



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 263180/23

ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: ABL SYSTEM CONSULTORIA E INFORMÁTICA LTDA, ADRIANO MARCOS FURTADO, ALIAS TECNOLOGIA S/A, ANA SILVIA AMORIM DREWELLO, CESAR VINICIUS KOGUT, CIA BRASILEIRA DE TECNOLOGIA E INOVACAO S/A, DAVID ANTONIO PANCOTTI, DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ, EIG MERCADOS LTDA, EMERSON GOMES, EROS MONTEIRO, FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS - FENASEG, GYSELE VIEIRA SILVA SHAFI, HD SOLUCOES E SISTEMAS LTDA, HUGO MORAES PEREIRA DE LUCENA, I9 TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA, JOSÉ CARLOS MOLETTA, KEIZO ASSAHIDA, LOGO IT S/A, LUIZ CARLOS FARIAS, M.I. MONTREAL INFORMATICA S.A, MARCELLO ALVARENGA PANIZZI, MARCOS ELIAS TRAAD DA SILVA, PLACE TECNOLOGIA E INOVACAO S. A., ROSÂNGELA CURRA KOSAK, SERASA S.A., SIELLO TECNOLOGIA, DESENVOLVIMENTO E SERVICOS S/A, TECNOBANK TECNOLOGIA BANCARIA S.A., TECNOL SISTEMAS DE AUTOMACAO S/A, WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA

ADVOGADO / PROCURADOR: DANIELLE APARICIO CORREIA DE CARVALHO, DIEGO RICARDO CAMARGO FRANZONI, DOSHIN WATANABE, EDINA MONICA SOBRINHO, EDSON FRANCISCO ROCHA NETO, EDUARDO CHALFIN, EDUARDO NADVORNY NASCIMENTO, EDUARDO PASSOS PEDROSA, EDUARDO TALAMINI, ELIAS SOARES DA COSTA, EMILIANO AUGUSTO TOZETTO, FELIPE SRIPIES WLADECK, FELIPE VANDERLINDE SCHIAVON, FERNANDA CAROLINE MAIA, FERNANDA COELHO, FERNANDA MACHADO LOPES, FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES, FERNANDO GUSTAVO KNOERR, FERNAO JUSTEN DE OLIVEIRA, FRANCISCO AUGUSTO ZARDO GUEDES, GABRIEL LUCAS SANTOS BONFIM, GABRIEL SILVA CAMPOS, GABRIELA ASSIS CORREA DEMETERCO, GABRIELA SOARES CAVALCANTI, GIOVANNA ZANATA BARBOSA, GIULIANA AVERSARI COELHO, GLAUCE KARINE DE JESUS MADUREIRA, GUILHERME AUGUSTO VEZARO EIRAS, GUILHERME FREDHERICO DIAS REISDORFER, GUSTAVO DE CASTRO TURBIANI, GYSELE VIEIRA SILVA SHAFI, HELEN MONICA ESTEVES MARCANTE, ILAN GOLDBERG, INGRIDY AMARAL DOS SANTOS, ISABELLA FELIX DA FONSECA, ISABELLA KAROLLINA ROSSITO, ISABELLA MOREIRA DE ANDRADE VOSGERAU, IVO ARY MEIER JUNIOR, IZABELA MORIGGI COSTA, JEAN CARLOS DE ALBUQUERQUE GOMES, JEFFERSON LEMES DOS SANTOS,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

JESSICA ANSELMO DE ABREU, JULIA VENZI GONCALVES GUIMARAES, JULIANA AUGUSTA CARVALHO PAIVA, JULIANE ERTAL DE CARVALHO, JULIO CESAR BROTTTO, KAMAI FIGUEIREDO ARRUDA BACELAR DA SILVA, KARLIN OLBERTZ NIEBUHR, KAROLINE SALLES, LETICIA ALLE ANTONIETTO, LIA CALEGARI DA CUNHA, LILIANA ORTH DIEHL, LUISA BARBOSA ABRANCHES QUINTAO, LUIZ CARLOS CHECOZZI, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, LUIZ PHELLIPE MORGADO COSTA, MARCAL JUSTEN FILHO, MARÇAL JUSTEN NETO, MARCELO JOSE CISCATO, MARCELO RAFALDINI LANCA JUNIOR, MARCIA LATGE MANNHEIMER, MARCOS PAULO DE CASTRO PEREIRA, MARCUS PAULO SANTIAGO TELES CUNHA, MARIA AUGUSTA ROST, MARIA DA GLORIA FARIA, MARIANA MARIA BRITO TOLENTINO, MARIANA MELLO LOMBARDI, MARIANA RANDON SAVARIS, MARIANGELA PERNOMIAN DE ARAUJO MEDEIROS, MARINA KIRSTEN FELIX, MARINA KUKIELA VIANNA, MATHEUS GUIMARAES PITTO, MAYARA GASPAROTO TONIN, MAYARA RUSKI AUGUSTO SA, MÔNICA BANDEIRA DE MELLO LEFEVRE, MURILO CESAR TABORDA RIBAS, NATALIA BORTOLUZZI BALZAN, NAYANA FRONTERA FABRO DIAS, NICOLE ELLOVITCH, NICOLE MENDES MULLER, PAOLA GABRIEL ABILA, PAULO VIEIRA CABRAL, PATRICIA ABUD GARCIA WILLCOCKS DUARTE, PAULA PAES HENRI GUITTON, PAULO MAXIMILIAN WILHELM MENDLOWICZ SCHONBLUM, PAULO OSTERNACK AMARAL, PEDRO HENRIQUE BRAZ DE VITA, PRISCILA FERRARI KAUFFMANN, PRISCILA LARISSA ARRAES MENDES, PRISCILA MATHIAS DE MORAIS FICHTNER, RAFAEL WALLBACH SCHWIND, RAPHAELA THEMIS LEITE JARDIM, RAQUEL CARNEIRO DA CUNHA ALVES DE SOUZA, RENATA QUIROGA CHATE, RENE ARIEL DOTTI, RICARDO BARRETTO DE ANDRADE, RICARDO DE PAULA FEIJO, RODRIGO COSTA PROTZEK, RODRIGO GOULART DE FREITAS POMBO, ROGERIA FAGUNDES DOTTI, SANI CRISTINA GUIMARAES, SANZIO REIS BARBOSA, SASHA CAMPOS COGO, SAULO MARTINS MESQUITA, SERGIO SOUZA FERNANDES JUNIOR, STELLA FARFUS SANTOS, THIAGO LIMA BREUS, VANESSA ARAUJO LOPES BUTALLA, VANESSA CRISTINA CRUZ CHEREMETA, VICTOR HUGO PAVONI VANELLI, VITOR BEUX MARTINS, VITOR GEREMIA, VIVIANE APARECIDA CONSOLIN SMARZARO, VIVIANE COELHO DE SELLOS KNOERR, VIVIANE MIRANDA, WALDIR CARNEIRO FRANCA JUNIOR, WILLIAM ROMERO, ADONIRAM OZIAS SANTOS, ALAIR FERRAZ DA SILVA FILHO, ALESSANDRA CRISTINA LABRONICI BAIARDI ARDITO, ALESSANDRA FERREIRA DOS SANTOS, ALESSANDRA VASCONCELOS ARAUJO RODRIGUES CARNEIRO, ALEXANDRE WAGNER NESTER, ALINE DE CASSIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MONTAGNER, ANA CRISTINA AGUILAR VIANA, ANA LUIZA ISIDIO VEGA, ANA PAULA SOVIERZOSKI, ANDRE GUSKOW CARDOSO, ANDRÉ LEONARDO MEERHOLZ, ANNA CAROLINA DINIZ NOGUEIRA AMARAL, ANTONIO JOSE MONTEIRO GASPAR, ARIANA KARINA AMARO DE OLIVEIRA, BERESFORD MARTINS MOREIRA NETO, BRUNA LÍCIA PEREIRA MARCHESI, BRUNO GRESSLER WONTROBA, CAIO CESAR BUENO SCHINEMANN, CARLOS EDUARDO MITSUO NAKAHARADA, CAROLINE MARTYNETZ, CESAR AUGUSTO GUIMARAES PEREIRA, CLARA VAINBOIM, CLARICE DA ROCHA HERINGER, CLÁUDIO PEDREIRA DE FREITAS, CLOVIS ALBERTO BERTOLINI DE PINHO, CLÓVIS AUGUSTO VEIGA DA COSTA, CONRADO ALMEIDA CORREA GONTIJO, CONRADO RODRIGUES SANTOS, DANIEL PACHECO RIBAS BEATRIZ

RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 94/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista interposto por David Antônio Pancotti (peça 259), Eros Monteiro (peça 261), Marcelo Alvarenga Panizzi (peça 263), Gysele Vieira Silva Shafa (peça 265) e Fenaseg (peça 269), todos em face do Acórdão nº 3397/21-STP (peça 130), mantido inalterado pelo Acórdão nº 419/23-STP. Opinativo técnico da 5ª ICE (peça 279): pelo não provimento dos Recursos de Revista apresentados pelos Srs. Eros Monteiro, Marcelo Alvarenga Panizzi e Gysele Vieira Silva Shafa, respectivamente às peças 261, 263 e 265, mantendo-se hígido, quanto à matéria, o Acórdão nº 3397/21 – TP. Opinativo técnico da 4ª ICE (peça 292) ausente de conclusão. Parecer do Ministério Público de Contas nº 867/23-2PC (peça 293) pelo não provimento dos Recursos de Revista. Pelo Conhecimento e Provimento Parcial do Recurso de Revista.

1. RELATÓRIO

Os presentes autos, apesar de nominados inicialmente de Tomada de Contas Extraordinárias (TCEX), em verdade, tratam de aglutinado de diversos processos, dentre Denúncia, Representações da Lei nº 8.666/93 e a própria TCEX, que, segundo o Relator originário, seriam similares, motivo pelo qual culminou na emissão de Acórdão único, sob nº 3397/21-STP (peça 130).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em razão do apensamento de múltiplos processos, os autos originários possuem, em conjunto, centenas de peças e milhares de documentos, os quais foram apropriadamente sintetizados no Relatório do citado Acórdão nº 3397/21-STP.

A fim de subsidiar a análise dos Recursos, cito, abaixo, alguns trechos do Acórdão recorrido:

(i) Face à procedência da Denúncia, aplico duas multas administrativas do artigo 87, III, d, da Lei Orgânica 35, ao Sr. David Antonio Pancotti³⁶, por ter figurado como signatário do Convênio nº 12/2007 firmado para operacionalizar Sistema Nacional de Gravames (peça nº 19, fl. 17-24) e, também, por ter figurado como signatário do 1º Termo Aditivo ao Convênio nº 12/2007, firmado para operacionalizar Sistema de Registro de Contratos de Financiamento de veículos (peça nº 20, fls. 88-93).³⁷;

(ii) Pela parcial procedência da Denúncia nº 568948/11, haja vista a constatação de que as relações jurídicas firmadas entre as partes, à época, não possuíam natureza de convênio, mas sim de contrato e, assim, deveriam ter sido firmadas com a prévia realização de procedimento licitatório. A responsabilidade pela irregularidade recai sob o Sr. David Antonio Pancotti, ex-Diretor-Geral do DETRAN-PR, por ter figurado como signatário do Convênio nº 12/2007 firmado para operacionalizar Sistema Nacional de Gravames e, também, por ter figurado como signatário do 1º Termo Aditivo ao Convênio nº 12/2007;

(iii) Ratifico o último opinativo técnico e seu arrazoadado jurídico para julgar a Tomada de Contas Extraordinária procedente quanto a este ponto, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”³⁸, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 aos Srs. Ana Silvia Amorim Drewello e Eros Monteiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iv) b) ao Sr. Eros Monteiro, multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude do achado nº 1 na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19;

(v)e) à Sra. Gysele Vieira Silva Shafa, multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por duas vezes, em virtude dos achados nº 2 e 3 na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19;

(vi) O primeiro processo a ser relatado é a Denúncia autuada sob o nº 568948/11, apresentada pelo Sr. Hugo Moraes Pereira de Lucena, em face do Departamento de Trânsito do Estado do Paraná – DETRAN/PR, por meio da qual questionou a legalidade de convênios firmados entre a autarquia estadual de trânsito e a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG.;

(vii) Argumentou que os convênios ocorreram para operacionalização do Sistema Nacional de Gravame (SNG) e do Sistema para Registro de Contratos de Financiamento de Veículos Automotores (SIRCOF), ambos de propriedade da FENASEG, mas que tais instrumentos consistem, na verdade, em contratos. Neste sentido, aduziu que houve descumprimento da regra do prévio procedimento licitatório para contratação de particular pela Administração.;

(viii) Deste modo, o objeto do primeiro processo consiste em apurar a regularidade e legalidade de convênios firmados entre o DETRAN e a FENASEG, cujo objetivo era operacionalizar o Sistema para Registro de Contratos de Financiamento de Veículos Automotores (SIRCOF) e o Sistema Nacional de Gravames (SNG).;

(ix) 2.2.1. Ilegalidade nos convênios firmados entre o DETRAN e a FENASEG, cujo objetivo era operacionalizar o Sistema para Registro de Contratos de Financiamento de Veículos Automotores (SIRCOF) e o Sistema Nacional de Gravames (SNG).;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Passando à análise das petições recursais, o primeiro Recurso interposto à peça 259, é do Sr. DAVID ANTÔNIO PANCOTT, do qual reproduzo os seguintes trechos:

- (i) “Na origem, trata-se de Denúncia apresentada pelo Sr. Hugo Moraes Pereira de Lucena com vistas a impugnar o negócio jurídico estabelecido entre o Departamento de Trânsito do Estado do Paraná (DETRAN/PR) e a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG), em especial, o Convênio nº 012/2007 e seu 1º Termo Aditivo, ambos firmados por este embargante quando do exercício do cargo de Diretor Geral da referida autarquia de trânsito.”;
- (ii) “Em suma, as alegações do denunciante voltaram-se contra a legalidade dos referidos ajustes, que se prestavam a operacionalizar a interligação do Sistema Nacional de Gravames (SNG) e do Sistema de Registro de Contratos de Financiamento de Veículos Automotores (SIRCOF), ambos desenvolvidos pela FENASEG, com as bases de dados do DETRAN/PR, em cumprimento à Resolução CONTRAN nº 2159/2004. Para tanto, o denunciante argumentou que os mencionados acordos conformariam contratos administrativos - carentes, portanto, do necessário processo de licitação - e, ainda, que houvera mácula à legislação em face do suposto descumprimento dos negócios jurídicos pela FENASEG.”;
- (iii) “Passados mais de 8 (oito) anos sem qualquer impulso processual, por meio do Despacho nº 1568/21 (mov. 121) o Ilustre Relator determinou o apensamento dos autos de Denúncia a esta Tomada de Contas Extraordinária para deliberação conjunta.”;
- (iv) “Com o devido respeito, a reforma da decisão, que indevidamente imputou sanções administrativas ao recorrente, é medida de rigor, haja vista que foi prolatada em contexto fático absolutamente distante daquele em que foi praticado o ato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

impugnado, o que representa mudança de entendimento in malam partem, em franca contrariedade à legislação e à jurisprudência deste Egrégio Tribunal.”;

(v) “Conforme se asseverou na introdução deste petitório, em consulta aos autos de origem que culminaram na prolação do Acórdão ns 3397/21 (protocolo nº 568948/11), verifica-se que o último ato processual realizado na denúncia apresentada a essa Corte de Contas foi a emissão do Parecer Ministerial nº 8059/13-SMPjTC (mov. 73), datado de 12/06/2013.”;

(vi) “Ressalte-se que absolutamente todos os despachos posteriores emitidos naquele procedimento tiveram conteúdo meramente ordinatório, sem qualquer relação com a instrução processual e sem caráter deliberativo.”;

(vii) “Pelo Despacho nº 1568/21, proferido nos autos nº 480504/19, somente em 29/11/2021, o nobre Relator determinou o apensamento da denúncia original à tomada de contas extraordinária.”;

(viii) “Vê-se, assim, que entre o último ato processual regularmente expedido na Denúncia nº 568948/11 e a determinação de seu apensamento à presente tomada de contas transcorreram mais de 8 (oito) anos, sem qualquer diligência ou movimentação por parte deste Egrégio Tribunal!”;

(ix) “A toda evidência, qualquer imputação de sanção, depois de tamanha mora na apreciação do processo, é absolutamente descabida, por visceral contrariedade aos princípios constitucionais do devido processo legal, da celeridade processual e da segurança jurídica!”;

(x) “Veja-se que, na Corte de Contas Federal, a prescrição intercorrente ocorre quando há paralisação injustificada do processo pelo prazo de 3 (três) anos -lapso em muito inferior ao que se verifica no presente caso.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xi) “Ora; ainda que se argumentasse que; por se tratar de legislação voltada à Administração Pública Federal, tal preceito não encontraria aplicação na Corte de Contas paranaense, há que se destacar que a Lei do Estado do Paraná nº 20.656, de 03/08/2021, repete a mesma determinação, em seu art. 95, § 49; ‘Incide a prescrição no processo administrativo disciplinar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso’”;

(xii) “Assim, reauer-se a essa Egrégia Corte de Contas, desde logo» o reconhecimento da: prescrição intercorrente em relação ao objeto da Denúncia nº 568948/11, em especial quanto à imputação de sanções ao recorrente, haja vista os princípios constitucionais do devido processo legal, da celeridade processual e da segurança jurídica, assim como o contido nas mencionadas decisões do STF, na Resolução TCU nº 344/2022 e, também, na Lei Estadual PR nº 20.656/2021.”;

(xiii) “Conforme se deduz da fundamentação, a controvérsia* estabelecida a partir da denúncia reside na natureza jurídica da relação existente entre o DETRAN/PR e a FENASEG.”;

(xiv) “Com a devida vênia; mencionada compreensão não procede, pois advém de uma análise açodada e preconcebida quanto ao vínculo em questão, deixando de considerar toda e qualquer particularidade do caso concreto para se prender a genérica ilação de que não haveria “convergência”, mas “contraposição” de interesses.”;

(xv) “Ora, como bem referiu o Relator na fundamentação, tratava-se de situação em que, “de um lado a Administração necessita da execução de um serviço de registro e controle de gravames e, do outro lado, uma entidade particular tem um produto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que satisfaz essa necessidade". A toda evidência» tal fato reforça exatamente a existência de interesses convergentes, dado que não se pactuou qualquer prestação destinada ao recebimento de quaisquer valores públicos pela entidade privada -mas, ao contrário, a operacionalização de sistema já existente que viabilizasse o controle de gravames pela autarquia de trânsito, no regular exercício de suas competências.”;

(xvi) “Outra, absolutamente distinta, é a prévia existência de sistema desenvolvido por entidade privada, sem finalidade lucrativa, para uso próprio, que, dada sua funcionalidade também para a Administração, resolve cedê-lo gratuitamente ao Estado. Tem-se, na espécie, verdadeiro acordo cooperativo de cessão de uso, sem qualquer transferência de recursos públicos.”;

(xvii) “Naquele contexto, diante da autorização normativa do CONTRAN para o estabelecimento de registros eletrônicos das informações, com o objetivo de prestigiar a eficiência dos atos registrais promovidos pelo DETRAN/PR, deflagrou-se procedimento administrativo com vistas à formalização da avença ora impugnada.”;

(xviii) “Conforme se pode examinares autos do procedimento (mov. 39, fls. 31/60 e 62/127), seja quando da formalização do instrumento-base, seja quando da proposição de seu termo aditivo, o negócio jurídico foi previamente submetido ao exame técnico da Coordenadoria Jurídica do DETRAN/PR, assim como da Coordenadoria Técnico-Jurídica da Casa Civil e, ainda, à autorização do Exmo. Sr. Governador do Estado. Na tramitação, em momento algum se questionou a natureza conveniente do instrumento ou mesmo a possibilidade de efetivar-se a parceria» que se reputava aderente aos regulamentos do CONTRAN.”;

(xix) “Já vigentes os acordos, o próprio DENATRAN, em Ofício Circular endereçado aos dirigentes dos DETRANs, solicitou "que não sejam adotadas quaisquer alterações no modelo de Registro de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gravames anteriores à análise do tema pelo DENATRAN" (mov. 39, fls. 129/130).”;

(xx) “Ora, a toda evidência, inexistia. nem nunca existiu, no âmbito administrativo, qualquer dúvida acerca da possibilidade e da natureza jurídica do acordo estabelecido, cuja licitude recebeu a chancela prévia dos órgãos de assessoria jurídica do DETRAN e da Governadoria do Estado. Ademais, igualmente não se pode questionar a subsunção dos referidos instrumentos às Resoluções do CONTRAN, bem como o fato de que o próprio DENATRAN orientou à manutenção da prática até que solucionasse, anos mais tarde, a controvérsia que se inaugurou quanto aos mencionados ajustes.”;

(xxi) “Em primeiro lugar, deve-se reiterar que o juízo de invalidade dos atos administrativos, por parte do Tribunal de Contas, somente ocorre depois de 14 anos da sua formalização! Há, para dizer o mínimo, evidente descompasso temporal entre o exame que ora se faz e as circunstâncias concretas que, naquele momento, condicionaram a atuação pública do gestor da autarquia de trânsito.”;

(xxii) “Não bastasse essa evidente dissociação, veja-se que a própria manifestação da Inspeção, transcrita na fundamentação do Acórdão, admite o aspecto controvertido da distinção jurídica, neste caso, entre convênio e contrato - especialmente, ao referir que se trata de “institutos muito próximos”. Por outro lado, o embargante, quando na posição de gestor, agiu calcado no entendimento jurídico dos órgãos consultivos que examinaram previamente a matéria - cujo posicionamento, repise-se, converge com o de doutrinadores de representatividade nacional.”;

(xxiii) “O Egrégio Tribunal de Contas da União, ao se debruçar sobre a responsabilidade dos gestores sujeitos à sua jurisdição, já definiu que “a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige" configura erro grosseiro ou culpa grave, atraindo a aplicação de multa¹.”;

(xxiv) “Nessa senda, seria de se questionar: diante da existência de opinativos da Coordenadoria Jurídica do PETRAN/PR e da Casa Civil» bem como da própria autorização governamental amparada em tais pronunciamentos» seria lícito ao recorrente deixar de formalizar os convênios ora impugnados? A resposta, seguramente, é negativa, dado que, se o fizesse» provavelmente o recorrente, na função de gestor público, incorreria em culpa grave, passível de sanção (art. 28 da LINDB), por exorbitar de suas atribuições funcionais.”;

(xxv) “Ademais, conforme se demonstrou, a manutenção do ajuste obedecia à orientação geral exarada pelo DENATRAN - circunstância que, nos termos do art. 24 da LINDB, há de ser considerada na análise do caso.”;

(xxvi) “Todas essas circunstâncias fáticas devem ser sopesadas na imposição de sanções, na estrita dicção do art. 22, § 2º da LINDB.”;

(xxvii) “Deve-se considerar, nesse propósito, que (i) a conduta do gestor decorreu de interpretação atestada pela sua assessoria jurídica e coerente com a prática administrativa de então, (ii) não tendo imposto qualquer dano ao patrimônio público ou a terceiros, mas somente uma (iii) suposta violação abstrata à ordem jurídica (consistente na pretensa inobservância do dever de licitar).”;

(xxviii) “Na esteira dessa jurisprudência, impõe-se ao Douto Plenário encampar os fundamentos utilizados naquela decisão para o presente caso, sobretudo porque não se evidencia qualquer desvio de recursos ou indício de má-fé na conduta do recorrente, que jamais teve suas contas rejeitadas ou veio a ser apenado por esse Egrégio Tribunal³, mas que se vê sancionado após mais de uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

década por questão que não trouxe quaisquer prejuízos concretos à Administração - e, como observado pelo próprio Relator, veio a ser completamente solucionada pelo DENATRAN somente em 2017.”;

A petição recursal do Sr. Eros Monteiro, fora juntada à peça 261. Do documento, destaco os seguintes trechos:

(i) “A Tomada de Contas Extraordinária no 480.504/2019 é oriunda do Comunicado de Irregularidade instaurado pelo Conselheiro Superintendente da 5ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. No referido comunicado, a equipe técnica responsável pela fiscalização do Detran/PR apontou irregularidades no processo de credenciamento de empresas para a prestação de serviço de registro de contratos de financiamento de veículos com cláusula de alienação fiduciária, regulado pelo Edital de no 01/2018, quais sejam: a) descumprimento do prazo de publicidade do credenciamento; b) definição do preço público; c) desatendimento ao princípio da isonomia; d) ausência de publicidade do manual de integração; e) irregularidades na composição da comissão de credenciamento.”;

(ii) “Após o despacho no 1016/19, que determinou o processamento da Tomada de Contas e inclusão do embargante ao processo, houve apresentação de contraditório. Em suas razões de contraditório, o embargante esclareceu, em síntese, que: a) não participou da elaboração da versão final do edital de credenciamento; b) não integrou a Comissão designada para o Credenciamento nº 01/2018, sequer tendo participação na montagem da referida Comissão; c) não teve participação alguma no descumprimento do prazo de publicidade do credenciamento, do prazo para protocolo do credenciamento, da definição do preço público do credenciamento, do desatendimento ao princípio da isonomia, da publicidade do Manual de Integração.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iii) “Todavia, a responsabilidade pelo descumprimento do prazo de publicidade do credenciamento inicialmente atribuída ao então Diretor-Geral em decorrência do despacho de autorização para o credenciamento, foi posteriormente atribuída à Ana Sílvia Amorim Drewello, chefe do Setor de Compras da Coordenadoria Administrativa do DETRAN/PR, pela republicação do edital, e ao ora embargante, à época Coordenador Administrativo, por “culpa in vigilando” em relação à Ana Sílvia (Instrução no 11/19 e Acórdão no 3397/21).”;

(iv) “Em que pesem as alegações do recorrente nas razões de contraditório, no pedido de reconsideração e nos embargos de declaração, o v. Acórdão no 419/2023 manteve o Acórdão no 3397/21, aplicando “ao Sr. Eros Monteiro, multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude do achado nº 1 na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19.”;

(v) “Interpretando-se a redação da alínea “d”, não há margem a dúvidas no sentido de que a sanção ali prevista poderá ser aplicada “ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor”, hipóteses às quais o recorrente não se enquadra, na medida em que não integrou a comissão de licitação, não emitiu parecer – seja de ordem técnica ou jurídica – e não foi o gestor responsável pelo credenciamento nº 01/2018 e pelo acompanhamento dos contratos dele decorrentes, conforme exaustivamente exposto nas manifestações anteriores.”;

(vi) “Desse modo, considerando que o dispositivo legal é claro ao atribuir a multa administrativa às autoridades ali elencadas e que o recorrente não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, incabível aplicar a ele a sanção ali prevista.”;

(vii) “Ademais, conforme consta no Acórdão no 3397/21 do Tribunal Pleno, atribuiu-se multa ao recorrente pelo dever de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vigilância em relação à Ana Silvia Drewello, chefe do Setor de Compras, que, por sua vez, recebeu ordem direta do da assessoria da diretoria para que fizesse a publicação do credenciamento no Diário Oficial do Estado, razão pela qual publicou o extrato do edital de Credenciamento no 01/2018 no Diário Oficial no 10.243, de 01 de agosto de 2018, contendo o resumo do objeto, o número do protocolo, a autorização (autoridade e data), a data de abertura e informações complementares, tudo em conformidade com a Lei no 15.608/2007.”;

(viii) “Entretanto, no início da manhã do dia 1.8.2018, Luiz Farias, Assessor do Senhor Diretor Geral à época, informou ao Setor de Compras que a publicação havia saído errada, ordenando, de forma verbal e peremptória, que o edital fosse republicado (o recorrente não estava presente, mas há testemunhas de que a ordem foi impositiva). Assim, Ana Silvia Amorim Drewello republicou o extrato no Diário Oficial no 10.244, de 02 de agosto de 2018.”;

(ix) “Ressalte-se que Ana Silvia, embora tenha estranhado a ordem para realizar a publicação, bem como a forma como lhe foi determinada a republicação, acatou as ordens, inclusive porque, conforme determina o artigo 279, VII, da Lei no 6.174/70 (regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná), é dever do funcionário “obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais”. Além disso, em nenhum momento agiu com dolo, culpa ou má-fé com a republicação do extrato do edital. Logo, diante da ausência de elemento subjetivo, não há como responsabilizá-la e, principalmente, sancioná-la por ato que não gerou as irregularidades apontadas pelo TCE.”;

(x) “Ademais, importante destacar dois pontos. O primeiro deles diz respeito ao fato de que o recorrente possuía inúmeras atribuições como Coordenador Administrativo à época dos fatos, mas dentre elas não estava a aprovação de matérias para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

publicação. O segundo se refere ao fato de que o recorrente tinha aproximadamente setenta funcionários, sendo impossível controlar de maneira permanente a atuação de todos, sob pena de inviabilizar a divisão do trabalho e a boa prestação do serviço – é aqui, inclusive, que reside o princípio da confiança.”;

(xi) “De acordo com esse princípio, quem atua conforme as regras estabelecidas pode confiar, salvo em situações excepcionais que indiquem o contrário, que outras pessoas dedicadas à mesma atividade cumprirão igualmente as regras. Assim, vislumbra-se que Ana Silvia Drewello confiou na conduta do assessor da diretoria e o ora recorrente confiou na conduta dela ao obedecer às ordens do superior hierárquico de ambos.”;

(xii) “Portanto, conclui-se que não falar em culpa “in vigilando” do recorrente, sendo incabível a imposição da sanção imposta a ele no Acórdão no 3397/21.”;

(xiii) “Diante do exposto, requer a Vossa Excelência o conhecimento e o provimento do presente recurso de revista para reformar o teor dos Acórdãos nos 3397/21 e 419/2023, reconhecendo-se a ausência de responsabilidade do peticionante, afastando-se a sanção pecuniária de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d” da Lei Complementar Estadual no 113/2005.”.

A petição recursal do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi fora juntada à peça 263. Do documento, destaco os seguintes trechos:

(i) “Em 15/07/19, a referida Inspeção protocolou Comunicação de Irregularidade sem pedido cautelar, distribuída a mim por dependência, que noticiou as seguintes irregularidades no processo de credenciamento regido pelo Edital de Credenciamento nº 001/2018 do DETRANPR: a) descumprimento do prazo de publicidade do credenciamento; b) falha ao fixar prazo para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

protocolo do credenciamento; c) falha na definição do preço público do credenciamento; d) desatendimento ao princípio da isonomia; e) falta de publicidade do Manual de Integração; f) irregularidade na composição da Comissão de Credenciamento.”;

(ii) “Por meio do Despacho nº 1016/19 (peça nº 17), recebi a Comunicação de Irregularidade integralmente, determinando seu processamento como Tomada de Contas Extraordinária, além de determinar a citação dos interessados.”;

(iii) “Sobreveio o Acórdão n. 3397/21, decidindo aplicar as seguintes sanções pecuniárias: ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por oito vezes, em virtude dos achados nº 2, 3, 5 e 6 na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19 e em razão da procedência das Representações da Lei nº 8.666/93 de nº 817629/18, 20588/19, 279590/19 e 458126/19.”;

(iv) “Posteriormente, no Acórdão nº 419/23-STP foi retirada de ofício a condenação pelo achado 3, em razão de um erro material, resultando na aplicação da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por sete vezes.”;

(v) “O Acórdão n.º 3397/21 do Tribunal Pleno aplicou multa administrativa ao Recorrente, tendo como principais fundamentos as razões expostas pela 5. ICE na Instrução n. 11/19 (peça 104), 22/19 e na peça exordial (peça 3).”;

(vi) “O acórdão se vale eminentemente das alegações trazidas pelos órgãos internos, mas deixa de discorrer sobre o elemento volitivo, qual seja, o dolo e o erro grosseiro.”;

(vii) “Portanto, apesar das controvérsias aqui levantadas, ao Tribunal de Contas cabe averiguar sim o elemento volitivo na conduta, ainda que não se tenha observado prejuízo ao erário, utilizando-se de dois elementos principais: culpa grave e dolo.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(viii) “Como apontado em artigo da página Zênite2 , percebe-se que os Tribunais de Contas (v.g. TCU e TCs do Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rondônia) afastam a possibilidade de responsabilização da autoridade máxima, do dirigente maior, do superior hierárquico ou de qualquer outro agente público que ocupe posição de liderança em órgãos ou entidades na Administração Pública simplesmente pelo fato de ostentar tal condição: (...)”;

(ix) “Cabe mencionar que o Edital de Credenciamento nº 01/2018 teve análise jurídica, para cumprir o disposto no art. 40, inciso I, alínea"?", da Lei Estadual nº 15.608/2007 e ao Decreto Estadual nº 3203/2015 em relação ao termo de referência e edital, no Parecer nº 190/2018-AJU, Protocolo nº 15.191.750-o, realizado no dia 30 de julho de 2018, pela Assessoria jurídica do Departamento de Trânsito do Estado do Paraná.”;

(x) “O protocolo tem por objetivo realizar "análise jurídica acerca da Minuta de Edital de Credenciamento de pessoas jurídicas para a execução do serviço de Registro de Contratos de Financiamentos de veículos automotores com cláusula de alienação fiduciária, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor nos termos da Resolução nº 668/2017- COTRAN", e ao final do parecer concluiu o seguinte "diante do exposto, entende-se que o presente instrumento contempla os dispositivos legais vigentes e assegura o melhor atendimento ao interesse público".”;

(xi) “O mesmo raciocínio pode ser aplicado a cada um dos Achados ainda mantidos em face do peticionante (Achados 02, 05 e 06) nessa fase processual, a respeito dos quais se reitera as razões de contraditório: (...)”;

(xii) “Trata-se acima efetivamente de meras inconformidades, que não poderiam ensejar outro raciocínio se não de que o gestor visou a solução da questão internamente, considerando inclusive a rapidez com que se deu seu mandato: (...)”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xiii) “Assim, se o gestor, ora peticionante, não tinha qualquer sinal de alerta para constatar irregularidades, visto que estava amparado pela manifestação favorável da equipe de expertise e não havia nada escancaradamente fora do usual, mostra-se de todo desproporcional imputar-lhe multa administrativa, bastando recomendações aos órgãos para que adotem procedimentos mais eficazes para controle interno.”;

(xiv) “Isso é certo em relação Credenciamento 01/18, em que a fase interna e técnica não tinham avaliação vertical do Embargante. Bastava a ele homologar o certame, cujo escopo se limitava a aspectos gerais, e não aquelas atinentes aos supostos achados indicados nas instruções 11 e 22 de 2019.”;

(xv) “Se foi dado continuidade Edital, não foi outra a intenção se não preservar o interesse público, ao evitar a descontinuidade de serviço essencial às atividades da Autarquia. Tratam-se, pois, de serviços essenciais ao bom funcionamento das atividades do DETRAN-PR, cujas necessidades de contratação por meio de credenciamento de pessoas jurídicas para registro eletrônico dos contratos de financiamentos de veículos automotores com cláusulas de alienação fiduciária estavam devidamente justificadas, sendo certo que a falta de tais contratações puniria o cidadão usuário dos serviços públicos.”;

(xvi) “Assim, o Acórdão desconsiderou que, especialmente neste caso, inexistindo dano ao erário comprovado no caso, em casos análogos de mera impropriedade sanável, o feito deve ser convertido em ressalva.”;

(xvii) “Portanto, ausente o elemento volitivo, cabe o afastamento de todas as condutas imputadas ao peticionante, inclusive considerando a razoabilidade e proporcionalidade das medidas a ele imputadas com mandato restrito/exíguo.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A petição recursal da Sra. Gysele Vieira Silva Shafa fora juntada à peça 265. Do citado documento, cito os seguintes trechos:

(i) *“A presente Tomada de Contas Extraordinária, é oriunda do Comunicado de Irregularidade instaurado pelo Conselheiro Superintendente da 5ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de contas do Estado do Paraná, por meio do qual, a equipe técnica responsável pela fiscalização da Autarquia, apontou irregularidades no processo de credenciamento de empresas para o serviço de registro de contratos de financiamento de veículos, regulado pelo Edital nº 001/2018, em relação aos seguintes aspectos: a) descumprimento do prazo de publicidade do credenciamento; b) ausência de transparência na definição do preço público; c) desatendimento ao princípio da isonomia; d) ausência de publicidade do manual de integração; e) irregularidades na composição da comissão de credenciamento, atribuindo à então ocupante do cargo em comissão de assessora jurídica - na prática, chefe de uma equipe composta de aproximadamente 25 servidores, entre advogados comissionados e apoio técnico) - a responsabilidade pela limitação do prazo de credenciamento e pela falta de transparência na definição do preço público.”;*

(ii) *“Fundamentou-se o Exmo. Conselheiro Relator do processo ao atribuir responsabilidade à subscritora dos pareceres de nºs 167/2018 e 190/2018, que instruem o processo de credenciamento em análise, na suposta validação do procedimento, e inobservância da limitação do prazo para protocolo de pedidos de credenciamento.”;*

(iii) *“O Decreto Estadual nº 4.507/2009, que tem por objetivo definir características, condições, normas e competências para o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas nas situações em que o objeto a ser contratado pelo Estado do Paraná, através de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seus órgãos e entidades, possa ser realizado simultaneamente por diversos contratados assim estabelece: (...).”;

(iv) “Denota-se claramente da análise dos dispositivos legais antes transcritos (artigo 83), que o Decreto Estadual que regulamenta o credenciamento, contempla expressamente a possibilidade de republicação do Edital, fixando prazo para novos credenciamentos (parágrafo único do artigo 16), o que não faria sentido, caso fosse admitida tão somente a interpretação literal do inciso III do artigo 25.”;

(v) “Importante ressaltar que, o artigo 1º § 1º do Decreto Estadual nº 4507/20091, estabelece que o credenciamento deve observar as peculiaridades do serviço.”;

(vi) “Nesse contexto, não fosse a possibilidade de interpretação sistemática de todos os dispositivos normativos aplicáveis ao caso concreto, deveria ser garantida, por exemplo, a distribuição randômica da demanda, conforme prevê expressamente o artigo 25, V da Lei Estadual nº 15.608/07, in verbis:”;

(vii) “No entanto, a inaplicabilidade de tal dispositivo foi reconhecida pelo próprio Conselheiro Relator, no julgamento da Representação da Lei nº 8.666/93, autuada sob o nº 858830/18, raciocínio que caracterizaria ilegalidade, sob a ótica da interpretação literal (adotada para fundamentar a responsabilização da recorrente).”;

(viii) “Na mesma linha de raciocínio, sopesando as afirmações da assessora direta do Diretor-Geral Srª Rosângela Curra, e os dispositivos legais relacionados ao tema, a recorrente observou que a interpretação sistemática do artigo 26, III da Lei Estadual nº 15.608/2007 e dos artigos 16 e 83 do Decreto Estadual nº 4507/2009 permitia concluir que o artigo 27 do instrumento convocatório encontrava respaldo nos dispositivos legais aplicáveis à espécie.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ix) *“Isto porque, a possibilidade de credenciamento a qualquer tempo não impõe necessariamente o credenciamento imediato, uma vez que existem etapas prévias a serem observadas, como análise documental, prova de conceito para demonstração das funcionalidades sistêmicas, etc..”;*

(x) *“Tais etapas necessitam de validação por equipes técnicas especializadas, e por conseguinte, demandam tempo e expertise técnica, razão pela qual, o Decreto Estadual que regulamenta o assunto, contempla expressamente a possibilidade de republicação do Edital, abrindo a possibilidade de participação de novos interessados na prestação do serviço, o que parecia razoável, sob a ótica da administração da demanda pelas áreas técnicas responsáveis.”;*

(xi) *“Em relação à possibilidade de atualização das condições gerais do Edital, o artigo 83 estabelece que o órgão ou entidade interessada na contratação por credenciamento pode convocar novos interessados, facultando-lhe ainda a atualização das condições gerais do Edital e seus anexos.”;*

(xii) *“Destarte, inexistente ilegalidade na construção do artigo 272 do instrumento convocatório, cujo texto inclusive foi ajustado a pedido da então assessora jurídica, com a supressão do trecho “após o prazo estabelecido nesse artigo, não serão recepcionados novos pedidos”, já que, tal dispositivo ficaria incompatível com o disposto no artigo supramencionado, restringindo a admissão de outros interessados.”;*

(xiii) *“Conforme já sinalizado nas manifestações anteriores, a recorrente, à época mera ocupante de cargo em comissão, não detinha o poder de revisar atos praticados pela gestão. Sua atuação restringia-se à orientação do gestor acerca das possibilidades defensáveis do ponto de vista legal a partir das diretrizes por ele estabelecidas.”;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xiv) *“Não fosse assim, também deveria ser responsabilizado, o assessor jurídico que atestou na regularidade do convênio nº 12/2007, que deu ensejo à responsabilização do então Diretor-Geral David Antônio Pancotti também imposta no acórdão ora recorrido.”;*

(xv) *“Ademais, restou demonstrado tanto no pedido de reconsideração quanto nas razões de contraditório apresentados pela Recorrente, que além de delineado verbalmente por diversas vezes em reuniões realizadas com a gestão e coordenadores das áreas operacionais correlatas, o procedimento mais adequado sob o aspecto legal foi pormenorizadamente delineado no parecer nº 167/2021 (fls. 382/393). No entanto, a gestão optou por não adotar os procedimentos sugeridos.”;*

(xvi) *“Nesse contexto, em virtude da hierarquia e da natureza de seu cargo, mesmo divergindo da forma escolhida pelos gestores para impulsionar rapidamente o processo, a recorrente buscou na legislação vigente, dispositivos que pudessem justificar as ações por eles determinadas.”;*

(xvii) *“Resta hialino que a recorrente era subordinada ao Diretor-Geral (autoridade máxima da entidade) e por conseguinte, não detinha competência, tampouco autonomia para se insurgir contra as diretrizes estabelecidas pelo gestor.”;*

(xviii) *“Justamente por essa razão, as manifestações exaradas em pareceres elaborados por advogados comissionados possuem natureza opinativa, destinando-se tão somente a nortear o gestor, que, dotado do poder de decisão, não está adstrito às opiniões neles elencadas.”;*

(xix) *“Logo, não pode o agente público que se manifestou a respeito das questões que permeiam o processo, ser responsabilizado por eventual desconformidade dos procedimentos adotados posteriormente, corroborados pelo gestor da entidade.”;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xx) *“Outrossim, ainda que se considere que, por ser o credenciamento processado por inexigibilidade de licitação, o parecer jurídico possui natureza vinculante, é absolutamente incabível a responsabilização da recorrente, haja vista que, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 195, de 27 de abril de 20163, a representação judicial e extrajudicial do Estado do Paraná e suas autarquias é de competência exclusiva dos advogados integrantes do quadro efetivo do Estado.”;*

(xxi) *“Ressalte-se por oportuno, que o assunto “registro geral de contratos” já havia sido tratado por outros gestores, a exemplo dos protocolados de nºs 14.739-241-9, 14.735.709-5 e 14.275.788-5, todos submetidos pelos gestores à análise de Procuradores do Estado, procedimento também adotado na análise de minuta do Edital de credenciamento de clínicas médicas e psicológicas – protocolado nº 10.867.675-2, cujo procedimento – republicação anual do edital, abrindo prazo para novos pedidos de credenciamento foi usado como parâmetro para o presente caso.”;*

(xxii) *“No entanto, apesar de reiteradamente alertados da complexidade do tema pela recorrente, os gestores optaram por abrir mão dos encaminhamentos subsequentes ao seu parecer opinativo, quais sejam, validação das questões financeiras pelo Diretor Administrativo financeiro, e encaminhamento da minuta de Edital ao Núcleo Jurídico da Casa Civil para ratificação dos termos do instrumento convocatório.”;*

(xxiii) *“Conforme já demonstrado nas manifestações anteriores, apesar de divergir do formato definido pela gestão para a definição do preço público, registrando em seu parecer nº 167/2018 o procedimento mais adequado, do ponto de vista legal, os gestores da Autarquia não acataram o procedimento sugerido pela recorrente”;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xxiv) *“Resta evidente que a recorrente não tinha o “poder” de determinar ou supervisionar os atos da gestão e que a natureza do cargo que exercia, exigia que encontrasse na legislação vigente, dispositivos que pudessem ser utilizados como respaldo às ações definidas pelos gestores.”;*

(xxv) *“Todo o contexto fático demonstra claramente que as irregularidades descritas pela 5ª ICE/TCE, não guardam correlação com os pareceres jurídicos subscritos pela recorrente, mas propriamente com a execução de atos administrativos pela Comissão de Credenciamento, que além de credenciar uma empresa antes do prazo legal estabelecido, protelou a análise documental dos demais interessados na prestação do serviço, afrontando o princípio da isonomia e o próprio conceito de credenciamento e provocando sucessivos questionamentos junto ao TCE/PR.”;*

(xxvi) *“Acerca das atribuições da comissão de credenciamento, – da qual a recorrente nunca fez parte – estabelece o instrumento convocatório: (...)”;*

(xxvii) *“Resta evidente que, se houve irregularidades no processo de credenciamento, estas se deram na fase de análise dos processos – incumbência da comissão instituída para este fim, inexistindo má-fé ou ação dolosa por parte da recorrente.”;*

(xxviii) *“No caso em análise, restou demonstrado que a recorrente desconhecia qualquer intenção dos gestores de beneficiar uma empresa em detrimento de outras, inexistindo dolo ou erro grosseiro em suas ações.”;*

(xxix) *“Por conseguinte, inexistente nexo de causalidade entre os fundamentos utilizados em suas manifestações (legalmente embasadas) e as irregularidades sinalizadas no acórdão ora recorrido, sendo absolutamente descabida a multa administrativa imposta à recorrente.”;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xxx) “Importante ressaltar que a atuação do agente público não deve ser analisada sob o ponto de vista puramente formal, sem a devida contextualização da realidade enfrentada, o que corresponderia a um raciocínio impróprio e, sobretudo, violador dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.”

A FENASEG – Federação Nacional das Empresas de Seguro Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta – apresentou sua petição recursal à peça 269. Do citado documento, transcrevo os seguintes trechos:

- (i) “A Recorrente apresentou suas razões de contraditório. Demonstrou inexistir irregularidade no convênio e juntou pareceres de especialistas em Direito Público que concluíram pelo descabimento de licitação no caso concreto (Marçal Justen Filho e Digo de Figueredo) – peça 49 dos autos nº 568948/11.”;
- (ii) “Nesse cenário, a Recorrente, a partir de demanda do Sistema Financeiro Nacional, desenvolveu o Sistema Nacional de Gravames – SNG, que é um sistema privado de registro eletrônico de restrições financeiras sobre veículos automotores. A consulta ao SNG foi disponibilizada de forma gratuita aos órgãos de trânsito.”;
- (iii) “Em 2009, houve a edição da Resolução nº 320/09 do Contran, que determinou que o envio dos dados necessários para que os órgãos de trânsito fizessem o registro de contratos deveria ser feito por meio eletrônico pelas instituições financeiras. Com isso, cada uma das instituições financeiras teria que desenvolver um sistema próprio, compatível com cada órgão de trânsito.”;
- (iv) “A Recorrente então criou o Sistema de Registro de Contratos de Financiamento de Veículos Automotores – SIRCOF. O uso da plataforma é facultado às instituições financeiras e disponibilizado, sem qualquer exclusividade e gratuitamente, aos órgãos de trânsito que aceitam receber dados no sistema, como é o caso do DETRAN/PR.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (v) “Contudo, e sempre respeitosamente, o acórdão parte de premissa equivocada. O convênio formalizado entre a Recorrente e o DETRAN/PR é juridicamente perfeito. Não contém nenhum vício capaz de conduzir à sua invalidação.”;
- (vi) “A figura do convênio é usualmente utilizada para cooperação entre entes do poder Público na realização de interesses recíprocos e coincidentes dos partícipes, sem fins lucrativos.”;
- (vii) “Na definição conferida pelo art. 1º, §1º, inc. I, do Decreto Federal nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, (...)”;
- (viii) “Por convênio, os partícipes estabelecem relação de colaboração para atingir um objetivo comum, ou seja, relação desprovida do caráter sinalagmático (antagonismo obrigacional) que configura o contrato, propriamente dito.”;
- (ix) “Embora a definição faça referência às relações entre entes do poder público, a essência da figura do convênio permanece: atuação conjugada, sem fins lucrativos, para satisfação de interesses recíprocos dos conveniados.”;
- (x) “A Recorrente é titular de licença de uso exclusivo do SNG e do SIRCOF.”;
- (xi) “Nessa condição, celebrou convênios com diversos DETRANs, inclusive com o DETRAN/PR, além de contratos com entidades representativas de instituições financeiras, ficando assim habilitada a intermediar, por meio eletrônico e em tempo real (online), o fluxo de informações entre essas instituições financeiras e os DETRANs conveniados.”;
- (xii) “Esses sistemas, não produzem os atos jurídicos de competência dos DETRANs. Permitem apenas a transmissão de informações e o seu arquivamento e pesquisa nos bancos de dados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

públicos. Os procedimentos de inclusão ou de baixa de gravames, inclusive para emissão de novo documento de propriedade, são desempenhados exclusivamente pelos DETRANs.”;

(xiii) “A utilização desses sistemas não é obrigatória no Paraná. A utilização do SNG por qualquer usuário é expressamente permitida, porém não existe imposição para a sua utilização exclusiva pelos interessados, que podem comparecer (diretamente ou mediante representantes) às instalações do DETRAN/PR e apresentar os documentos exigidos para obter o registro pretendido.”;

(xiv) “O vínculo jurídico estabelecido entre a Recorrente e o DETRAN/PR tem natureza consensual. Trata-se de acordos de vontade que geram efeitos jurídicos para as partes.”;

(xv) “Esse consenso entre as partes não acarreta o surgimento de uma contratação típica de direito privado, disciplinada segundo um modelo próprio das empresas privadas. Não existe uma avença típica de direito privado entre o DETRAN/PR e a Recorrente. Mais ainda, a FENASEG não se configura como uma empresa privada atuando de modo típico no mercado.”;

(xvi) “Além disso, esse vínculo de natureza consensual não configura um contrato administrativo em sentido restrito. Não produz a delegação para a Recorrente de nenhuma competência estatal (e isso nem seria juridicamente possível). Ou seja, a Recorrente não assume o desempenho de atividades de cunho público e, portanto, não atua em nome do poder público em face dos particulares.”;

(xvii) “Por outro lado, também não se configura uma contratação subordinada ao regime da Lei 8.666/93. Primeiro, porque a Recorrente não presta serviços à Administração Pública. Segundo, porque ela não recebe nenhuma contraprestação da Administração Pública. Ainda que a Recorrente realize um desembolso em favor da Administração Pública, o valor não é correspondente a alguma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestação recebida. Não se trata de uma contrapartida econômica por um benefício percebido pela Recorrente.”;

(xviii) “Ou seja, sob qualquer enfoque que se analise o vínculo entre DETRAN/PR e Recorrente, não é possível se caracterizar um contrato, seja privado ou público.”;

(xix) “Não existe acordo de vontades para gerar obrigações de execução de prestações recíprocas e comutativas. O que existe é um acordo de vontades – convênio – de que participam a Recorrente e o DETRAN/PR.”;

(xx) “Os convênios preveem que os sistemas serão utilizados pelos DETRANs sem nenhum ônus para o poder público, cabendo à Recorrente promover a implantação de infraestruturas de alimentação, a manutenção e o desenvolvimento dos programas e aquilo que se fizer necessário para o perfeito funcionamento do sistema. Ou seja, cabe à Recorrente arcar com todas as obrigações e custos pertinentes: (...)”;

(xxi) “A Recorrente é pessoa jurídica sem fins lucrativos – o que lhe permite cobrar a menor remuneração possível – e as receitas que obtém são aplicadas no desenvolvimento de suas atividades, inclusive na implantação de programas de interesse público no setor de veículos automotores.”;

(xxii) “A Recorrente assumiu a obrigação de pagamento aos DETRAN de um determinado valor por operação realizada: (...)”;

(xxiii) “Esse pagamento constitui doação a cargo da Recorrente e não possui cunho remuneratório da atividade estatal, mas reflete a intenção de promover a contribuição aos órgãos de trânsito para o seu reaparelhamento, visando aos interesses convergentes de prevenção de fraudes e ao aprimoramento das políticas e medidas de redução de acidentes de trânsito.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xxiv) “A Recorrente tem suas atividades remuneradas exclusivamente pelos usuários e pelas instituições financeiras a ela associadas. Tais pagamentos resultam dos contratos privados entre a Recorrentes e esses usuários do sistema – sem participação nem intervenção do DETRAN.”;

(xxv) “A cobrança de uma remuneração pela Recorrente em face de terceiros não afeta a configuração do convênio. O vínculo jurídico estabelecido entre a Recorrente e os particulares não se confunde com aquele por ela mantido com o DETRAN/PR.”;

(xxvi) “O custo das infraestruturas e dos serviços promovidos pela Recorrente deve ser mantido de alguma maneira. Logo, a exigência de pagamento dos usuários envolve uma relação jurídica puramente privada, que não se subordina à dimensão do direito público.”;

(xxvii) “Portanto, ficam evidentes duas ordens de vínculos jurídicos envolvendo a Recorrente. Há a relação estabelecida com o Poder Público e há relações estabelecidas com os usuários. Como a Recorrente não é uma delegatária de serviço público, o direito público não alcança o relacionamento por ela entabulado com os particulares.”;

(xxviii) “Por meio do convênio, a Recorrente assume a obrigação de promover o uso e a manutenção de sistemas de informática e de assegurar a existência de infraestruturas necessárias e adequadas à transmissão de informações pertinentes à atividade de registro de veículos automotores.”;

(xxix) “Por seu turno, o DETRAN/PR se obriga a adotar as providências para receber as comunicações eletrônicas e a processá-las tal como se fossem encaminhadas fisicamente ou mediante o uso de sistemas de sua própria titularidade.”;

(xxx) “Ambas as partes assumem direitos e obrigações. Mas o conteúdo essencial das prestações não consiste numa prestação a ser incorporada no patrimônio da outra parte.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xxxix) “Em suma, a FENASEG desempenha atividade privada e não é delegatária do Poder Público. A sua atuação propicia vantagens e benefícios não apenas aos particulares, mas também o Poder Público – e isso deriva não apenas da ausência de desembolso de recursos públicos na implantação de sistemas de comunicação, mas também do desenvolvimento e manutenção, pela FENASEG, de sistemas que permitem a padronização, o controle, a rapidez, a segurança e a simplicidade da apresentação de requerimentos e de documentos pelos particulares em face do Poder Público.”;

(xxxix) “Portanto, o acordo de vontades mantido entre a Recorrente e o DETRAN/PR tem natureza jurídica de convênio, especialmente porque se destina a assegurar a atuação coordenada entre sujeitos diversos, sem prestações sinalagmáticas entre elas.”;

(xl) “Tradicionalmente, afirma-se que os convênios públicos não dependem de licitação por duas razões jurídicas fundamentais: (i) ausência de vantagem para as partes e (ii) usual ausência de exclusividade do convênio.”;

(xli) “A primeira razão é evidente. O convênio não envolve uma contrapartida para o patrimônio público e dele não decorre nenhuma vantagem para o particular. Portanto, como não existe fundamento em diferenciar as possíveis alternativas segundo um critério de vantajosidade para o Poder Público, não é necessário – e nem seria lógico – estabelecer um processo licitatório.”;

(xlii) “A segunda razão consiste na usual ausência de exclusividade na pactuação de convênios. A licitação é um procedimento para escolher objetivamente uma ou várias propostas dentre uma pluralidade mais ampla, excluindo as que não foram escolhidas. Isso não ocorre com o convênio: o Poder Público poderia pactuar convênios diversos, de modo que a existência de um não seria excludente de outros.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xxxvi) “No caso concreto, o convênio promovido entre a Recorrente e o DETRAN/PR não depende de licitação por diversos fundamentos – que podem ser reconduzidos à figura da inexigibilidade de licitação, que significa a ausência de competição entre diferentes potenciais prestadores.”;

(xxxvii) “Mais ainda, as características do registro público de gravames são incompatíveis com a existência de uma pluralidade de sistemas de acesso e transferência de informações. Existe um cadastro único de nível nacional, cuja alimentação necessita fazer-se por meio de um único sistema de comunicação à distância. Afigura-se tecnicamente impossível manter a segurança do sistema com a utilização de uma pluralidade de sistemas de acesso.”;

(xxxviii) “Logo, a substituição do sistema ou a conjugação de outros sistemas para atuação concomitante conduziria a um desperdício injustificável de tempo e de recursos públicos.”;

(xxxix) “Se existe um sistema operacional e adequado, cuja existência não envolve investimentos adicionais, haveria uma violação ao princípio da eficiência a contratação ou de outra solução para promover o mesmo resultado ou de uma solução adicional apta a gerar potenciais conflitos de compatibilidade.”;

(xl) “A competição é inviável, eis que somente a FENASEG se encontra em condições de ofertar ao poder público um sistema cuja utilização não envolve repasse de recursos públicos e, ademais, é compatível com a infraestrutura existente atualmente, os funcionários dominam a sua utilização e apresenta inquestionável segurança.”;

(xli) “A Resolução nº 689/2017–Contran reconheceu que o fornecimento de sistema eletrônico para consulta a gravames em veículos deve ser contratado mediante credenciamento. Ou seja: não é cabível promover licitação para usufruir desses serviços, tal como equivocadamente consignado nos vv. acórdãos.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xlii) “Segundo o art. 10, §1º, os “órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão implementar os novos procedimentos para registro dos contratos nos termos desta Resolução, cabendo-lhes a supervisão e o controle de todo o processo de forma privativa e intransferível, podendo sua execução ser realizada por terceiros, mediante credenciamento e/ou contratação”..”;

Após os documentos recursais, a 5ª Inspeção de Controle Externo (5ª ICE), em sua Instrução nº 16/23 (peça 279), entendeu pelo:“(i) *pelo não provimento dos Recursos de Revista apresentados pelos Srs. Eros Monteiro, Marcelo Alvarenga Panizzi e Gysele Vieira Silva Shafa, respectivamente às peças 261, 263 e 265, mantendo-se hígido, quanto à matéria, o Acórdão n.º 3397/21 – TP;* (ii) *pelo encaminhamento dos Recursos de Revista apresentados pelo Sr. David Antônio Pancotti e pela FENASEG, respectivamente às peças 259 e 269, para manifestação dos técnicos responsáveis pela instrução da Denúncia n.º 568948/11, em atenção ao artigo 262, §5º, do Regimento Interno deste Tribunal.*”.

Da manifestação técnica, destaco os seguintes trechos:

(i) “Quanto ao mérito, faz-se mister destacar que os argumentos esposados pelos Srs. Eros Monteiro, Marcelo Alvarenga Panizzi e Gysele Vieira Silva Shafa, em seus respectivos recursos, repisam, majoritariamente, alegações já manifestadas na fase instrutória e reiteradas em sede de embargos declaratórios.”;

(ii) “Sobre tais argumentos outrora já apresentados, é forçoso reconhecer que nada mais há que ser acrescentado por parte desta 5ª Inspeção de Controle Externo, haja vista que, na fase instrutória do feito, foram objeto de minudente análise, razão pela qual se transcreve, com a devida vênica, excerto da Instrução n.º 5/22-5ªICE (peça 174), por sintetizar o encadeamento das manifestações desta unidade no presente processo, assim como o objeto das análises nelas efetuadas: (...)”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iii) “Assim, resta de todo o modo evidente que tais argumentos, frise-se, ora repisados em sede recursal em nada afetam o entendimento desta unidade instrutória alicerçado ao longo do presente procedimento, claramente delineado nas manifestações discriminadas no excerto supra e que, dentre outros fundamentos, embasou o Acórdão n.º 3397/21 – Tribunal Pleno (peça 130).”;

(iv) “Por seu ineditismo, porém, cumpre-se esclarecer que a alegação apresentada pelo Sr. Eros Monteiro à peça 261, segundo a qual a multa contida no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/20054 não seria passível de imposição ao mencionado recorrente, igualmente não merece ser provida.”;

(v) “Tal se dá porque, a despeito de o dispositivo facultar a imposição da sanção ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor, não a restringe de modo algum aos mencionados agentes, na medida em que a regra geral se encontra disposta no artigo 86 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Paraná – TCE/PR: (...)”;

(vi) “Destarte, submete-se à jurisdição do TCE/PR e, portanto, também às decisões de caráter sancionatório por este emanadas, na conformidade do artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 113/20055 , toda pessoa física que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda. Não à toa, a Lei Orgânica desta Corte de Contas, no mesmo artigo 87, porém em seu inciso IV, alínea “g”⁶ , prescreve sanção de caráter geral, a qual somente não foi imposta ao agente no caso concreto por existir outra, de caráter específico, cujo valor era até mesmo menor.”;

(vii) “Diante de tal razão, resta evidente que ao recorrente pode ser imposta a multa do artigo 87, inciso III, alínea “d”, haja vista que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sua conduta restou claramente individualizada, na medida de suas responsabilidades e do nexos causal discriminados.”;

(viii) “Por fim, no que diz respeito aos Recursos de Revista interpostos pelo Sr. David Antônio Pancotti (peça 259) e pela FENASEG (peça 269), cumpre informar que a Denúncia n.º 568948/11 não foi instruída pela atual 5ª Inspeção de Controle Externo – 5ªICE7, na competência relativa ao quadriênio 2019-2022, tampouco por nenhum dos servidores que hoje a integram. Por tal motivo, sugere-se ao Ilustre Relator o encaminhamento dos citados recursos para manifestação dos técnicos responsáveis pela instrução da Denúncia indigitada, em atenção ao artigo 262, §5º, do Regimento Interno do TCE/PR”;

Acatando a sugestão de encaminhamento da 5ª ICE, os autos foram remetidos aos técnicos responsáveis pela instrução da Denúncia n.º 568948/11, para análise dos Recursos de Revista apresentados pelo Sr. David Antônio Pancotti e pela FENASEG, respectivamente às peças 259 e 269, o que ocorreu por intermédio da Instrução nº 36/23 (peça 292). Da citada instrução, destaco os seguintes trechos:

(i) “Quanto à tese preliminar, os recorrentes alegam a extinção da punibilidade pela prescrição intercorrente, citando relevantes julgados de outras cortes. Contudo, neste Tribunal, a disciplina vigente sobre o tema (prejulgado nº 26) expressamente determina que a prescrição intercorrente só existirá na fase de execução¹. Assim, não é possível dar provimento a tese preliminar.”;

(ii) “Quanto ao mérito, ambos os recorrentes insistem nos mesmos argumentos já trazidos ao longo do processo para afastar a natureza contratual da relação entre o Detran-PR e a FENASEG e, assim, o afastamento da necessidade de procedimento licitatório prévio. Ocorre, que não se visualiza inovação capaz de alterar a análise jurídica feita na Informação 38/2012 e, sobretudo, justificar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

modificação do supracitado julgado. Portanto, no mérito, opina-se pelo não provimento dos recursos.”;

(iii) “Quanto ao cabimento das multas administrativas, não se pode ignorar as relevantes alterações que a nova redação² da LINDB impôs na responsabilização dos agentes públicos.”;

(iv) “Dentre as várias alterações, destaca-se a do art.283 que limitou o sancionamento do agente público quando evidenciado a prática de ato irregular com dolo ou erro grosseiro.”;

(v) “O erro grosseiro é quando há grave violação ao dever de cuidado. Ou nas palavras do ministro Benjamin Zymler, o erro grosseiro “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” (Acórdão 2391/2018- PlenárioTCU). Percebe-se, assim, que se trata de conceito aberto⁴ que precisa caso a caso ser definido pelo julgador.”;

(vi) “A complexidade de um tema, a existência de manifestações técnicas do assessoramento do agente público são, dentre outros, aspectos que devem ser considerados quando do julgamento e definição da responsabilização.”;

(vii) “Como já foi dito, a controversa desta denúncia é a natureza da relação do DETRAN e a FENASEG. Ou seja, tema de complexidade jurídica.”;

(viii) “Aqui vale destacar que o parecer técnico da assessoria jurídica (Parecer nº1627-2007 – peça 19, fls.13) foi pela legalidade da celebração do convênio. Diante deste cenário, difícil é concluir que o sr. David Antônio Pancotti agiu com diligência muito abaixo do esperado (erro grosseiro), condição legal para justificar sua punição.”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio do Parecer nº. 867/23 (peça 293), manifestou-se pelo não provimento dos recursos em análise.

É o relato necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Diante da decisão do Relator originário de aglutinar os diversos processos, o que desencadeou a formação de vultoso volume documental, é indispensável a adoção de uma lógica de prioridade para análise dos recursos manejados.

Nesse contexto, e até por uma questão cronológica de fatos, os primeiros recursos a serem analisados são os interpostos pelo Sr. DAVID ANTONIO PANCOTTI (peça 259) e pela FENASEG – Federação Nacional das Empresas de Seguro Privados (peça 269), ressaltando que o primeiro indica a existência preliminar de mérito referente à prescrição intercorrente, a qual passo a analisar.

Em que pese a longa tramitação processual suscitada pela parte e o período em que supostamente os autos teriam ficado sem movimentação efetiva, a prescrição intercorrente não é reconhecida no Tribunal de Contas, nos termos do Prejulgado nº 26.

Vale destacar que o citado Prejulgado sofreu recente compatibilização com as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em destaque Tema 899. Na oportunidade, a prescrição intercorrente não fora acolhida.

Considerando o teor do Prejulgado nº 26, e a complexidade do tema objeto dos autos, a farta documentação existente, a perpetuação da contratação tido como irregular por mais de uma década, a preliminar de mérito não deve ser acolhida. Mesmo assim, é importante destacar que o Tribunal de Contas tem o dever de dar cumprimento ao princípio processual da razoável duração dos processos, a fim de garantir o atingimento do seu resultado útil.

Superada a preliminar, passo ao mérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sucinto raciocínio, a argumentação trazida pela FENASEG, à peça 269, diz respeito à natureza jurídica do ato¹ celebrado entre ela e o DETRAN-PR, **no ano de 2007**, cujo objeto era operacionalização do Sistema Nacional de Gravame (SNG) e do Sistema de Registro de Contratos de Financiamento de veículos Automotores (SIRCOF).

Por diversas oportunidades, inclusive no recorrido Acórdão nº 3397/21-STP (peça 130), asseverou-se a proximidade dos institutos do convênio e do contrato. Não obstante, no citado ato decisório, com base nas instruções técnicas, com destaque a Informação nº 38/12-5ªICE² e Instrução nº 25/12-DCE³, a conclusão foi que a natureza jurídica era de contrato administrativo, dada a contraposição de interesses.

A FENASEG, conforme alegado na peça recursal (269), é entidade privada. Portanto, sua existência depende de lucro, conforme trecho do citado recurso abaixo reproduzido.

“A Recorrente tem suas atividades remuneradas exclusivamente pelos usuários e pelas instituições financeiras a ela associadas. Tais pagamentos resultam dos contratos privados entre a Recorrentes e esses usuários do sistema – sem participação nem intervenção do DETRAN.”

Nota-se que o lucro advém das taxas cobradas dos usuários dos serviços. O valor repassado pela FENASEG ao DETRAN-PR, obviamente é inferior ao cobrado do usuário.

Não há nos autos qualquer menção ao exercício de fiscalização, pelo DETRAN-PR, dos valores que eram efetivamente cobrados, dando margem à possibilidade de lucros inquantificáveis às custas dos usuários dos serviços.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, em análise de caso semelhante, assim consignou⁴:

¹ Vide Processo nº 56894-8/11.

² Peça 40 do Processo nº 56894-8/11.

³ Peça 55 do Processo nº 56894-8/11.

⁴ Processo DEN-14/00498861



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

27. A GRV recebe de R\$ 22,00 a R\$ 42,00 por veículo que é financiado no Brasil pelo fornecimento de uma plataforma eletrônica e administração da base de dados de gravames e seus detalhes contratuais. A empresa alvo possui registro de todos os financiamentos de veículos e está ligada a 27 DETRANs (Departamentos Estaduais de Trânsito), com os quais divide as receitas de registro dos gravames à seguinte proporção: 50% GRV; 25% DETRANs e 25% FENASEG - Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização.

A Lei Estadual nº 15608/07, claramente estabelece, no inciso II do art. 133, que o elemento “persecução de lucratividade”, é um dos diferenciadores do instrumento de contrato e do convênio. Portanto, não há como alterar o entendimento da natureza de contrato trazido na decisão recorrida.

Noutro sentido, adentrando na análise do Recurso interposto pelo Sr. DAVID ANTONIO PANCOTTI, entendo que a citada decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina, que excluiu a responsabilidade dos agentes públicos signatários dos convênios, conforme trecho abaixo reproduzido, deve ser seguida nos presentes autos deste TCE/PR.

Diverge-se das instruções precedentes em que se propõe a aplicação de multa aos responsáveis. Quanto à responsabilidade dos envolvidos, não se há que condenar a opção na época pelo convênio com imposição de multa, uma vez que após análise pormenorizada dos autos, verifica-se que há pareceres jurídicos opinando pela assinatura dos termos de convênio, divergência na doutrina e jurisprudência sobre o tema, somado à demonstrada restrição à competitividade com monopólio privado na operação do Sistema Nacional de Gravames (SNG).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim sendo, a reponsabilidade atribuída ao Sr. DAVID ANTONIO PANCOTTI deve ser afastada, posto que, conforme análise dos autos nº 56894-8/11, há vasta documentação demonstrando:

- (i) Há informação de que o DETRAN-PR celebrou “convênios” com a FENASEG desde 2001 (peça 15);
- (ii) Houve análise prévia de diversos setores, inclusive do gabinete do governador à época, sobre a celebração dos convênios (peça 19);
- (iii) Existia dúvidas, inclusive do DENATRAN, sobre a solução a ser adotada (peça 25);
- (iv) As decisões judiciais sobre o tema foram proferidas após a assinatura dos convênios.

Portando, o contexto demonstra que o agente agiu respaldado em elementos que o levaram a crer, no meu entender, na possibilidade de celebração da contratação.

Diante disso, nos termos do que determina o §1º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), abaixo transcrito, a sanção atribuída ao agente não deve ser mantida.

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.

É indispensável consignar que 5ª ICE, em sua manifestação juntada à peça 292, destes autos, indica a inexistência de demonstração de erro grosseiro,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

condição indispensável para justificar a punição do agente, nos termos do que preconiza o art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

Diante disso, as multas atribuídas ao Sr. DAVID ANTONIO PANCOTTI, não devem ser mantidas.

Continuando a análise dos documentos recursais, passo ao Recurso do Sr. Eros Monteiro, juntada à peça 261.

O agente fora responsabilizado no Processo Tomada de Contas Extraordinária nº 48050-4/19, oriundo do Comunicado de Irregularidade instaurado pelo Conselheiro Superintendente da 5ª Inspeção de Controle Externo.

Especificamente, a responsabilização e o sancionamento do agente se deram, conforme Acórdão nº 3397/21-STP (peça 130), em razão da não atuação vigilante pelos atos praticados pelo setor de compras do DETRAN-PR, nos termos do que preconiza o art. 25, IV do Regimento Interno do órgão.

O ato irregular praticado, o qual o recorrente não teria sido vigilante, diz respeito à previsão de disposição em *“violação ao prazo legal de publicidade do instrumento convocatório, sob a responsabilidade dos Srs. Eros Monteiro e Ana Silvia Amorim Drewello”*.

Conforme depreende-se dos autos, o Edital previu que o prazo para requerer credenciamento pelas interessadas seria de *“(...) de 30 dias úteis da publicação do edital.”*, em afronta ao disposto no inciso III, do art. 25, da Lei Estadual nº 15.608/07 (abaixo reproduzido).

Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos:

(...)

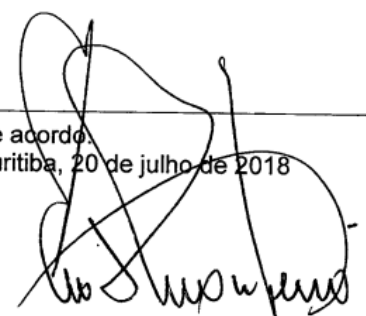
III - possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pelo interessado, pessoa física ou jurídica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

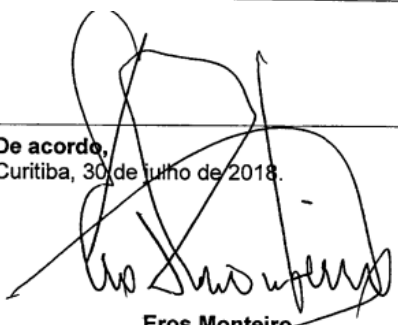
Em que pese tal situação, verifica-se que a responsabilização e sancionamento do agente, conforme descrito pela 5ª ICE às fls. 27 da peça 104, estaria pautada nos documentos constantes às fls. 199 e 201 da peça 04, nos quais constam (conforme abaixo reproduzido), respectivamente, carimbos com os dizeres “De Acordo”, assinados pelo Sr. Eros Monteiro, em memorandos de mero encaminhamento dos autos do procedimento.

De acordo.
Curitiba, 20 de julho de 2018



Eros Monteiro
Coordenador Administrativo

De acordo.
Curitiba, 30 de julho de 2018.



Eros Monteiro
Coordenador Administrativo

Primeiramente, o “de acordo”, em uma análise contextual, fora dado para os encaminhamentos do procedimento. Inferir que o sentido era de concordar com a adequação do procedimento parece-me temerário. Não se pode responsabilizar um agente público sem a existência de um nexo de causalidade efetivo. A atuação do agente é distinta de outras condutas relatadas nos autos, as quais indicam a existência de poder decisivo ou conclusivo para consumação da irregularidade.

Vale destacar que o nexo causalidade não pode ser infinito, sob pena de responsabilização irrestrita de quaisquer pessoas que trabalhem em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinado órgão ou entidade, simplesmente por lotados em determinado departamento, ou terem de alguma forma atuado nos autos. O nexo de causalidade deve ser efetivo, ou seja, a conduta deve ser indispensável para consumação do ato.

Nesse sentido, se suprimidos os encaminhamentos constantes nos citados documentos de fls. 109 a 201 da peça 04, ao que tudo indica, as irregularidades teriam sido consumadas por outras vias.

Na análise dos documentos trazidos nos autos, não verifico a demonstração efetiva da existência de dolo ou erro grosseiro na conduta do agente, nos termos do que preconiza o art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

Isso porque o dolo é a vontade livre e consciente do agente em realizar conduta com o objetivo de consumir determinada irregularidade. O mero “de acordo” em dois documentos não possibilita, no meu entender, tal conclusão.

De mesma sorte, entendo que não há demonstração, pelos documentos indicados, de “erro grosseiro”, ou seja, ter o agente atuado com diligência abaixo da esperada por simplesmente ter acordado com o encaminhamento do procedimento.

Por todo exposto, entendo que a responsabilização e sancionamento do agente devem ser afastados.

No mesmo sentido, entendo que a responsabilização atribuída a Sra. Ana Silva Drewello (fls. 11 da peça 104) pela “(...) *republicação do conteúdo irregular que suprimiu a data de abertura do certame, diante da não comprovação material nos autos da necessidade que a fundamentou ou do comando expresso de outros agentes.*”, não deve ser mantida.

A ação da agente, que ocupara a chefia do setor de compras do DETRAN-PR, à época dos fatos, foi decorrente, conforme constante às fls. 202 a 211, de decisão superior hierárquica, pautada em Parecer Jurídico.

Ao que tudo indica, a agente pública agiu de acordo com as competências atribuídas ao setor que chefiava, confiando na lisura das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinações superiores e na informação jurídica existentes nos autos do procedimento. Por esse motivo, entendo que nos termos do art. 22, §1º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, a sua responsabilização não deve ser perpetuada.

Vale destacar que, inclusive, a agente demonstrou que atuou de forma diligente, conforme documentos juntados à peça 98, indicando questões que deveriam ser alteradas no edital de credenciamento.

Entendo, portanto, no não cabimento da manutenção da sanção atribuída a Sra. Ana Silva Drewello.

Esse raciocínio não deve ser aplicado ao recurso apresentado pela Sra. Gysele Vieira Silva Shafa, a qual foi responsabilizada pela emissão dos Pareceres Jurídicos nº 190/2018-AJU (fls. 202 a 210 da peça 04) e nº 167/2018-AJU (fls. 13-24 da peça 04) favoráveis ao procedimento, mesmo diante das irregularidades atinentes ao art. 25 da Lei Estadual nº 15.608/07. Sobre isso, transcrevo trecho da Instrução técnica da 5º ICE, constante à peça 104:

No entanto, ainda que a Sra. Gysele tenha possivelmente manifestado em reunião a impossibilidade de restrição indevida da participação de eventuais interessados, o Parecer 190/2018-AJU7 em verdade atesta que o procedimento observou o contido na Lei Estadual n.º 15.608/2007, referenciando expressamente, ato contínuo, o artigo que regulamenta o prazo para participação, a qualquer tempo, dos interessados.

Assim, não houve somente uma omissão por parte da assessora jurídica, mas efetivamente a conclusão pela legalidade do procedimento, inclusive, expressamente, quanto à questão em que se manifesta a irregularidade apontada, o que enseja a sua responsabilização.

A agente pública, com formação jurídica, expressamente atestou a regularidade do procedimento, mesmo diante do conhecimento de irregularidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atinentes às normas estaduais que tratam do credenciamento, conforme trecho de seu Parecer nº 190/2018-AJU (fls. 202 a 210 da peça 04).

“De todo exposto, conclui-se que o procedimento pretendido observou, o disposto na Lei Estadual nº 15.608/2009 (...)”

(...)

“Bem como harmonizou, dentro do cabível à espécie, os demais requisitos legais explicitados no Decreto Estadual nº 4507/2009 – que dispõe acerca das características, condições, normas e competências para o credenciamento (...)”

(...)

“Diante do exposto, entende-se que o presente instrumento contempla os dispositivos legais vigentes, e assegura o melhor atendimento ao interesse público.”

Dos trechos citados, conclui-se que ou a agente agiu com o *animus* de cometer/concorrer com a consumação das irregularidades ou cometeu *erro grosseiro*.

Caso a tese da não intencionalidade da agente seja acolhida, resta o *erro grosseiro*, que seria a atuação abaixo do esperado. Ora, uma advogada, assessora jurídica de um órgão de grande relevância na estrutura do Estado do Paraná, não assume o cargo sem notório conhecimento das matérias que a ela serão submetidas.

Em casos semelhantes, o Tribunal de Contas tem entendido pela responsabilização do Parecerista. A título de exemplo, cito trecho do Acórdão nº 4309/17-STP, de Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

“No caso em espécie, observo o referido erro grosseiro, haja vista que os advogados discorreram (consoante Parecer nº 361/2009 à peça nº 48, fls. 9 e ss.) acerca da conformidade da Dispensa de Licitação em seus aspectos legais, corroborando com a realização da licitação com base em urgência inexistente, a chamada emergência fabricada.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se pode acolher a tese do caráter meramente opinativo do “parecer jurídico” para fins de exclusão de responsabilidade do parecerista, a qual agindo, no mínimo, em erro grosseiro, concorre para prática de ato irregular. Nesse sentido, cito trecho do Acórdão nº 3607/19-STP, de Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares:

[...] Assim, resta claro que a contratação em questão não atendeu a qualquer dos requisitos estatuídos no Prejudgado nº 06 desta Corte de Contas e decorreu de uma ação unilateral e injustificada dos vereadores que compunham a Mesa Executiva da Mesa da Câmara Municipal, embasado em parecer redigido pelo Diretor Jurídico com erro técnico e culpa grave quanto à adequação da contratação aos requisitos do Prejudgado nº 06.

A respeito da responsabilidade do parecerista, cite-se o entendimento de Marçal Justen Filho: “A responsabilidade do emitente do parecer – tenha ou não dito parecer cunho vinculante, seja ou não obrigatório – depende do conteúdo e das circunstâncias. Em todos os casos, não se admite que o parecer tenha cunho meramente “opinativo”, tal como se o emitente de um parecer fosse um inimputável, não subordinado ao dever de formular a melhor e mais adequada manifestação possível. (...) Ao examinar e aprovar os atos de licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal e solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos.

Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo. A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões”.

Portanto, as sanções aplicadas a Sra. Gysele Vieira Silva Shafa, devem ser mantidas.

De igual sorte, entendo que o recurso proposto pelo Sr. Marcello Alvarenga Panizzi (peça 263) não deve prosperar.

A responsabilização e sancionamento ocorrera por diversas condutas, relacionados a diversos processos apensos, conforme trecho do acórdão recorrido abaixo transcrito.

d) ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por oito vezes, em virtude dos achados nº 2, 3, 5 e 6 na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19 e em razão da procedência das Representações da Lei nº 8.666/93 de nº 817629/18, 20588/19, 279590/19 e 458126/19.

A responsabilização do agente, Diretor Geral do DETRAN-PR à época dos fatos, mostra-se coerente diante dos indícios existentes nos autos de, no mínimo, não ter atuado para evitar a consumação dessas (*culpa in vigilando*).

A não observância do seu dever de vigilância na sua atuação, como gestor da entidade, mesmo diante de diversos indicativos de irregularidades, permite concluir pelo acerto da decisão que responsabilizou o agente.

A Instrução nº 11/19-5ªICE (peça 104), apontou que “(...) é difícil afastar desde já qualquer alegação de possível desconhecimento prévio por parte do então Diretor-Geral acerca da questão suscitada.”, fato que corrobora com a responsabilização e sancionamento atribuído.

Existem diversos elementos, inclusive na petição de defesa de outras partes, afirmando as tentativas de noticiar a existência de irregularidades no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimento que estava sendo realizado pelo DETRAN-PR. A título de exemplo, cito a informação constante à peça 96, em que consta “(...) *a notícia da irregularidade ora em comento, inclusive, foi submetida pela Coordenadoria Administrativa à Sra. Rosangela Curra Kosak - que desempenhava suas funções no Gabinete da Diretoria-Geral - através de e-mail encaminhado em 26/07/2018 e lido na mesma data, conforme atestam os documentos acostados à peça 96, fls. 17-41 (especificamente a sugestão de alteração de redação do artigo 27, redigida em azul).*”.

Outro exemplo a ser citado é o trecho da petição da Sra. Gyselle Vieira Silva Shafa, na qual informa a realização de reunião junto aos assessores do Diretor Geral, oportunidade em que teria sido questionado se o trabalho da assessora estava sendo “*contra o governo*”.

São diversos elementos que desencadearam na matriz de responsabilização formulada pela 5ªICE, demonstrando o nexu causal da ação do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi na consumação dos fatos.

A responsabilização de gestor pela *culpa in vigilando* possui farto amparo de decisões dos Tribunais de Contas. Como exemplo, cito o Acórdão nº 1001/2018-Primeira Câmara, do Tribunal de Contas da União:

8. Nesse cenário, cumpre enfatizar que, segundo a jurisprudência do TCU, o fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando (Acórdão 298/2000-TCU-Plenário, 19/2002-Plenário, 7.694/2010-1ª Câmara, 2.603-2011-Plenário, dentre outros) , razão pela qual a irresignação do recorrente não merece prosperar. (Relator Excelentíssimo Ministro Bruno Dantas).

Destaco que, apesar dos diversos indicativos nos autos da consciência do agente em atuar na consumação das irregularidades de forma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comissiva, a sua responsabilização não abordou o dolo, mas, sim, seu “erro grosseiro” por não ter atuado de forma vigilante na função de gestor máximo do DETRAN-PR.

Diante do exposto, o sancionamento do agente deve ser mantido nos termos da decisão recorrida.

Feita a análise dos recursos propostos, o voto é pela procedência parcial, conforme fundamentação.

3. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **PROVIMENTO PARCIAL** dos recursos manejados, nos seguintes termos:

- (i) Provimento do Recurso interposto pelo Sr. DAVID ANTONIO PANCOTTI, afastando sua responsabilização e sanções impostas no acórdão recorrido;
- (ii) Provimento do Recurso interposto pelo Sr. EROS MONTEIRO, afastando sua responsabilização e sanções impostas no acórdão recorrido;
- (iii) Provimento do Recurso interposto pela Sra. ANA SILVA DREWELLO, afastando sua responsabilização e sanções impostas no acórdão recorrido;
- (iv) Não Provimento do Recurso interposto pela FENASEG – Federação Nacional das Empresas de Seguro Privados, mantendo a irregularidade do convênio celebrado com o DETRAN-PR, nos termos destes autos;
- (v) Não Provimento do Recurso interposto pela Sra. GYSELE VIEIRA SILVA SHAFÁ, mantendo a responsabilização e sancionamento a ela imputado na decisão recorrida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(vi) Não Provimento do Recurso interposto pelo Sr. MARCELLO ALVARENGA PANIZZI, mantendo inalterada responsabilização e sancionamento nos termos das decisões proferidas.

Transitado em julgado, os autos devem ser encaminhados à Diretoria de Protocolo (DP) para inversão da autuação, devendo o Processo sob nº 480504/19 retornar a tramitar como principal.

Por fim, nos termos do art. 32, §3º do Regimento Interno, os autos devem ser encaminhados ao Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, competente para acompanhamento da execução da decisão.

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 os Recursos de Revistas, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO PARCIAL** dos recursos manejados, nos seguintes termos:

(i) Provimento do Recurso interposto pelo Sr. DAVID ANTONIO PANCOTTI, afastando sua responsabilização e sanções impostas no acórdão recorrido;

(ii) Provimento do Recurso interposto pelo Sr. EROS MONTEIRO, afastando sua responsabilização e sanções impostas no acórdão recorrido;

(iii) Provimento do Recurso interposto pela Sra. ANA SILVA DREWELLO, afastando sua responsabilização e sanções impostas no acórdão recorrido;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iv) Não Provimento do Recurso interposto pela FENASEG – Federação Nacional das Empresas de Seguro Privados, mantendo a irregularidade do convênio celebrado com o DETRAN-PR, nos termos destes autos;

(v) Não Provimento do Recurso interposto pela Sra. GYSELE VIEIRA SILVA SHAFÁ, mantendo a responsabilização e sancionamento a ela imputado na decisão recorrida;

(vi) Não Provimento do Recurso interposto pelo Sr. MARCELLO ALVARENGA PANIZZI, mantendo inalterada responsabilização e sancionamento nos termos das decisões proferidas.

II - Determinar, após transitado em julgado, o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo (DP) para inversão da autuação, devendo o Processo sob nº 480504/19 retornar a tramitar como principal.

III - Determinar, por fim, nos termos do art. 32, §3º do Regimento Interno, o encaminhamento dos autos ao Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, competente para acompanhamento da execução da decisão.

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

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente