TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	759097/23
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	CÂMARA MUNICIPAL DE AGUDOS DO SUL
INTERESSADO:	CÂMARA MUNICIPAL DE AGUDOS DO SUL, GABRIEL FERREIRA DE CRISTO, JESSE DA ROCHA ZOELLNER
ADVOGADO / PROCURADOR	GABRIEL FERREIRA DE CRISTO, THIAGO DE ARAUJO CHAMULERA
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1887/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Acórdão n. 3.394/23-STP, que negou provimento a Pedido de Rescisão. Acórdão rescindendo n. 3.735/19-STP. Procedência de Representação da Lei n. 8.666/1993. Aplicação da multa do art. 87, IV, *g*, quatro vezes. Teoria da continuidade delitiva. Inocorrência. Dissídio jurisprudencial. Inocorrência. Afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Possibilidade. Conversão de quatro multas em uma multa do art. 87, IV, *g*. Recurso provido.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão apresentado por **JESSE DA ROCHA ZOELLNER**, prefeito municipal de Agudos do Sul, contra o Acórdão n. 3.394/23-STP. O acórdão negou provimento ao Pedido de Rescisão que pretendia rescindir o Acórdão n. 3.735/19-STP[1], dos autos originários n. 28.894/18, de Representação da Lei n. 8.666/93.

A representação foi julgada procedente, com aplicação de multa, por irregularidades na contratação de banca de concurso pela Câmara Municipal de Agudos do Sul. As irregularidades constatadas foram: a) adoção de Pregão Presencial como modalidade de licitação; b) indícios de direcionamento da licitação;

[1] Decisão mantida pelo Acórdão 1.184/20-STP, em Recurso de Revista; pelo Acórdão 2.003/20-STP em Embargos de Declaração; e pelo Acórdão 621/23-STP, em Recurso de Revisão.

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

c) descumprimento da Lei n. 10.520/02 quanto ao prazo de publicação do edital; d) indícios de superfaturamento; e) não envio de informações ao SIAP.

Alega o recorrente que esta Corte incorreu na hipótese do inciso III (erro de cálculo ou material) e inciso V (violação literal de disposição de lei), previstos pelo art. 494 do Regimento Interno, que dispõe as possibilidades para pedido de rescisão.

Afirma que as quatro multas que lhe foram aplicadas (devido às irregularidades *a, b, c* e *d*) deveriam ser unificadas sob o fundamento da teoria da continuidade delitiva. As quatro multas são do art. 87, IV, *g*, da Lei Complementar n. 113/2005.

Requer a reforma do Acórdão n. 3.394/23-STP a fim de que seja modificada a decisão e provido o Pedido de Rescisão para unificar as quatro multas impostas, aplicando-lhe apenas uma multa do art. 87, IV, *g*, da Lei Complementar n. 113/2005.

O recurso foi admitido pelo Despacho n. 1.683/23-GCILB (peça 27). Por meio da Instrução n. 55/24 (peça 32), a **CGM** manifestou-se pela **improcedência** do recurso.

O **Ministério Público de Contas**, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer n. 82/27-7PC, de autoria da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, pelo conhecimento e, no mérito, pelo **não provimento** do recurso, com a condenação do recorrente por litigância de má-fé.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Nas razões do pedido de rescisão, o recorrente afirma que a aplicação de quatro multas, uma para cada irregularidade, afronta o entendimento desta Corte de Contas no sentido de que infrações administrativas da mesma espécie podem ser alvo de apenas uma sanção. Reforça seu argumento com base na teoria da continuidade delitiva.

O Acórdão n. 3.394/23, contudo, julgou pela impossibilidade de aplicação da teoria da continuidade delitiva. O relator afirmou que, embora tenham

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

sido constatadas no mesmo procedimento licitatório, as irregularidades não são da mesma espécie, bem como não são todas derivadas da primeira.

Nos exemplos de julgados trazidos pelo requerente, observa-se que, no Acórdão de Parecer Prévio n. 204/21, foi imputada uma única multa porque as irregularidades eram **o mesmo ato** em diferentes datas: **atraso** no envio de documentação.

Da mesma forma, o Acórdão de Parecer Prévio n. 215/21, também citado como exemplo pelo recorrente, trata de **falhas de mesma natureza**, todas referente à **omissão** na apresentação de documentos.

Portanto, em ambas as jurisprudências citadas, há uma repetição entre as impropriedades (atraso e omissão) que não se constata no presente caso. Cada uma das quatro irregularidades apuradas no processo de representação originário poderia ter sido cometida isoladamente e se manteria como irregularidade.

Ainda que a teoria da continuidade delitiva não caiba no caso, impossível não considerar o fato de que o valor das multas equivale a 75% do valor total do contrato objeto da representação originária.

O preço final da contratação foi de R$ 28.999,99, conforme a Cláusula Segunda do Contrato n. 01/2018 (peça 25, autos de Representação n. 57862-8/20). O valor atual da Unidade Padrão Fiscal do Paraná (UPFPR) para o mês de maio de 2024 é de R$ 137,01, conforme a Resolução n. 335/2024-SEFA.

O art. 87, IV, *g*, da Lei 113/2005 prevê multa no valor de 40 UPFPR. O valor de cada uma seria R$ 5.480,40 e o valor total R$ 21.921,60, equivalente a 75,59% do valor do serviço contratado.

Dessa forma, é necessário considerar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como método de apoio interpretativo a essa decisão.

A elevação do princípio da proporcionalidade a princípio constitucional derivou da necessidade histórica de conciliar o direito formal com o direito material. A supremacia da lei cedeu espaço à supremacia da Constituição,

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

vinculada à liberdade, à contenção dos poderes do Estado e à guarda eficaz dos direitos fundamentais[2].

Nesse sentido, é necessário considerar que não se está diante de um caso de dano ao erário e respectivo ressarcimento. Também, que a sanção administrativa da multa é medida adequada ao atendimento da finalidade preventiva. No caso, o fim que se pretende é a não reincidência do gestor em ato irregular.

Portanto, multar o gestor a pagar quantia próxima ao valor do ato administrativo (contrato) pelo qual está sendo punido ultrapassa o fim primeiro que se pretende com a multa[3], qual seja, a prevenção de novas irregularidades. Dessa forma, a aplicação reiterada da sanção de multa, neste caso, torna-se um excesso ofensivo ao princípio da proporcionalidade[4] e ao princípio da razoabilidade.

A doutrina aponta a importância da razoabilidade para a dinâmica do Direito, para garantir que a aplicação da norma ao caso concreto não viole as garantias estabelecidas pelo próprio ordenamento do Estado constitucional. Assim, o pluralismo que o marca profundamente se reflete também nos métodos de interpretação e aplicação dos textos normativos[5], que devem considerar mais elementos além da letra da lei.

Por isso, não acompanho o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas (MPC). Ainda que concorde que a teoria da continuidade delitiva não se amolda ao caso, a Instrução n. 55/24 da CGM (peça 32) encerra sua análise nesse ponto e entende pela improcedência do recurso.

O MPC, por sua vez, também entende pela inaplicabilidade da teoria da continuidade delitiva, porém dá um passo além do entendimento pelo não provimento do recurso, propondo a condenação do recorrente por litigância de má-fé.

---

[2] PISKE, Oriana. Proporcionalidade e Razoabilidade: Critérios de Intelecção e Aplicação do Direito. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2011/proporcionalidade-e-razoabilidade-criterios-de-inteleccao-e-aplicacao-do-direito-juiza-oriana-piske.Acesso em: 5 jun 2024

[3] NETO, Giuseppe Giamundo; LEONI, Fernanda. O sistema sancionador e a vedação ao *bis in idem* ressarcitório. https://www.conjur.com.br/2023-dez-14/o-sistema-sancionador-e-a-vedacao-ao-bis-in-idem-ressarcitorio/#_ftn5.Acesso em: 5 jun 2024

[4] MELLO, Rafael Munhoz. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador:** as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. Coleção temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007.

[5] GUIMARÃES, Diego Fernandes. O Estado constitucional de Direito e a mudança de rumo no sistema de fontes do Direito. **RIL Brasília**, a. 59, n. 233, p. 83-98, jan./mar. 2022. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p83.pdf

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

Conforme expus, mesmo não reconhecendo a teoria da continuidade delitiva no caso, vislumbro razão ao recorrente no que concerte à proporcionalidade e razoabilidade da sanção.

Quanto à alegação de litigância de má-fé, não reconheço essa conduta por parte do recorrente, uma vez que, ainda que sustente argumentos similares no pedido de rescisão e no presente recurso, em nenhum momento postulou por sua absolvição completa, mas apenas pela diminuição do valor da sanção.

Tal comportamento demonstra não haver pretensão de se eximir da conduta delituosa, apenas de tornar a sanção que dela decorre proporcional e razoável dentro do caso concreto.

Dessa forma, o Acórdão n. 3.394/23-STP, que negou provimento ao pedido de rescisão, deve ser reformado, para que as quatro multas aplicadas ao gestor se resumam a uma multa do art. 87, IV, *g*, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme fundamentado.

3. VOTO

Pelo exposto, VOTO pelo **provimento** do Recurso de Revisão, para que seja reformado o Acórdão n. 3.394/23-STP, a fim de que as quatro multas aplicadas ao gestor se resumam a uma multa do art. 87, IV, *g*, rescindindo-se, portanto, o Acórdão n. 3.735/19, dos autos originários de Representação da Lei n. 8.666/1993, n. 28.894/18.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

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

Julgar pelo **provimento** do Recurso de Revisão, para que seja reformado o Acórdão n. 3.394/23-STP, a fim de que as quatro multas aplicadas ao gestor se resumam a uma multa do art. 87, IV, *g*, rescindindo-se, portanto, o Acórdão n. 3.735/19, dos autos originários de Representação da Lei n. 8.666/1993, n. 28.894/18.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
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.WVVV