



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 361201/25
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: PARANA ESPORTE
INTERESSADO: EMERSON LUIS VENTURINI DE OLIVEIRA, MARCIA REGINA TOMADON MOREIRA, PARANA ESPORTE, TIAGO AUGUSTO GAVELIK CAMPOS, WALMIR DA SILVA MATOS
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3097/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Ausência de descrição de quantidades, modalidades esportivas e localização da execução do objeto licitado (jogos esportivos). Adoção de lote único em vez de parcelamento de objeto divisível. Descumprimento, pelos agentes públicos, das regras editalícias sobre o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato. Inexistência de violação ao art. 22 da LINDB. Parecer do Ministério Público pelo não provimento. Não provimento.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Paraná Esporte, na pessoa de seu Diretor-Presidente, Sr. Walmir da Silva Matos, em face do Acórdão nº 1056/25, que negou provimento ao Recurso de Revista, mantendo inalterado o Acórdão nº 3314/24, proferido nos autos de Tomada de Contas Extraordinária nº 124974/24.

O Acórdão nº 3314/24 (peça 33) julgou irregular as contas do Sr. Walmir da Silva Matos tomadas extraordinariamente em expediente proposto pela 2ª Inspeção de Controle Externo¹, em relação a: Achado 01 - Ausência de indicação, no edital de licitação, da quantidade de jogos, das modalidades esportivas e dos municípios onde o serviço será prestado, com as respectivas datas de execução; Achado 02 - Adoção de lote único para objeto divisível, sem justificativa com a

¹ Cujo objeto era o Pregão Eletrônico Nº 44/2023, no qual se buscou a contratação de serviços contínuos de assessoria esportiva especializada e operacional, sem dedicação de exclusiva de mão de obra, para os Jogos Oficiais do Estado do Paraná, na forma especificada neste Termo de Referência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstração das razões concretas para a decisão; com aplicação de multas administrativas.

Também foram julgadas irregulares as contas da Sra. Márcia Regina Tomadon Moreira, do Sr. Emerson Luis Venturini e do Sr. Tiago Augusto Gavelik Campos, fiscais do contrato, em relação a: Achado 03 - Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por meio de instrumentos de controle; com aplicação de multas administrativas.

Alega o Recorrente (peça 55) que, quanto ao Achado 01, no Termo de Referência foi indicado o calendário esportivo, com a descrição dos eventos, inclusive municípios de realização; que o Estudo Técnico Preliminar possui descrição do que se compreende como os jogos do Estado do Paraná, apontando a sua instituição por meio de Decreto Estadual; que os quantitativos foram justificados no ETP; que tais documentos foram apreciados pela assessoria técnica do Paraná Esporte e pela Procuradoria Geral do Estado e não houve apontamentos quanto à insuficiência da descrição ou ilegalidade; que não houve impugnações ao Edital; que o resultado final apresentou economicidade superior a 20%; que o Relator do Voto Vencido considerou que as irregularidades apontadas não foram capazes de macular a lisura das contas da Entidade, pois não há indícios de dano ao erário público, e que o objetivo da licitação foi concluído; que deve ser considerado o art. 22 da LINDB; que, quanto ao Achado 02, a adoção de lote único foi justificada no TR, para garantir padronização dos serviços, se revelando economicamente viável, além de implicar em menores dificuldades para a Administração no gerenciamento dos contratos; que foi aprovado pela assessoria técnica; que o Relator do Voto Vencido considerou que o atendimento do procedimento licitatório foi atendido; que deve ser considerado o art. 22 da LINDB; que, quanto ao Achado 03, não foi apontado concretamente alguma ocorrência que demonstrasse ausência de fiscalização; que os imputados são servidores de carreira, professores, sem nenhuma condenação em sua vida funcional; que impõe-se aos imputados o ônus de prova negativa de fato; que a fiscalização nem sempre se reveste de atos escritos, impondo-se por meio de técnicas de controle, como conferências de faturas, indicação e comprovação de hospedagem e ata de pessoal (corroborando a participação concreta nos eventos), dentre outros; que somente em casos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

descumprimento contratual são realizados registros; que deve ser considerado o art. 22 da LINDB; que os apontamentos realizados pela 2ª Inspeção resultaram em uma série de ações administrativas para aperfeiçoamento do Paraná Esporte; que o processo de contratação de terceiros se encontra em revisão constante; que, em relação à fiscalização, estão trabalhando na capacitação de servidores, assim como se encontra em desenvolvimento plataforma tecnológica de fiscalização.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 584/25 – 6PC (peça 61), opinou pelo não provimento recursal.

II – FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Após análise destes autos, verifico que deve ser dado provimento ao Recurso de Revisão interposto, conforme passo a expor.

O Recorrente fundamenta seu Recurso de Revisão no art. 74, III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ou seja, na hipótese de “*negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais*”.

Para tanto, alega que não foi aplicado o art. 22 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, *in verbis*:

“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.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

Tal dispositivo legal representa inovação no sistema jurídico nacional, estabelecendo novos paradigmas na interpretação de normas sobre gestão pública, especialmente a necessidade de se considerar as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e as exigências de políticas públicas, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Também estabelece orientações para a análise de circunstâncias práticas que limitem ou condicionem a ação do agente público e os critérios de aplicação de sanções, levando em conta a natureza e gravidade da infração, os danos causados à administração, circunstâncias atenuantes e agravantes e os antecedentes do agente.

Assim, a análise de irregularidades e de aplicação de sanções por parte deste Tribunal deve passar por uma leitura do dispositivo legal acima citado, visando adequar as situações ocorridas e enfrentadas pelos gestores públicos com as determinações legais, através de uma análise ponderada e proporcional.

Quanto ao Achado 01, referente à ausência de indicação, no edital de licitação, da quantidade de jogos, das modalidades esportivas e dos municípios onde o serviço será prestado, com as respectivas datas de execução, entendo que não foi realizada a devida ponderação, nos termos do dispositivo legal acima citado, de que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência foram lastreados por aprovação da assessoria técnica, com aprovação do órgão consultivo e seguido de ampla disputa em pregão, conforme bem alegou o Recorrente.

Apesar do apontamento realizado pela 2ª ICE, de que “o *edital carece de informações sobre o quantitativo de jogos, por modalidades e localidades onde os eventos seriam realizados*”² e “com a mesma generalidade, o calendário disposto no anexo I do termo de referência indica apenas o intervalo de dias em que as fases das competições devem ocorrer, sem especificação de datas e locais de

² Pg. 02 da peça 03.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realização”³, verifico que a própria ICE constata que constavam informações fundamentais para a realização da licitação, nos seguintes termos:

“A descrição do objeto consiste na indicação das funções dos colaboradores, das fases dos jogos (regionais, macrorregionais e finais), da quantidade de dias requisitados para cada profissional e dos valores correspondentes às diárias. No anexo II do termo de referência, há tabela com a quantidade de pessoas e intervalo de dias por regional para cada competição esportiva.”⁴

A principal questão apresentada pela 2ª ICE se refere à responsabilidade da contratada em se responsabilizar pelos profissionais indicados e contratados para compor sua equipe, inclusive com o suporte às despesas devidas com equipamentos, remuneração, transporte e indenizações, nos seguintes termos:

“O item 1.1.1, ‘c’ do termo de referência estabelece que a contratada deveria responsabilizar-se pelos profissionais indicados e contratados para compor sua equipe, bem como suportar todas as despesas com equipamentos técnicos, remuneração, transporte (ida/volta) até a cidade de origem do evento e indenizações derivadas dos serviços contratados.

Reforçando os encargos, o item 1.4.3, ‘e’, do termo de referência define que é responsabilidade da contratada o custeio das despesas inerentes ao deslocamento até o local de prestação de serviço e retorno à origem, em observância ao calendário oficial de eventos.”⁵

No entanto, o Edital previu os valores correspondentes às diárias de viagens, conforme constatado pela 2ª ICE, que cobririam todos os custos de deslocamento das equipes e profissionais às cidades onde ocorreriam os eventos. Apesar das cidades não estarem devidamente citadas no Edital, seriam localizadas

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Pg. 03 da peça 03.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no âmbito do Estado do Paraná, acabando por haver pouca variação de valores entre os custos de deslocamento, alimentação e pernoite.

Sem dúvida, o ideal seria que todas as informações estivessem devidamente expressas no edital, conforme bem apontou a 2ª ICE. No entanto, com as informações constantes no Edital foi possível que os licitantes tivessem conhecimento dos custos que enfrentariam para prestar o objeto licitado e, com isso, elaborar suas propostas.

Isso é corroborado pelo fato de que, conforme bem alegado pelo Recorrente, todos os opinativos técnicos terem aprovado os documentos constantes na fase interna da licitação, como o ETP e o TR, inclusive pela assessoria técnica do Paraná Esporte e pela Procuradoria Geral do Estado, demonstrando que não foram verificadas inconsistências no descritivo do Edital.

Além disso, não foram realizadas quaisquer impugnações ao Edital e a licitação demonstrou-se competitiva, com a participação de 07 licitantes, o que resultou em economicidade superior a 20% do valor inicialmente orçado, conforme quadros e explicações contidas na pg. 04 da peça 55 destes autos.

Todo esse quadro situacional deve ser considerado para fins de constatação de irregularidades e aplicação de penalidades por este Tribunal, conforme prevê o art. 22 da LINDB.

Desse modo, entendo que deve ser julgado regular com ressalvas o Achado 01, com afastamento da multa imposta, uma vez que o objeto licitado apresentou elementos suficientes para que os licitantes compreendessem seus contornos, possibilitando a quantificação e realização de propostas de preços, além do ETP e TR terem sido aprovados pelos órgãos técnicos, inclusive pela PGE, sem qualquer impugnação ao edital, havendo a devida concorrência, além do fato de que o Diretor-Presidente do Paraná Esporte, Sr. Walmir da Silva Matos, sendo signatário do ETP e do TR, agiu sem dolo ou culpa, uma vez que, no seu entender, o objeto estava devidamente delimitado, inclusive amparado pelos órgãos técnicos e jurídicos pareceristas.

Quanto ao Achado 02, referente à adoção de lote único para objeto divisível, sem justificativa com a demonstração das razões concretas para a decisão,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendo que também não houve a devida ponderação, nos termos do art. 22 da LINDB, de que tal adoção foi justificada no TR e de que o Estudo Técnico Preliminar e o próprio Termo de Referência foram lastreados por aprovação da assessoria técnica, com aprovação do órgão consultivo e seguido de ampla disputa em pregão, conforme bem alegou o Recorrente, além de estar devidamente amparada na Lei nº 14.133/21.

Conforme demonstrado pelo Recorrente, houve a devida justificativa no TR para a realização de lote único, para fins de garantir padronização dos serviços e evitar maiores dificuldades na administração e gerenciamento dos contratos, nos seguintes termos:

“5. PARCELAMENTO DO OBJETO

5.1 Para a presente contratação sugere-se a contratação em parcela única, a fim de garantir a padronização dos serviços, o que se revela economicamente viável, ampliando a economia de escala, ao mesmo tempo sem restringir a competitividade, estando a contratação em observância ao disposto nos artigos 342 e 344 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, ao passo que a divisão da contratação em itens implica em maiores dificuldades a administração no gerenciamento dos contratos.”⁶

Nas palavras do Recorrente, *“as justificativas postas foram a necessidade de padronização de serviços e dificuldade de gerenciamento de contratos, ou seja, mais de uma contratada em eventos propiciaria confusão na distribuição de demanda de serviços, com gestão de diversos contratos simultâneos, o que prejudicaria a economicidade e fiscalização ante o fato da dificuldade de pessoal do setor demandante”*⁷.

A Lei nº 14.133/21 estabelece que o parcelamento do objeto não deve ser adotado quando a redução de custos de gestão de contratos recomendar a compra do item do mesmo fornecedor, nos seguintes termos:

⁶ Pg. 08 da peça 55.

⁷ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 40 [...]

[...]

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;”

Desse modo, nos termos do art. 22 da LINDB, ou seja, analisando-se as peculiaridades do caso concreto, verifica-se que não é razoável exigir que a licitação em questão fosse realizada em itens, pois a contratação de diversos fornecedores ocasionaria uma ausência de padronização, além de uma maior dificuldade em gerenciar diversos contratos, estando de acordo com as determinações previstas na Nova Lei de Licitações.

Ressalta-se que o objeto da licitação se refere à contratação de serviços de assessoria esportiva e operacional, para atendimento aos eventos dos Jogos Oficiais do Estado do Paraná para o ano de 2023, para realização de 17 competições diferentes, algumas com modalidades esportivas próprias, conforme regulamento citado no do termo de referência, anexo I do Edital nº 44/2023, o que poderia ocasionar diversos contratos, caso tal objeto fosse licitado por itens.

Apesar de o Acórdão recorrido entender que o Paraná Esportes apresentou motivos genéricos para alegar a possibilidade de ocorrência de múltiplos contratos, sem demonstrar a sua efetiva ocorrência, entendo que a natureza do objeto contratado, que poderia ser realizado em 17 competições diferentes e em diversos municípios paranaenses, já comprova a possibilidade da realização de diversos contratos caso fosse licitado por itens, e não de modo unificado, como ocorreu.

Se isso não bastasse, conforme acima já exposto, todos os opinativos técnicos aprovaram os documentos constantes na fase interna da licitação, como o ETP e o TR, inclusive pela assessoria técnica do Paraná Esporte e pela Procuradoria Geral do Estado, demonstrando que não foram verificadas na realização da licitação em lote único.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, entendo que deve ser julgado regular o Achado 02, com afastamento da multa imposta, uma vez que não verifico irregularidade na realização do objeto licitado em lote único, uma vez que a Nova Lei de Licitações determina que não deve ser adotado o parcelamento quando a redução de custos da gestão de contratos recomendar a contratação de um mesmo fornecedor, além de que a opção adotada foi aprovada por todos os órgãos técnicos da Recorrente, inclusive pela PGE, além do fato de que o Diretor-Presidente do Paraná Esporte, Sr. Walmir da Silva Matos, sendo signatário do ETP e do TR, agiu sem dolo ou culpa, uma vez que, no seu entender, a licitação deveria ocorrer em lote único, tendo em vista a necessidade de padronização e as dificuldades decorrentes do gerenciamento de diversos contratos, inclusive amparado pelos órgãos técnicos e jurídicos pareceristas.

Quanto ao Achado 03, referente à ausência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por meio de instrumentos de controle, entendo que não houve a devida ponderação, nos termos do art. 22 da LINDB, pois, apesar de os fiscais do contrato não terem emitido os relatórios e registros exigidos pelo Termo de Referência, as fiscalizações foram devidamente realizadas, não havendo qualquer notícia ou comprovação de descumprimento contratual ou prejuízo em sua execução ou para a Administração Pública.

A 2ª ICE apontou que a medição de resultados do serviço deveria ser realizada por meio de indicadores e de relatório de acompanhamento dos fiscais do contrato. No entanto, tais indicadores e relatórios não foram elaborados pelos fiscais do contrato.

Em contraditório, o Paraná Esporte informou que a fiscalização ocorreu a partir das seguintes providências:

- a) Cumprimento das obrigações trabalhistas, sendo exigida a apresentação de toda documentação relativa aos pagamentos individualizados;
- b) Conferência in loco da prestação de serviços, sendo realizado acompanhamento local da prestação dos serviços, acerca da regularidade destes de acordo com a jornada e procedimentos estipulados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Verificação quanto aos quantitativos de profissionais designados, sendo realizada a conferência local a fim de se averiguar o comparecimento em conformidade ao requerido.

Conforme bem constatado no Acórdão recorrido, *“os fiscais do contrato, por seu turno, embora tenham descrito as atividades de controle supostamente realizadas, reiteraram que não foram elaborados relatórios detalhados de cada evento, sendo que apenas eram registradas as situações de descumprimento contratual”*⁸.

Ainda, nos termos do Acórdão recorrido, *“é indiscutível, portanto, o descumprimento da fiscalização contratual, a qual, conforme estabelecido nos itens 1.4.6.1 e 1.4.6.2 do Termo de Referência, deveria se dar com a emissão de “1) Relatório de acompanhamento do fiscal do contrato, preferencialmente por meio de registro de frequência a ser assinado; 2) Registro de conferência local de execução dos serviços; 3) Comprovação documental de obrigações trabalhistas e previdenciárias e 4) Tabela par registro das ocorrências”, como bem sintetizou a Inspeção na exordial”*⁹.

Desse modo, resta incontroverso que os fiscais do contrato não realizaram a fiscalização de acordo com o previsto no Termo de Referência, dando cumprimento às formalidades ali previstas.

No entanto, verifica-se que a fiscalização foi realizada materialmente, apesar de ter sido realizada por outros modos, onde houve fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas, conferência in loco da prestação dos serviços, e verificação dos quantitativos dos profissionais designados.

Apesar do Acórdão recorrido concluir que não foram apresentados indícios probatórios da realização da fiscalização alegada pelos fiscais do contrato, é inegável que os serviços foram devidamente prestados e não há notícias de quaisquer descumprimentos de obrigações trabalhistas pela contratada, uma vez que os eventos esportivos ocorreram sem quaisquer intercorrências noticiadas.

⁸ Pg. 10 da peça 33.

⁹ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos do Decreto Estadual nº 4.048/20¹⁰, os serviços de assessoria esportiva e operacional foram contratados para os eventos dos Jogos Oficiais do Estado do Paraná para o ano de 2023, contemplando 17 competições diferentes, algumas com modalidades esportivas próprias, não havendo qualquer indício ou comprovação de que tais serviços não foram prestados.

Conforme bem constatado no Voto Vencido, que faz parte do Acórdão nº 1056/25, o objetivo proposto pelo Paraná Esporte foi atingido, não havendo constatação de quaisquer danos ao erário ou interesse público, nos seguintes termos:

“Contudo, mesmo em face das irregularidades narradas, entendo que elas não foram capazes de macular a lisura das contas da entidade, notadamente por não haver nos autos indícios de dano ao erário público.

Acerca disso, reitero que o objetivo proposto pela Paraná Esportes quando promoveu a abertura do Edital de Pregão Eletrônico n.º 44/20234 foi concluído, mesmo diante das irregularidades contidas nos Achados que embasaram a Tomada de Contas Extraordinária.

Dessa maneira, compreendo que não houve dano ao erário e, ainda, de que o interesse público foi atendido, uma vez que o objeto do procedimento licitatório foi atendido.”¹¹

Conforme acima já exposto, o art. 22 da LINDB exige que sejam consideradas as dificuldades e obstáculos reais enfrentados pelos agentes públicos, para que seja realizada uma interpretação pragmática e contextualizada da lei, buscando um equilíbrio entre a legalidade e a eficiência da administração pública.

Desse modo, verifico que, apesar de não adotarem as formalidades fiscalizatórias previstas no Termo de Referência, os fiscais do contrato realizaram um acompanhamento da execução contratual, verificando a prestação dos serviços, de modo material, evitando eventuais inexecuções ou lesões à prestação dos serviços ou à Administração, não havendo quaisquer notícias da ausência ou falha na prestação dos serviços contratados, razão pela qual entendo que deve ser julgada

¹⁰ Pg. 07 da peça 03.

¹¹ Pg. 05 da peça 51.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regular com ressalvas o presentes apontamento, com afastamento das multas impostas.

Em face de todo o exposto, voto:

– Julgar procedente o Recurso de Revisão proposto, para fins de reformar o Acórdão nº 3314/24, proferido pelo Tribunal Pleno, para fins de julgar regular com ressalvas o Achado 01, com afastamento da multa imposta ao Sr. Walmir da Silva Matos, Diretor-Presidente da Paraná Esporte; julgar regular o Achado 02, com afastamento da multa imposta ao Sr. Walmir da Silva Matos, Diretor-Presidente da Paraná Esporte; e julgar regular com ressalvas o Achado 03, com afastamento das multas impostas à Sra. Márcia Regina Tomadon Moreira, ao Sr. Emerson Luis Venturini e ao Sr. Tiago Augusto Gavelik Campos, fiscais do contrato.

– Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pela **PARANÁ ESPORTE**, na pessoa de seu diretor-presidente, **WALMIR DA SILVA MATOS**, contra o Acórdão n. 1.056/25, que negou provimento ao Recurso de Revista, mantendo inalterado o Acórdão n. 3.314/24, proferido nos autos de Tomada de Contas Extraordinária n. 124974/24.

O Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, votou pela procedência do recurso, para julgar regulares, com ressalvas, os achados n.º 01, 02 e 03, afastando a aplicação da penalidade de multa aos agentes públicos.

Em que pesem as razões apresentadas pelo relator, **divirjo**, pelos motivos que passarei a expor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As razões recursais (peça 55) da recorrente Paraná Esporte já foram abordadas pelo Acórdão n. 3.313/24-Tribunal Pleno, cujo relator foi o Cons. José Durval Mattos do Amaral (peça 33), e pelo Acórdão n. 1.056/25-Tribunal Pleno, cujo relator foi o Cons. Ivan Lelis Bonilha (peça 51).

Assim, para bem entender a repetição de argumentos passo a cotejar os argumentos da peça recursal com os Acórdãos n. 3.313/24-Tribunal Pleno e 1.056/25-Tribunal Pleno.

Em suas razões recursais, a recorrente Paraná Esporte, com fundamento no art. 74, inc. III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, alega, em relação ao achado n. 01 (*ausência de indicação, no edital de licitação, da quantidade de jogos, das modalidades esportivas e dos municípios onde o serviço será prestado, com as respectivas datas de execução*), que o seu diretor-presidente (Walmir da Silva Matos) apenas é o subscrevente do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) e que é o ordenador das despesas na execução do contrato, não influenciando na elaboração dos documentos. Afirmou que os quantitativos dos jogos e sua realização constam no termo de referência (fl. 23 e anexo II, fl. 24) e no estudo técnico preliminar (item 6.4). Acrescentou que o edital foi um dos primeiros a serem elaborado sob a égide da nova lei de licitações e que, assim, houve violação ao art. 22 da Lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB).

Pois bem, o Acórdão n. 3.313/24-Tribunal Pleno, relator Cons. José Durval Mattos do Amaral (peça 33), assim se manifestou sobre o achado n. 01:

Conforme constou da inicial, o instrumento convocatório **não informou expressamente o quantitativo de jogos por modalidades, tampouco a localidade onde os eventos seriam realizados e as datas das competições**, limitando-se, quanto a este último aspecto, a informar os intervalos de dias em que deveriam ocorrer.

As razões de defesa, quanto às modalidades, foram no sentido de que o seu número é aferido a partir do regulamento de cada competição. Além disso, sustentou-se que as provas e atividades podem variar de acordo com o número de inscritos, mas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que isso não impacta no quantitativo da contratação em exame.

Os argumentos acima denotam a vagueza na definição do objeto contratual. Em que pese a entidade entenda que a ausência de detalhamento quanto às modalidades não prejudica o certame, **na visão deste relator estas informações são cruciais.**

[...]

Inegável, portanto, que o edital deveria trazer um maior detalhamento quanto às **modalidades esportivas.**

No que se refere às datas de realização dos jogos, as razões de defesa esclareceram que o tempo de realização de cada evento é fixo a depender do seu tamanho – regional, macrorregional ou final, havendo a indicação do número de dias.

Em que pesem as informações acima, fato é que não constou do instrumento convocatório os dias em que seriam realizados os jogos, mas apenas o intervalo em que ocorreriam as fases.

Em relação aos locais das competições, sustentou a Paraná Esporte que apenas a indicação dos municípios sede das fases regionais não constou do edital, considerando que sofrem constantes alterações por fatores alheio à administração estadual, mas que, não obstante a ausência desta informação, foram indicadas as regiões em que seriam realizados os eventos, o que permitiria o **cálculo estimado** para a prestação dos serviços, já que a distância entre os municípios de uma mesma região é reduzida.

[...]

Num primeiro momento observo que houve a confirmação do achado em sede de defesa, considerando que **foi admitida a omissão das cidades em que seriam realizadas as fases regionais.**

Some-se a isso o fato de que, embora a peticionante tenha tentado justificar a referida omissão, não apresentou qualquer comprovação de suas alegações.

[...]

Assim como no processo paradigma, tem-se que a **indicação dos locais da prestação dos serviços se insere no objeto da licitação**, devendo ser incluído no instrumento convocatório, sob pena de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inviabilizar a obtenção da melhor proposta pela Administração e a garantia do princípio da isonomia.

Além disso, embora a autarquia sustente que os deslocamentos têm como base a cidade polo da região, e que a distância entre os municípios de uma mesma região é reduzida, **não foi possível localizar no processo de contratação as cidades integrantes de cada uma das regiões**, sendo impossível o licitante saber o grau de incerteza que deveria mensurar na hora de elaborar sua proposta.

Também **não cabe falar em adaptação à nova Lei de Licitações**, considerando que, como bem pontuou a área técnica, se trata de questão que possuía tratamento similar ainda sob a égide da legislação anterior (grifo nosso).

Em sua defesa, a recorrente afirma que o termo de referência trazia as informações necessárias para a elaboração da proposta ao licitante. Vejamos um quadro do Anexo II:

ANEXO II QUANTITATIVOS POR EVENTO						
ASSES ESPORTIVA E OPERACIONAL - JOGOS ABERTOS DO PARANÁ						
JAPS FASES REGIONAIS	DADOS	CTRT	CADM	ASADM	AS ALIM	CIMP RT
R1 CURITIBA	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R2 PONTA GROSSA	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R3 CORNELIO PROCÓPIO	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R4 LONDRINA	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R5 MARINGÁ	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R6 UMUARAMA	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R7 CAMPO MOURÃO	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R8 CASCAVEL	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R9 PATO BRANCO	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE: CURITIBA	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R10 GUARAPUAVA	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R11 TOLEDO	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
R12 IVAIPORÁ	Nº PESSOAS	1	1	1	1	1
SEDE:	Nº DIAS	13	13	10	8	12
TOTAL DE DIÁRIAS	COORD RT	300				
	COORD OP	156				
	ASSES	216				

No voto do relator, Cons. José Durval Mattos do Amaral, consta que não foram identificadas as cidades em que os jogos seriam realizados, a sua quantidade, a localidade dos eventos e a modalidade esportiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os argumentos trazidos na peça recursal de que o termo de referência suprimiria a ausência de informação para a elaboração da proposta não prosperam, pois, conforme trazido, a modalidade esportiva era fundamental para identificar as dificuldades e os custos operacionais para a realização do evento. Fator que impacta diretamente no preço da proposta e na obtenção da proposta mais vantajosa, já que a margem de risco é ampliada consideravelmente e embutida no preço de execução do serviço.

Assim, entendo que o Acórdão n. 3.313/24-Tribunal Pleno trouxe fundamentos claros e objetivos sobre a irregularidade no achado n. 01.

A responsabilidade pela omissão de informações fundamentais (modalidade esportiva, quantidade, local e datas) para a elaboração da proposta (conteúdo do Edital) é de seu subscritor, já que possui o dever de conferência da legalidade e legitimidade sobre as informações vinculadas. Logo, não há falar em violação ao art. 22 da Lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB). Nesse sentido:

RECURSOS ORDINÁRIOS. DENÚNCIA. CONHECIMENTO. MÉRITO. **SUBSCRITOR DO EDITAL DE LICITAÇÃO. RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO.** EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA DE 100% DO QUANTITATIVO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DESNECESSÁRIA. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. 1. **O subscritor do edital de licitação é responsável pelo seu conteúdo, ainda que o documento tenha sido elaborado com base em minuta disponibilizada por órgão central da administração ou tenha sido submetido à apreciação de assessoria jurídica.** (TCE-MG, Recurso Ordinário n. 969647, rel. Cons. em exercício Hamilton Coelho, Tribunal Pleno, j. 1º/8/2018).

Reitero, portanto, que não houve violação ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), razão pela qual deve ser mantida a irregularidade tratada no achado n. 01, pois, a ausência da modalidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

esportiva no instrumento convocatório e a falta de clareza sobre as localidades esportivas, os quantitativos e as datas a serem realizados os eventos são erros grosseiros. Tais dados são fundamentais para o licitante elaborar a sua proposta e para a Administração Pública obter a proposta mais vantajosa.

Ainda, em relação à alegação da entrada em vigor da Lei n. 14.133/21 e a necessidade de adaptação pela gestão pública, não assiste razão à recorrente. Como exposto nos argumentos do relator da Tomada de Contas, os dispositivos legais violados já eram aplicáveis pela Lei n. 8.666/93; a atual lei de licitações é a sua reprodução e, portanto, o argumento foi afastado.

Passo a analisar o achado n. 02 (*adoção de lote único para objeto divisível, sem justificativa com a demonstração das razões concretas para a decisão*). A parte alega que a justificativa (termo de referência, item 5.1) para o lote único deriva da necessidade de padronização dos serviços e pela dificuldade de gerenciamento dos contratos. Acrescenta que houve aprovação pela assessoria técnica e consultiva e, desse modo, foram atendidos os princípios licitatórios, havendo violação ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

No Acórdão n. 3.313/24-Tribunal Pleno (peça 33), entendeu-se que:

A Paraná Esporte limitou-se a justificar que a divisão do objeto prejudicaria a padronização dos serviços e também o gerenciamento de múltiplos contratos.

Ocorre, no entanto, que a padronização poderia ser obtida mediante o estabelecimento de procedimentos operacionais padrão, orientações de treinamento e condições detalhadas de execução do serviço, como bem pontuou a área técnica.

Além disso, quanto ao gerenciamento contratual, fato é que tampouco este único contrato foi gerenciado satisfatoriamente, conforme restará evidenciado no achado seguinte, que trata das falhas na sua fiscalização.

Deste modo, ao considerar que a regra geral é a divisão do objeto contratual em lotes, sendo que a sua contratação unificada é a exceção, esta só é cabível se devidamente justificada, o que não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vislumbro neste caso, já que a entidade se valeu de motivos genéricos, sem demonstrar a sua efetiva ocorrência.

Verifica-se que não há fato novo a ser julgado, mas repetição de argumentos trazidos na fase inicial.

Em relação à ausência de análise do art. 22 da Lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB), o assunto já foi tratado no tópico do achado n. 01, aplicando-se ao achado n. 02, já que o subscritor do Edital é responsável pelo seu conteúdo, independentemente de ter sido submetido a unidade técnica.

Portanto, não há fundamento novo a sustentar a revisão do Acórdão n. 3.313/24-Tribunal Pleno.

Já em relação ao achado n. 03 (*ausência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por meio de instrumentos de controle*), as razões recursais dizem que não houve deficiência de acompanhamento e fiscalização.

No entanto, no Acórdão n. 3.313/24-Tribunal Pleno, o tema foi analisado de forma completa:

Quanto a este último achado, a Paraná Esporte confirma a ausência de fiscalização contratual nos moldes previstos no termo de referência. Conforme apontado pela ICE, nele constava que “a medição de resultados do serviço deveria ser realizada por meio de indicadores e de relatório de acompanhamento do fiscal do contrato”, porém, na prática, não foram elaborados os respectivos relatórios.

[...]

Na sequência, confirmou que “não se verifica a emissão de relatórios pormenorizados”, o que, sob sua ótica, não seria capaz de ocasionar prejuízos.

Os fiscais do contrato, por seu turno, embora tenham descrito as atividades de controle supostamente realizadas, reiteraram que não foram elaborados relatórios detalhados de cada evento, sendo que apenas eram registradas as situações de descumprimento contratual.

É indiscutível, portanto, o descumprimento da fiscalização contratual, a qual, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estabelecido nos itens 1.4.6.1 e 1.4.6.2 do Termo de Referência, deveria se dar com a emissão de “1) Relatório de acompanhamento do fiscal do contrato, preferencialmente por meio de registro de frequência a ser assinado; 2) Registro de conferência local de execução dos serviços; 3) Comprovação documental de obrigações trabalhistas e previdenciárias e 4) Tabela par registro das ocorrências”, como bem sintetizou a Inspetoria na exordial.

Embora as razões de defesa tentem induzir este Tribunal a relevar o aludido descumprimento, já que, segundo os peticionantes, na prática eram realizados os atos fiscalizatórios previstos no termo de referência, fato é que tal assertiva **não possui qualquer indício probatório**. Na verdade, **os relatórios que deixaram de ser emitidos se prestavam justamente a comprovar a efetiva fiscalização contratual** (grifo nosso).

O Edital explicitou a forma de realização do controle da execução contratual e é incontroverso que os fiscais do contrato não cumpriram com os seus termos. A vinculação ao instrumento convocatório é aplicável também à Administração Pública e a seus agentes, não apenas aos licitantes.

Logo, é evidente que houve erro grosseiro dos fiscais do contrato ao não cumprirem as cláusulas editalícias específicas para o controle do contrato. Desse modo, não se deve acatar os argumentos trazidos pela parte recorrente, pois o não cumprimento dos termos editalícios pelos agentes públicos é passível de sanção, e, assim, não há violação ao art. 22 da LINDB.

Sobre o afastamento da aplicação de multa, o Acórdão n. 1.053/25-Tribunal Pleno, tratou o tema da seguinte forma:

Conforme mencionado pela 2ª Inspetoria de Controle Externo (peça 46), as alegações do Recorrente consistem em reiteração de argumentos que já foram objeto de análise pela unidade técnica, não restando nos autos fatos ou documentos que não foram objeto de detida análise.

Constato que o Recorrente reitera que a medida adotada é desproporcional, considerando que não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foi previamente emitida qualquer orientação ao ente ou ao respectivo Controle Interno. Alega que a aplicação direta de uma multa administrativa, sem a prévia emissão de advertências ou recomendações, especialmente em processos de elevada complexidade e em fase de adaptação, deveria ser precedida, primeiramente, por medidas de orientação.

No voto foi abordado o pedido de mitigação da penalidade. A aplicação da pena de multa é penalidade autônoma e não necessita de procedimento prévio, não sendo o caso de seu afastamento.

Portanto, o recurso interposto (peça 55) é mera repetição de argumentos que já foram analisados nos Acórdãos n. 3.314/24-Tribunal Pleno e 1.056/25-Tribunal Pleno.

Diante do exposto, voto pelo **não provimento** do recurso de revisão interposto pela Paraná Esporte, representada por seu diretor-presidente Walmir da Silva Matos, por ausência de violação ao art. 22 da Lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB) pelos Acórdãos n. 3.314/24-Tribunal Pleno e 1.056/25-Tribunal Pleno.

Com o trânsito em julgado da decisão, autorizo o encerramento e arquivamento da presente junto à Diretoria de Protocolo (DP).

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 maioria absoluta, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso de revisão interposto pela Paraná Esporte, representada por seu diretor-presidente Walmir da Silva Matos, por ausência de violação ao art. 22 da Lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB) pelos Acórdãos nºs 3.314/24-Tribunal Pleno e 1.056/25-Tribunal Pleno;

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encerramento e arquivamento na Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido) e FABIO DE SOUZA CAMARGO apresentaram voto pelo provimento do recurso de revisão.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente