO DAÍ O DEVER DE INDENIZAR EM RAZÃO DA RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO.

2. IMPOSSIBILIDADE DE AVERIGUAR SE TAIS PRINCÍPIOS FORAM OU NÃO OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO, POR DEPENDER DO REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ.

3. A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE É PACÍFICA QUANTO AO DEVER DE INDENIZAÇÃO PELOS PREJUÍZOS CAUSADOS NA HIPÓTESE DE RESCISÃO UNILATERAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO, AÍ COMPREENDIDOS OS DANOS EMERGENTES E OS LUCROS CESSANTES, QUANDO A PARTE CONTRATADA NÃO DÁ CAUSA AO DISTRATO.

4. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO POR PARTE DA EMPRESA CONTRATADA AFASTADO PELA CORTE ESTADUAL A PARTIR DO EXAME DE MATÉRIA EMINENTEMENTE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FÁTICA.

5. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

(RESP N. 928.400/SE, RELATORA MINISTRA ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, JULGADO EM 15/8/2013, DJE DE 22/8/2013.)

No caso, os elementos demonstram irregularidades de planejamento pela Administração Municipal, não existindo sequer alegação de que as empresas integrantes do consórcio vencedor da licitação tenham concorrido no seu cometimento o que, ao menos pelos elementos constantes no processo e na análise cabível no estado atual, permite concluir que não seriam culpadas pelas irregularidades e, portanto, devem ser consideradas terceiras de boa-fé, que participaram do certame e se lograram vencedoras.

A suspensão do contrato e eventual rescisão se revestiriam de ônus que, caso não seja demonstrada qualquer responsabilidade das empresas, ensejariam o dever de indenizá-las, ao menos pelos custos suportados, ainda que se pudesse buscar o ressarcimento do erário dos agentes responsáveis, é deveras mais adequado evitar que o dano ocorra.

Dessa forma, o fato de haver custos com dispêndios em contrato dotado de irregularidades iniciais, por si só, não justifica a sua suspensão em razão de que parte desses custos ainda poderia ser despedida com gastos em decorrência da suspensão e eventual rescisão futura do contrato, especialmente sem existência de elementos que demonstrem a real ocorrência e dimensão dos potenciais danos decorrentes das irregularidades constatadas.

Além disso, não se pode deixar de considerar a potencial receita decorrente das sanções impostas que, embora tenha sido considerada como fonte de recurso de modo irregular, a partir do momento em que a execução contratual já se encontra avançada e as infrações aplicadas impactam a análise do contexto, o que encerra a análise da adequação da suspensão contratual do ponto de vista financeiro.

De outro norte, relevante mencionar que houve também fundamento quanto à diminuição da segurança viária do Município, já que a suspensão do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contrato deixaria os pontos sem fiscalização. Dos dados trazidos pelos recorrentes observa-se que houve aumento das ocorrências de trânsito entre 2021 e 2022 e, embora não haja altos índices de vítimas e óbitos, esses elementos compõem, mas não são estantes sobre a forma de fiscalização de descumprimento das normas de trânsito.

Acerca dos pontos de instalação, constata-se que, apesar da diferença dos números apresentados, o número de infrações trazido pelos recorrentes ainda é relevante, 27.728, o que representa elemento indiciário da adequação da escolha, ao menos em parte, cuja análise mais detida e aprofundada é objeto do mérito do processo, especificamente quanto ao planejamento da contratação.

Por fim, evidencia-se que há discordância dos representantes acerca da própria escolha da política de uso dos meios eletrônicos de fiscalização de trânsito, uma vez que defendem a sua desnecessidade o que, em tese, constitui medida discricionária do gestor, sendo obstável apenas nos casos em que a escolha se revele totalmente descabida, sem que existam minimamente os elementos utilizados pelo gestor como motivação, o que consistiria em desvio de finalidade, do que também não há indicativos no processo, seja pelas estatísticas de tráfego nos locais definidos, seja pelo número de registros de ocorrências de trânsito. O que se revela é que alguns pontos de instalação podem não ter sido escolhidos de modo adequado, potencial excesso de equipamentos ou faixas de fiscalização, mas a ponderação neste caso releva mais prudente que a fiscalização se mantenha e as irregularidades sejam tratadas no mérito do processo.

Dessa forma, não procedem os argumentos dos recorrentes no sentido de que estaria presente o *periculum in mora* e não foram trazidos elementos suficientes para afastar o *periculum in mora* inverso, o que enseja a manutenção da decisão agravada.

3. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** do Recurso de Agravo interposto e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO**, de modo a manter, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sua integralidade, a decisão consubstanciada no Despacho nº 265/23-GCAZ⁸.

Para além, após o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do processo.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** o Recurso de Agravo interposto, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **NÃO PROVIMENTO**, de modo a manter, em sua integralidade, a decisão consubstanciada no Despacho nº 265/23-GCAZ.

II – Determinar, para além, após o trânsito em julgado da presente decisão, o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do processo.

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, 22 de junho de 2023 – Sessão Virtual nº 11.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

⁸ Peça nº 55 do Processo nº 193808/23.