TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	338388/21
ASSUNTO:	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE:	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	CARLOS ALBERTO RICHA, CASSIO TANIGUCHI, ELTON AUGUSTO DOS ANJOS, ESTADO DO PARANÁ, JOSE ALFREDO GOMES STRATMANN, JOZÉLIA NOGUEIRA, LUIZ EDUARDO DA VEIGA SEBASTIANI, MAURO RICARDO MACHADO COSTA, NELSON LEAL JÚNIOR
ADVOGADO / PROCURADOR	CLAUDIO MARCELO RODRIGUES IAREMA, GABRIEL BRAGA FARHAT, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, LUCIANE LEIRIA TANIGUCHI, WILLIAM MACEIRA GOMES
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 24/24 - Tribunal Pleno

Embargos de Declaração. Irregularidade referente à não inclusão do cálculo do impacto orçamentário-financeiro no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2016, decorrente de Contrato de Parceria Público Privada, que implicou na aplicação de multa contra o embargante. Inocorrência de omissão ou contradição. Voto divergente, pelo não provimento do recurso.

1. DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator)

Trata-se de Embargos de Declaração[1] opostos pelo Sr. Mauro Ricardo Machado Costa em face do Acórdão nº 1062/21-STP[2], mediante o qual foi desprovido o Recurso de Revisão interposto contra o Acórdão nº 210/20-STP[3], por meio do qual esta Corte decidiu pelo provimento em parte do Recurso de Revista interposto em face do Acórdão nº 1848/18-STP[4], em que houve julgamento pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária instaurada em razão de Comunicação de Irregularidade formulada pela 3ª Inspetoria de Controle Externo, haja vista que, durante procedimento de fiscalização das atividades do DER/PR,

[1] Peças 321/322.
[2] Peça 319.
[3] Peça 291.
[4] Peça 216.

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

relativas ao exercício de 2014, constataram-se irregularidades relacionadas à Concorrência nº 1/2014, cujo objeto era a outorga de concessão patrocinada para exploração do Corredor da PR-323.

Argumenta o embargante, em síntese, que na decisão proferida existem contradições.

Requer o provimento dos embargos, a fim de que haja o afastamento tanto da capitulação da sua conduta como erro grosseiro, bem como da sanção que lhe foi aplicada.

Por intermédio do Despacho nº 718/21-GCILB[5], recebi os aclaratórios.

É, em síntese, o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Nos termos do artigo 490[6] do Regimento Interno, os embargos declaratórios são cabíveis para suprir eventual obscuridade, dúvida, contradição ou omissão.

De início, ratifico seu recebimento, pois presentes os requisitos de admissibilidade.

No mérito, entendo que merecem prosperar, pelos motivos que passo a expor.

No Acórdão nº 1848/18-STP, em que houve julgamento pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária, ficou consignado ter havido "omissão no que diz respeito à elaboração, a partir da abertura do procedimento licitatório para contratação da PPP da PR-323, da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício financeiro de 2014 e seguintes", e que "ao comparar a Tabela de Metas Anuais exigida pelo regulamento da LRF com as

[5] Peça 323.
[6] Art. 490. Cabem Embargos de Declaração, no prazo de 5 (cinco) dias, com efeito suspensivo, quando a decisão:
I - contiver obscuridade, dúvida ou contradição; ou
II - omitir ponto sobre o qual deveria pronunciar-se.

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

Tabelas de Metas apresentadas nas respectivas LDOs, restou inconteste a inexistência de previsão de receitas e despesas primárias advindas da PPP, muito menos do impacto deste saldo sobre o exercício orçamentário-financeiro vigente e sobre os dois seguintes".

Ao ora embargante foi atribuída a responsabilidade "pela não inclusão do cálculo do impacto orçamentário-financeiro no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício financeiro de 2016 decorrente do Contrato de Parceria Público Privada nº 21/14".

A multa administrativa que lhe foi aplicada pelo Acórdão nº 1848/16-STP (e mantida pelos Acórdãos nº 210/20-STP e nº 1062/21-STP) é a prevista no artigo 87, IV, "g"[7], da LC 113/2005, em razão da "violação ao disposto no art. 10, I, "b" e II, da Lei nº 11.079/2004 e nos arts. 12, I, "b" e II, 21, § 3º e 22, da Lei nº 17.046/2012, nos arts. 133, §§ 2º e 3º, IX, da Constituição Estadual; e nos arts. 4º §§ 1º e 2º, V c/c com os arts. 16, I e § 2º e art. 17, da Lei Complementar nº 101/2000".

O embargante alega, em suma, que a configuração de erro grosseiro, imperícia e/ou culpa grave deve ser aferida a partir da comparação entre a conduta do agente e a que se espera de um ser humano ordinário; que, caso sua conduta, mesmo que equivocada, se assemelhar ao do administrador médio, não há que se falar em configuração de erro grosseiro; que, para tal configuração, a conduta teria que ser "abaixo do normal ou aquém do ordinário", a ponto de caracterizar "grave inobservância ao dever de cuidado"; que o Tribunal de Contas da União tem considerado como erro grosseiro apto a garantir aplicação de sanção aquele em que há efetiva imperícia; que a conduta que lhe foi imputada como erro grosseiro é a mesma que seu antecessor na pasta havia executado, de modo que não se sustenta o argumento de que o erro seria assim tão evidente para o "homem médio".

Assevera que o projeto da PPP da PR-323 era o primeiro projeto de parceria público-privada do Estado do Paraná, significando que não havia *expertise*

[7] 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;

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

que servisse de exemplo de conduta para a formulação da documentação contábil mais efetiva em demonstrar impactos futuros na LDO; que, somente com a edição da Lei Estadual nº 18.373, de 15/12/2014, passou a ser de competência da Secretaria da Fazenda a elaboração da LOA.

Sustenta que houve estudo de impacto das despesas futuras advindas da PPP; que tanto a LDO de 2016 quanto o Plano Plurianual traziam explícita a dotação orçamentária específica para a PPP; que não teria sentido abrir tal rubrica orçamentária caso não houvesse previsão de gastos e despesas futuras.

Ressalta que, como não houve nenhum pagamento relativo à PPP, suposta falha no preenchimento dos anexos da LOA de 2016 não causou prejuízos ao erário.

Acrescenta que a decisão embargada manteve como fundamento para condená-lo a não observância de dispositivos legais que fazem referência ao processo licitatório e à contratação, mas ambos se deram antes de sua posse como Secretário da Fazenda; mencionou que o processo licitatório ocorreu durante o exercício de 2014, sendo o contrato de PPP assinado em 05/09/2014, isto é, anteriormente à sua posse como Secretário da Fazenda, havida em 05/01/2015.

Pois bem.

Conforme descrito na Comunicação de Irregularidade (peça 3), o então chefe do Poder Executivo Estadual, por protocolo datado de 17/01/2014, autorizou a realização da licitação da PPP do Corredor da PR-323, intitulada e numerada como Concorrência nº 01/2014, cuja publicação para abertura do certame ocorreu em 23/01/2014.

Adveio o Contrato nº 21/2014, que foi assinado em 05/09/2014 e publicado em 17/10/2014.

Todavia, na data de 25/05/2017 o DER/PR e a Concessionária Rota das Fronteiras S.A. firmaram a rescisão desse contrato - Termo de Rescisão nº 001/2017 (peça 95, fls. 7/8).

Os dispositivos legais expressamente utilizados como fundamento para aplicação da multa administrativa ora vergastada foram os seguintes:

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

"*Art. 10, I, "b" e II, da Lei nº 11.079/2004*":

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, **estando a abertura do processo licitatório condicionada a**:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

"*Arts. 12, I, "b" e II, 21, § 3º e 22, da Lei nº 17.046/2012*":

Art. 12. **A contratação de parceria público-privada** será precedida de licitação na modalidade de concorrência, **estando à abertura do processo licitatório condicionada a**:

I - autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º, art. 4º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

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

II - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

Art. 21. O comprometimento anual com as despesas decorrentes dos contratos de parcerias público-privadas, que vierem a ser custeados com recursos do Tesouro Estadual, no todo ou em parte, não excederá o limite previsto no art. 28, da Lei Federal nº 11.079/2004, expresso em função da receita corrente líquida apurada, tal como definida na Lei Complementar nº 101/2000.

§ 3º. A previsão de receita e despesa dos contratos de parcerias público-privadas constará do Anexo de Metas Fiscais a que se refere o § 1º, do art. 4º, da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 22. As despesas relativas ao Programa de Parcerias Público-Privadas são caracterizadas como despesas obrigatórias de caráter continuado, submissas ao que disciplina a Lei Complementar nº 101/2000, e constarão dos Relatórios de Gestão Fiscal, inclusive para aferição do comprometimento do limite.

"*Arts. 133, §§ 2º e 3º, IX, da Constituição Estadual*":

Art. 133. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 3º. A lei de diretrizes orçamentárias, de caráter anual, compreenderá:

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

IX - os demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia pela administração pública estadual.

"*Arts. 4º §§ 1º e 2º, V c/c com os arts. 16, I e § 2º e art. 17, da Lei Complementar nº 101/2000*":

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9o e no inciso II do § 1o do art. 31;

c) (vetado)

d) (vetado)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (vetado)

III - (vetado)

§ 1º. Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida

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

pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

§ 2º. A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Da leitura dos dispositivos acima, extrai-se que alguns trazem conceitos orçamentários e de caracterização de despesas, outros fazem alusão a condicionantes da abertura do processo licitatório e da contratação, de modo que, efetivamente, o enquadramento legal da conduta omissiva imputada ao embargante não se afigura exato, tampouco facilmente compreensível logo de plano.

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

Frisa-se que há precedente[8] nesta Corte no sentido de que "Desde que não impeça ou dificulte o direito de defesa, a mera capitulação equivocada da sanção não justifica o seu afastamento. No entanto, para que a sanção possa ser preservada, sua correta capitulação deve ser facilmente identificável no contexto de sua aplicação".

Conforme já mencionado, o Contrato nº 21/2014 foi assinado em setembro de 2014, não havendo que se falar em imputações de responsabilidade ao embargante por eventual descumprimento de normas que se relacionam com o procedimento licitatório e respectiva contratação, haja vista que assumiu como Secretário de Estado da Fazenda somente em janeiro de 2015.

Depreende-se, portanto, que, realmente, não houve violação ao conjunto dos dispositivos legais supratranscritos.

O embargante destacou que o projeto da PPP da PR-323 era o primeiro de parceria público-privada do Estado, de modo que inexistia *expertise* que servisse como exemplo para a formulação dos documentos contábeis mais efetivos em demonstrar impactos futuros na LDO, sendo que, como não houve nenhum pagamento relativo à PPP, suposta falha no preenchimento dos anexos da LOA de 2016 não causou prejuízos ao erário.

Nesse ponto, cumpre rememorar o que dispõe o Decreto-Lei nº 4.657/42:

> **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.

[8] Acórdão nº 2953/21-STP. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram também Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, Jose Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares.

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

> **§ 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. *g.n.*

Em observância a tais preceitos, não se pode simplesmente ignorar a plausibilidade das alegações do embargante quanto ao ineditismo do projeto e às dificuldades que enfrentou na gestão da Secretaria da Fazenda.

Deve-se também levar em conta a circunstância de que a suposta infração a ele imputada não ocasionou qualquer prejuízo ou dano à coletividade ou à Administração. Ressalto novamente que o contrato firmado em setembro de 2014 foi rescindido em maio de 2017, sem que tenha gerado dispêndios ao erário.

Por outro prisma, cumpre citar o seguinte trecho da decisão embargada:

> Argumentou-se que, na medida em que inexistiu dolo ou erro grosseiro, este Tribunal teria negado vigência ao artigo 28 da Lei Federal nº 13.655/2018, o qual dispõe:
>
> > **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.
>
> Neste ponto, acompanho a manifestação da 3ª ICE no sentido de que a conduta do responsável se caracteriza como imprudente, pois teria agido de forma diversa da esperada, ausentes zelo e cautela, quando do encaminhamento da peça orçamentária e Anexo de Metas Fiscais sem a demonstração do impacto da PPP nas finanças do Estado; além disso, mostra-se como negligente, na medida em que não foram tomadas as devidas precauções, havendo desatenção,

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

descuido e inobservância do dever de realizar determinado procedimento previsto em normas básicas.

Nos termos do § 1º do artigo 12 do Decreto nº 9.830/2019, "considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia".

Destaco que, para o exercício do poder sancionatório, o Tribunal de Contas da União vem firmando o entendimento de que o erro grosseiro é o que se pratica com culpa grave. Conforme definiu o Ministro Marcos Bemquerer:

> Nesse sentido, para melhor conceituação de erro grosseiro, recorro à jurisprudência desta Corte de Contas, mais precisamente à precisa definição contida no Voto do Ministro Benjamin Zymler que embasou o Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário: "é **o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio**. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (grifos acrescidos)".

Averiguou-se a conduta subjetiva do agente e, na avaliação da 3ª ICE, incorreu-se em culpa grave. Concordo com tal posicionamento, pois tal espécie de culpa manifesta-se,

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

> com efeito, pela grosseira falta de cuidado, a qual se comprovou na situação analisada.
>
> Diante de tal cenário, concluo que inexistem elementos aptos a evidenciar que esta Corte tenha negado vigência ao artigo 28 da Lei nº 13.655/2018.
>
> (...)
>
> ... o Ministro Augusto Sherman, no Acordão nº 2.860/2018 - Plenário, associou o surgimento do erro grosseiro "quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto." (grifo nosso).
>
> Há necessidade de que se avaliem as atitudes tomadas em cada caso, considerando suas especificidades.

Consta da decisão que o erro grosseiro se caracteriza "quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto", e que a culpa grave se manifesta "pela grosseira falta de cuidado, a qual se comprovou na situação analisada".

Pela leitura do excerto acima, observa-se que merece guarida a tese do embargante de que há contradição no julgado.

Após exame mais acurado das peças processuais e das circunstâncias envoltas no caso, concluo que, de fato, não há comprovação de que o interessado tenha procedido com "grosseira falta de cuidado". Forçoso reconhecer que nos autos há apenas meras conjecturas nesse sentido.

Ou seja, não é possível afirmar com o mínimo de segurança que restou caracterizada a hipótese de erro grosseiro, apta a justificar a responsabilização do agente público e a aplicação de sanções.

O Decreto nº 9.830/19 assim estabelece:

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

> **Art. 12.** O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
>
> **§ 1º.** Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.
>
> **§ 2º.** Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.
>
> **§ 3º.** O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público. (...)

Logo, ausente comprovação de que a conduta imputada ao interessado se caracteriza como erro grosseiro, pondero - de forma contrária ao exposto na decisão recorrida - que existem elementos aptos a evidenciar que se tenha negado vigência ao artigo 28[9] da Lei nº 13.655/2018.

Desse modo, após avaliar com maior esmero a atitude do interessado à época, e ante a ausência de provas em sentido diverso, concluo em definitivo que não se configura como erro grosseiro.

Com tal esclarecimento, resta sanado o vício de contradição apontado.

Nesse contexto, num critério de razoabilidade, entendo que merece ser provido o recurso de Embargos de Declaração, com o saneamento da contradição, de maneira a imprimir efeito modificativo ao julgado, tendo como

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

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

consequência o afastamento da responsabilidade do agente público pela irregularidade anotada e a exclusão da multa administrativa que lhe foi imposta.

3. DO VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (vencido)

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento do recurso de Embargos de Declaração e, no mérito, pelo seu provimento para, nos termos da fundamentação, sanar contradição, imprimindo efeito modificativo ao julgado embargado com vistas a reconhecer a negativa de vigência ao artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 e, por consequência, afastar a responsabilidade do embargante pela irregularidade anotada e excluir a multa que lhe foi imposta.

4. VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

1. Divirjo do Ilustre Relator, por entender que, na decisão recorrida, não consta omissão ou contradição que justifique o provimento dos presentes embargos, nem, muito menos, a concessão de efeitos infringentes.

A irregularidade apontada, que motivou a aplicação da multa contra o embargante, confirmada no julgamento de primeiro grau (Acórdão 1848/18, peça 216), em recurso de revista (Acórdão 210/20, peça 291) e em recurso de revisão (Acórdão 1062/21, peça 319), diz respeito à "*não inclusão do cálculo do impacto orçamentário-financeiro no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2016, decorrente do Contrato de Parceria Público Privada nº 21/14, em violação ao disposto no artigo 10, I, "b" e II, da Lei nº 11.079/2004 e nos artigos 12, I, "b" e II, 21, § 3º e 22, da Lei Estadual nº 17.046/2012, nos artigos 133, §§ 2º e 3º, IX, da Constituição Estadual; e nos artigos 4º, §§ 1º e 2º, V c/c com os artigos 16, I e § 2º e artigo 17, da Lei Complementar nº 101/2000*" (fl. 3/4 da peça 319).

Divergindo do voto condutor, entendo que se encontra caracterizada a hipótese de culpa grave ou erro grosseiro, de que trata o art. 28 da Lei nº

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

13.655/2018, para aplicação da multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Observe-se, incialmente, que a PPP mencionada refere-se à outorga de concessão patrocinada para a exploração do Corredor da PR-323, em relação a qual a 3ª Inspetoria de Controle Externo, em sua manifestação da peça 317, destacou sua relevância material nos seguintes termos:

> No caso do Estado do Paraná, esta obrigação de aportes e **contraprestação pecuniária ao parceiro privado seria da ordem de R$ 7,8 bilhões em 30 anos, o que, sob a ótica fiscal, possui relevância material para as metas de resultado primário e para o equilíbrio fiscal do Estado** (fl. 4, destacamos).

A relevância do tema também foi destacada na decisão embargada, justamente, pela implicação da omissão dessa despesa no Demonstrativo de Metas Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016:

> Pontuo que o artigo 4º, § 2º, V15, da LRF estabelece que o ente federativo deve demonstrar o modo como manterá o equilíbrio fiscal com a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
>
> Concordo com a 3ª ICE no sentido de que **a segregação expressa das receitas e despesas primárias advindas de parceria público-privada objetiva demonstrar o impacto desse saldo, positivo ou negativo, nas metas de resultado primário, de modo que, de fato, não se trata de mera apresentação de caráter pedagógico, mas de comando a ser observado** (fls. 7/8 da peça 319, destacamos).

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

Com relação à alegação da defesa, de ausência de previsão legal dessa obrigação, reporto-me aos seguintes comentários da 3ª ICE, que elucidam a matéria:

> Em que pesem os argumentos apresentados pelo recorrente, entende esta 3ª ICE, com a devida vênia, que não são procedentes. Senão, vejamos:
>
> A Portaria nº 637/12-STN, de 18/10/2012, estabelece em seu art. 1º:
>
> > Art. 1º Aprovar a 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o qual **compreende os relatórios e anexos referentes aos demonstrativos descritos nos §§ 1º, 2º, e § 3º do art. 4º e nos arts. 48, 52, 53 e 55 da Lei Complementar n° 101, de 2000, que deverão ser elaborados pela União e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios**. (grifo nosso)
>
> Portanto, a fim de dar cumprimento à preceito legal, bem como definir a necessária padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida na Lei Complementar nº 101/2000, deve ser elaborado o Demonstrativo de Metas Anuais segundo padrão definido pela referida Portaria, o qual será acompanhado de análise dos principais dados exibidos, assim como de eventuais variações abruptas e outras que mereçam destaque.
>
> (...)
>
> Quanto à questão de que a abertura de dotação orçamentária específica no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual comprovaria o atendimento da legislação por parte do recorrente, resta esclarecer que o

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

> cumprimento desta obrigação (abertura de dotação orçamentária específica), que é constitucional, cujo descumprimento, inclusive, pode caracterizar crime de responsabilidade, não supre a devida demonstração do impacto fiscal das despesas de caráter continuado que seriam assumidas pelo Estado durante o período da concessão, e, consequentemente, o impacto nas metas de resultado primário e, finalmente, o que afetaria o equilíbrio fiscal do Estado no exercício de 2016 e nos anos subsequentes (fls. 3/5 da peça 317, grifamos).

O caráter cogente dessa obrigação foi também confirmado na decisão embargada, com referência expressa ao dispositivo da LRF que regula a matéria:

> Nos termos do artigo 4º, § 2º, II[10], da LRF, mesmo que supostamente a forma prevista em referido demonstrativo não fosse cogente, poderia o responsável ter apresentado a memória e metodologia de cálculo que justificassem os resultados fiscais demonstrados na LDO de 2016, comprovando a inclusão das despesas oriundas da PPP. Em que pese a alegação de que tais despesas foram incluídas no Anexo IV, não se evidenciou que tais informações tenham sido consideradas (fl. 8 da peça 319).

Nessas condições, levando-se em conta que o embargante ocupava, à época, o cargo de Secretário de Estado da Fazenda, a omissão apontada, dado seu impacto nas metas de resultado primário e no próprio equilíbrio fiscal do

[10] "***Art. 4º.*** *A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2° do art. 165 da Constituição e:*
§ 2° O Anexo conterá, ainda:
II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional".

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

exercício de 2016, ainda que dela não tenha resultado dano ao erário, caracteriza grave ofensa à legislação, em matéria de sua estrita competência, conforme bem enfatizado pela unidade técnica:

> Consoante arts. 26 e 61 da Lei Estadual n° 8.485/1987, compete à SEFA, entre outras atribuições, a análise e a avaliação permanente da economia do Estado e a iniciativa das medidas asseguradoras do equilíbrio orçamentário.
>
> Dessa forma, ao assumir as obrigações da pasta, o requerente assumiu também os riscos, não pelos estudos feitos anteriormente, mas pela previsão de impacto nas finanças futuras do Estado do Paraná, e, uma vez verificadas inconformidades quanto ao impacto nas finanças do Estado, seria obrigação do titular da Secretaria de Fazenda, a qualquer tempo, tomar as medidas pertinentes para sanar eventuais problemas.
>
> (...)
>
> Sendo o requerente responsável, à época, pelas medidas asseguradoras do equilíbrio orçamentário e fiscal, seria esperado de sua conduta que, não apenas cumprisse os dispositivos legais e normativos básicos da LRF11, como tomasse todos os cuidados no sentido de estimar o impacto que um contrato de R$ 7,8 bilhões teria sobre as metas de resultado primário e para o equilíbrio fiscal do Estado.
>
> Nesse sentido, pode, sua conduta, ser caracterizada como **imprudente** (na medida em que, mais do que simples falta de atenção ou de cautela, agiu de forma diversa da esperada ao encaminhar a peça orçamentária e anexo de metas fiscais sem demonstrar o impacto da PPP nas finanças estaduais) e **negligente**

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

> (quando mostrou desatenção, descuido e inobservância do dever de realizar determinado procedimento definido em normas básicas do orçamento público) (fls. 5/7 da peça 317, destaques no original).

Também a decisão recorrida ressaltou, sob esse aspecto, a gravidade da culpa do embargante:

> Neste ponto, acompanho a manifestação da 3ª ICE no sentido de que a conduta do responsável se caracteriza como imprudente, pois teria agido de forma diversa da esperada, ausentes zelo e cautela, quando do encaminhamento da peça orçamentária e Anexo de Metas Fiscais sem a demonstração do impacto da PPP nas finanças do Estado; além disso, mostra-se como negligente, na medida em que não foram tomadas as devidas precauções, havendo desatenção, descuido e inobservância do dever de realizar determinado procedimento previsto em normas básicas
>
> (...)
>
> Averiguou-se a conduta subjetiva do agente e, na avaliação da 3ª ICE, incorreu-se em culpa grave. Concordo com tal posicionamento, pois tal espécie de culpa manifesta-se, com efeito, pela grosseira falta de cuidado, a qual se comprovou na situação analisada (fl. 9/10 da peça 319).

Nessas condições, levando-se em conta que a decisão recorrida, de forma aprofundada e abrangente, com respaldo na instrução técnica, havia refutado, com robusta e correta fundamentação, todas as alegações trazidas pela defesa em

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

seu recurso de revisão, entendo que não subsistem motivos para sua complementação e, menos ainda, para sua reforma.

2. Em face do exposto VOTO no sentido de que seja **negado provimento** aos presentes embargos.

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 maioria absoluta, em:

Negar provimento aos presentes embargos.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencido), votou pelo provimento do Recurso de Revista.

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

Plenário Virtual, 25 de janeiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
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.EBFB.XNDK