TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	355166/23
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS DO IVAÍ
INTERESSADO:	FABIANA MAGNANI TREVELIN DOS SANTOS, JEAN VITOR MORAES 10803495960, JOSE LUIZ SANTOS, LUCIANO OTILIO DOS SANTOS, MARCOS APARECIDO RODRIGUES, MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS DO IVAÍ
ADVOGADO / PROCURADOR	ALESSA LIMA RODRIGUES, ANTONIO MARCOS SOLERA, CHRISTIAN LIMA SOLERA, EDSON BALDIN, JULIANI GOMES, KARINA BORGES DE LIMA MARUSIAK BARBOSA, WILLIAN LIMA SOLERA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1915/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Município de São Carlos do Ivaí. Pessoa jurídica criada para participar de licitação na qual a empresa de propriedade de vereadora não podia participar. Negativa de vigência à Lei Federal nº 8.429/1992, alterada pela Lei Federal nº 14.320/2021. Absolvição em ação civil de improbidade administrativa. Princípio da independência das instâncias. Ausência de penalização, nesta Corte, com base na lei de improbidade administrativa. Recurso conhecido e improvido.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Relator originário)

Tratam os presentes autos de Recurso de Revisão no qual o Sr. José Luiz Santos (peças 88) interpôs petição em face do Acórdão 976/23 que indeferiu o Recurso de Revista em face do Acórdão 2021/20 (peças 69).

Por meio da Instrução 5293/23 a Coordenadoria de Gestão Municipal (peças 106) manifestou-se pelo indeferimento do recurso, no que foi acompanhada pelo Parecer 1329/23 do Ministério Público de Contas (peças 107).

É o breve relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.WBQ4

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Com efeito, as petições de peças 98 e 102 o recorrente reitera o pedido de sobrestamento dos presentes autos em decorrência de existência de ação civil pública.

Após a instrução processual, o Sr. José Luiz Santos juntou aos autos cópias do acórdão emitido nos autos nº 0000829-06.2019.8.16.0127 na qual consta no acórdão não há indícios suficientes para a condenação de improbidade administrativa.

Deve-se observar que no processo administrativo aplica-se o princípio da verdade material (DI PIETRO, Maria Sylvia. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. TCERJ, 2º semestre de 2013).

O Tribunal de Contas da União (TCU) entende que a sentença penal não possui força suficiente para fazer coisa julgada na esfera administrativa quando reconhecer a prescrição:

> *ACÓRDÃO 3651/2013-Plenário DATA DA SESSÃO 10/12/2013 RELATOR ANA ARRAES ÁREA Direito Processual TEMA Princípio da independência das instâncias SUBTEMA Decisão judicial OUTROS INDEXADORES Sentença penal, Crime, Prescrição TIPO DO PROCESSO TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ENUNCIADO A sentença penal não possui força suficiente para fazer coisa julgada na esfera de competência do Tribunal de Contas da União quando se limita a reconhecer a prescrição do crime, sem afirmar que o fato não existiu ou que o responsável não foi o seu autor.*

Ocorre que não é este o caso apresentado pelo recorrente:

> *PREFEITO MUNICIPAL QUE HOMOLOGA O PROCESSO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DOLO NO SENTIDO DO COMETIMENTO DE FRAUDE. IMPOSSIBILIDADE DE PRESUNÇÃO DE DOLO PELO MERO FATO DE QUE O PREFEITO CONHECE A VEREADORA QUE PRATICOU A FRAUDE. SENTENÇA REFORMADA. ABSOLVIÇÃO*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.WBQ4

> *DO PREFEITO MUNICIPAL ANTE A FALTA DE DOLO NA PRÁTICA ÍMPROBA. Apelação Cível n° 0000829-06.2019.8.16.0127 Apelação - Vara da Fazenda Pública de Paraíso do Norte.*

Desta feita, cabe a repercussão da sentença absolutória de mérito na esfera administrativa, que é amplamente admitida pelo TCU:

> *ACÓRDÃO 5701/2013-Segunda Câmara DATA DA SESSÃO 17/09/2013 RELATOR RAIMUNDO CARREIRO ÁREA Direito Processual TEMA Princípio da independência das instâncias SUBTEMA Decisão judicial OUTROS INDEXADORES Requisito, Vinculação, Sentença penal TIPO DO PROCESSO TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ENUNCIADO* ***A decisão na esfera penal só tem repercussão na instância administrativa quando aquela se manifesta pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria****. (Grifamos)*

Há ritos e formas inerentes a todo procedimento. Na verdade, o princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo (MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 11º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 170).

Diante do exposto, aplicando-se o princípio da verdade material, acolho a decisão judicial proferida junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, e afasto a condenação consubstanciada no Acórdão 2021/20 – Tribunal Pleno (peças 69), quanto a aplicação de multa e declaração de inidoneidade, determinando, em consequência, o arquivamento do feito, com base na referida decisão.

3. VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Vencido)

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PROVIMENTO** do presente recurso para a reforma do Acórdão 2021/20 – Tribunal Pleno (peça 69), excluindo-se a multa e a declaração de inidoneidade, determinando o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.WBQ4

ARQUIVAMENTO do feito, com base na decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná.

Com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

4. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator designado)

Divergindo do Ilustre Relator, apresento voto pelo improvimento do recurso.

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por José Luiz Santos em face do Acórdão nº 976/23-STP , que, por unanimidade , negou provimento ao Recurso de Revista nº 565976/20, manejado contra o Acórdão nº 2021/20-STP , unânime , que julgou procedente a Representação nº 220142/18, diante da contratação da pessoa jurídica Jean Vitor Moraes pelo Município de São Carlos do Ivaí, mediante o Pregão Presencial nº 35/2017, em burla ao art. 40, inciso I, alínea “a”, da Lei Orgânica do Município , fraude à licitação e violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da probidade administrativa.

Consta da fundamentação da decisão originária que “a contratada, em verdade, era uma empresa de ‘fachada’, que foi ‘constituída’ para participar dos certames nos quais a pessoa jurídica L O DOS SANTOS & TREVELIN LTDA., de propriedade de Luciano Otílio dos Santos e Fabiana Magnani Trevelin dos Santos (vereadora do Município de São Carlos do Ivaí), estava impedida de participar, em vista do disposto no artigo 40, inciso I, ‘a’, da Lei Orgânica do Município”.

Em razão disso, aos responsáveis, José Luiz Santos, prefeito municipal, Fabiana Magnani Trevelin dos Santos, vereadora, Luciano Otílio dos Santos e Jean Vitor Moraes, foi aplicada a multa do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e expedida declaração de inidoneidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.WBQ4

perante a Administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, nos termos do art. 97 da mesma lei , para o fim de inabilitá-los ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança e para contratar com a Administração Pública pelo prazo de dois anos.

O recurso tem por fundamento o disposto no art. 74, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Sustenta o recorrente que o inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa foi revogado pela Lei Federal nº 14.320/2021 e que, nos termos da lei vigente, não há conduta ilegal por ele praticada.

Discorre que o único ato praticado pelo insurgente foi a homologação da licitação, não havendo comprovação de que tenha concorrido com os demais representados para a fraude ou que tenha sido conivente com ela, inexistindo ação ou omissão dolosa sua.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pelo improvimento do recurso.

O voto do relator é pelo seu provimento, com a exclusão da multa e da declaração de inidoneidade e o arquivamento do feito, considerando a repercussão da absolvição do ora recorrente na via judicial, em ação civil de improbidade administrativa que tratou dos mesmos fatos.

Não obstante os fundamentos deduzidos em seu voto, ouso divergir do Ilustre Relator.

Conforme bem destacado pela unidade técnica, este Tribunal não aplicou as sanções ao prefeito com base na lei de improbidade administrativa, mas sim “pela constatação da ocorrência de irregularidade na atuação do recorrente como gestor, quando ao homologar o resultado da licitação se eximiu de agir com zelo e conferir as informações da qual tinha pleno conhecimento”.

Note-se que a tramitação da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0000829-06.2019.8.16.0127, envolvendo os mesmos fatos apurados neste feito, já havia sido mencionada na decisão originária desta Corte ,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.WBQ4

que, convém ressaltar, referiu-se aos seus elementos probatórios como complementares àqueles existentes nos presentes autos:

> "Não bastassem os elementos extraídos dos presentes autos, os quais, por si só, já comprovam a fraude perpetrada pelos representados, verifico que tramita na Vara da Fazenda Pública de Paraíso do Norte a Ação Civil de Improbidade Administrativa n.° 0000829-06.2019.8.16.0127, ajuizada pelo Ministério Público Estadual acerca dos mesmos fatos.
>
> Dentre outros elementos, consta da sentença que 'A fraude foi ratificada por Luciano em Juízo, que confessou o 'erro' e disse 'estar pagando' por isso'. Ainda, 'durante os procedimentos da licitação a empresa foi representada por Luciano Otílio dos Santos'.
>
> Referido processo encontra-se em fase recursal."

Nesse norte, e segundo a dicção da própria Lei Federal nº 8.429/1992, incide o princípio da independência das instâncias, o qual somente poderia ser afastado na hipótese de absolvição penal pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria:

> "PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. RESSARCIMENTO. CONDENAÇÃO JUDICIAL. PENSIONAMENTO MENSAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO STF. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 1.022. DEFICIÊNCIA RECURSAL. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 284/STF. CERCEAMENTO DE DEFESA. PRETENSÃO DE REEXAME DOS FATOS E PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 211/STJ.
>
> (...)
>
> IX - 'A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que, diante da independência das esferas criminal e administrativa, somente haverá repercussão, no processo administrativo, quando a instância penal manifestar-se pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria' (AgRg no REsp 1.280.204/SP, relator Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 9/3/2016)." (AgInt no AREsp n.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.WBQ4

> 2.303.091/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 22/5/2024.)
>
> "AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. DISSÍDIO PREJUDICADO. REVALORAÇÃO DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE SÚMULAR N. 7/STJ. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E CRIMINAL. REDUÇÃO DA MULTA CIVIL. REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.
>
> (...)
>
> VI - Oportuno recordar que o caput do art. 12 da Lei n. 8.429/92 consagra a independência das instâncias administrativa, cível e criminal, somente se verificando vinculação quando negada a existência do fato ou da autoria pelo juízo criminal." (AREsp n. 1.569.969/MS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/11/2019, DJe de 22/11/2019.)

Não é, contudo, o que se verifica no presente caso.

Com efeito, a decisão judicial juntada à peça 110 foi proferida em ação civil pública e absolveu o ora recorrente da acusação de cometimento de ato ímprobo por considerar a inexistência de demonstração de dolo no caso concreto e a atipicidade da conduta em relação ao revogado art. 11, inciso I, da Lei Federal nº 8.429/1992.

Ou seja, além de o referido decisum não ter emanado do juízo criminal, a absolvição do insurgente não decorreu da negativa de existência do fato ou da autoria.

Ao contrário, o acórdão emitido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná reforça a sua existência e, embora tenha afastado a prática de ato de improbidade administrativa, destaca que houve irregularidade na conduta do prefeito:

> "Há, de fato, irregularidade na homologação de certame licitatório viciado. No entanto, imperioso observar que o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.WBQ4

> Prefeito Municipal age respaldado por pareceres jurídicos e orientações de sua assessoria, de modo que caberia ao parquet imputar também os subscritores dessas parametrizações, o que não o faz. A ação de improbidade administrativa não pode ser instrumento de demonização da atividade política, buscando a punição de atores políticos por meras irregularidades ou, ainda, pelo cumprimento mínimo das atividades inerentes ao seu cargo."

O que se observa no caso vertente é que esta Corte de Contas, nos termos do Acórdão nº 2021/20-STP, aplicou sanções ao prefeito, ora recorrente, em virtude da sua conduta de adjudicar a homologar o certame, ciente de todos os atos da licitação, tendo sido salientado que "consta no procedimento licitatório que o Sr. Luciano representava a pessoa jurídica contratada, mas não era sócio desta, situação que deveria ter sido verificada, especialmente porque o Sr. Luciano é proprietário de outra empresa já contratada pelo município".

Conforme frisou o Ministério Público de Contas:

> "Não obstante a alegação de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa ao caso concreto, em verdade, verifica-se que as sanções aplicadas decorreram de sua conduta enquanto Prefeito, pois, ao homologar o resultado da licitação fraudulenta, foi omisso em seus deveres enquanto gestor público.
>
> Neste panorama, não resta caracterizada a negativa de vigência de lei, pois o acórdão recorrido não decidiu a aplicação de sanções com base na Lei de Improbidade Administrativa. Além disso, tal aplicação ocorre nos autos nº 0000829-06.2019.8.16.0127, de Ação Civil de Improbidade Administrativa, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, para apurar os mesmos fatos objeto da Representação, já decidida."

Destarte, como se pode observar, não houve penalização com base na lei de improbidade administrativa, motivo pelo qual não há que se falar em negativa de vigência de lei apta à revisão do julgado.

Ressalte-se, por oportuno, que não caberia o arquivamento do feito, proposto pelo relator, decorrente do afastamento das sanções impostas, tendo em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.WBQ4

vista que os demais representados, também penalizados, não interpuseram recurso. Vale acrescentar que a apelação por eles manejada na ação civil pública restou improvida pelo Tribunal de Justiça.

Pelas razões expostas, corroborando as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial, voto pelo improvimento do presente recurso de revisão.

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 IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

Negar provimento ao presente recurso de revisão.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), pelo provimento do Recurso de Revisão, o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencedor), os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 4 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

IVAN LELIS BONILHA
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.EBFC.WBQ4