TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	160261/24
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ARARUNA
INTERESSADO:	BROTTI - CONSTRUCOES LTDA, LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA, MUNICÍPIO DE ARARUNA
ADVOGADO / PROCURADOR	BARBARA MELLER DA SILVA
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 414/25 - Tribunal Pleno

Recurso de revista. Independências de instâncias; não comprovada a existência de questão que determine a vinculação de decisão judicial à análise técnica efetuada por esta Corte. A aplicação de multa administrativa ao Prefeito deve ser fundamentada com clara demonstração de nexo causal entre sua conduta e o resultado punido; A responsabilidade do Prefeito em processos licitatórios deve ser analisada de acordo com sua competência e atribuições, não sendo automaticamente responsável por falhas em atos técnicos executados por comissões ou assessorias.Desprovimento; Revisão de ofício do julgado para afastamento de multa administrativa.

Relatório

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao analisar a Representação 361913/23 ("*formulada por BROTTI CONSTRUÇÕES EIRELI contra o MUNICÍPIO DE ARARUNA, dando conta de possível irregularidade no âmbito da Tomada de Preços n.º 001/2023, tendo como objeto a "Construção de infraestrutura urbana (lazer), contendo: campo de grama sintética e paisagismo e demais itens e especificações constantes no projeto, com área de 1.920 metros quadrados", com valor máximo previsto de R$ 524.304,39*"), exarou o **Acórdão 526/24-STP** (Peça 44) com o seguinte dispositivo:

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.487K

PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Representação da Lei n.º 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 275 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, julgar pela **PROCEDÊNCIA**, com a finalidade de reconhecer as irregularidades: a) pela não concessão do devido contraditório e; b) pela desclassificação da Representante e na consequente burla à regra do direito de preferência previsto na Lei Complementar 123/2006;

II - Determinar a **APLICAÇÃO DE MULTA administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea "d", da Lei Complementar n.º 113/2003, ao Prefeito Municipal, Sr. **LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA**, pelo descumprimento das regras legais aplicáveis ao procedimento licitatório em exame;

III - Expedir **DETERMINAÇÃO**, sem necessidade de acompanhamento dada sua natureza geral, ao **MUNICÍPIO DE ARARUNA** para que, em futuros processos licitatórios: a) Respeite o direito ao contraditório e da ampla defesa, conforme art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal; b) elabore edital licitatório de modo claro e objetivo, delimitando todos os aspectos relevantes do certame, nos termos do art. 40 da Lei n. 8.666/93, notadamente a respeito dos prazos e marcos temporais para a respectiva contagem; e, por fim, c) observe o direito de preferência de contratação para as microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) em caso de empate em licitações, nos termos dos artigos 44 e 45 Lei Complementar n.º 123/2006;

IV - Para além, dada a assinatura do Contrato n.º 31/2023 e a fim de evitar dano reverso ao interesse público, **DEIXAR** de anular o certame em voga e o contrato dele decorrente;

Contra tal decisão, o **Município de Araruna** e o **Sr. Leandro Cesar de Oliveira** formalizaram o **recurso de revista** ora em exame (Peças 46/48), aduzindo que:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.487K

> (...) tanto a procedência da representação quanto a sanção pecuniária aplicada ao prefeito não se justificam.
>
> Com efeito, o Tribunal de Justiça do Paraná, ao apreciar IDÊNTICA insurgência por parte da empresa Brotti Construções Ltda., entendeu que a Comissão de Licitação não cometeu nenhuma conduta irregular.
>
> (...)
>
> Obviamente, o Poder Judiciário tem a última palavra a respeito da controvérsia, portanto, incabível o entendimento emitido pelo TCE-PR.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal** (Instrução 5318/24 – Peça 55) opina pelo provimento do recurso:

> (...) a manifestação judicial é expressa no sentido de evidenciar a regularidade da conduta praticada pelo Recorrente.
>
> (...)
>
> Desse modo, ainda que se considere a independência das esferas administrativa e judicial, tendo em vista a conclusão contida na decisão judicial, na qual foi constatado que as condutas praticadas pela Administração foram regulares, impõe-se o reconhecimento do referido julgado, visto que eventual decisão conflitante deste Tribunal daria causa a evidente insegurança jurídica aos jurisdicionados, dando azo a possível afronta de coisa julgada material.
>
> (...) esta Corte de Contas tem decidido, de forma reiterada, que a existência de ação judicial ou inquérito civil com o mesmo objeto de expedientes internos em curso permitem o arquivamento destes (...).
>
> (...)
>
> Assim, tendo em vista que o Judiciário considerou as duas irregularidades apontadas no Acórdão recorrido como legais, tal conformação está coberta pela coisa julgada material, e, sendo decisão judicial deve ser por todos cumprida e obedecida, inclusive por este TCE/PR.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.487K

O Ministério Público de Contas (Parecer 1181/24-5PC – Peça 56) "*entende igualmente pela procedência do Recurso de Revista, com o afastamento da multa administrativa aplicada ao Sr. Leandro Cesar de Oliveira e o reconhecimento de que as irregularidades apontadas foram sanadas por força de decisão judicial definitiva*".

Fundamentação

(i) Vinculação à decisão do Poder Judiciário

Embora o Poder Judiciário possa rever, em última instância, as decisões das Cortes de Contas, não pode ser ignorado que os Tribunais de Contas possuem uma expertise técnica e especializada em controle de atos administrativos. Os Tribunais de Contas possuem a competência e a autoridade para analisar de forma detalhada e com foco técnico as questões que envolvem a regularidade de atos administrativos, em especial os relacionados a licitações e contratos públicos. A análise técnica das Cortes de Contas deve ser respeitada, visto que os tribunais são compostos por Conselheiros e Auditores com profunda formação especializada na matéria.

A revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Judiciário não deve ser uma simples busca por uma orientação divergente. O Poder Judiciário pode atuar em casos em que haja flagrante ilegalidade ou abuso de poder, mas a interferência judicial não deve se dar apenas por divergência de entendimento ou pela interpretação de normas infraconstitucionais. Dessa forma, ainda que o Judiciário tenha a prerrogativa de reexame das questões, a interpretação técnica feita pelos Tribunais de Contas não pode ser simplesmente suprimida ou alterada com base em diferentes orientações judiciais, sem uma análise fundamentada sobre os aspectos legais e constitucionais envolvidos.

Ainda que em algumas situações a vinculação da análise efetuada pelo Judiciário seja inafastável (como nos casos em que existe coisa julgada material, por exemplo), uma vinculação indiscriminada pode trazer riscos à própria competência dos Tribunais de Contas. A atuação das Cortes de Contas deve ser preservada, para que continuem a exercer suas funções de fiscalização da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.487K

Administração Pública com a independência necessária, sem que sua função seja subjugada pela interpretação do Judiciário, especialmente quando se trata de matérias que envolvem a gestão pública e a observância das normas de direito administrativo.

O Tribunal de Contas da União, por exemplo, recorrentemente destaca a independência de instâncias para manter a possibilidade de sua análise técnica sobre temas que também são apreciados pelo Poder Judiciário:

> RECURSOS DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DECORRENTE DE CONVERSÃO DE RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO. OBRAS DO COMPLEXO VIÁRIO DO RIO BAQUIRIVU, EM GARULHOS/SP. DESEQUILÍBRIO CONTRATUAL DECORRENTE DE JOGO DE PLANILHA. APRESENTAÇÃO DE SENTENÇAS ABSOLUTÓRIAS PROFERIDAS EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE NEGATIVA DA EXISTÊNCIA DO FATO OU DE SUA AUTORIA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. O princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU decida de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação às eventuais manifestações judiciais, salvo sentença penal transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria.
>
> (Acórdão 1763/21-Plenário – Rel. Min. Jorge Oliveira)

Desta feita, entendo que esse tipo de alegação deve ser analisada caso a caso, não se criando uma orientação de aplicação absolutamente geral. *In casu*, salvo máxima vênia, a vinculação não deve subsistir, em razão do caráter absolutamente técnico observado na análise levada a efeito por esta Corte. Evidentemente, caso o Poder Judiciário venha a se manifestar especificamente quanto à regularidade dessa análise técnica (e não aos atos objeto dessa análise), a respectiva revisão se acaba sendo obrigatória.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.487K

(ii) Penalização do Prefeito

Em que pese a questão não tenha sido objeto do recurso, cumpre destacar que a devolutividade é um princípio processual que garante que, ao ser interposto um recurso, permite-se que sejam reanalisados todos os aspectos da decisão contestada.

Entendo cabível, nesta senda, que seja reexaminada a aplicação de multa administrativa ao Sr. Leandro Cesar de Oliveira, Prefeito de Araruna, em razão de "*não concessão do devido contraditório* [em procedimento licitatório]" e "*desclassificação da Representante e na consequente burla à regra do direito de preferência previsto na Lei Complementar 123/2006*".

A penalidade administrativa deve estar adequadamente fundamentada, com a demonstração clara de um nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado que se busca punir. Não basta que o Tribunal de Contas identifique irregularidades em um procedimento licitatório para que a multa seja automaticamente aplicada ao gestor. A responsabilidade do Prefeito deve ser analisada à luz da sua competência e do seu papel na gestão pública, levando em conta que, salvo prova em contrário, o Prefeito não é responsável por minúcias de procedimentos licitatórios que envolvem atos técnicos da comissão de licitação ou da assessoria jurídica.

Dessa forma, a imposição de multa ao Prefeito, sem análise mais detalhada do seu envolvimento direto e da configuração do nexo causal, não encontra respaldo suficiente na legislação aplicável. O gestor público deve ser responsabilizado apenas quando se demonstrar de forma clara e inequívoca que sua atuação direta foi determinante para a ocorrência da irregularidade, ou que sua omissão ou conduta tenha contribuído diretamente para o descumprimento das normas que regem os processos licitatórios.

Importante destacar que não sou contrário à aplicação de multa administrativa, inclusive em relação às faltas tratadas no presente expediente. O obstáculo à aceitação da penalidade reside no fato de que ela deve ser aplicada ao agente diretamente responsável pela impropriedade. Dentro do espectro de competência de um Prefeito, não entendo razoável supor, por exemplo, que estaria

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.487K

verificar a correta procedimentalização de uma licitação, com oferecimento de contraditório nos momentos adequados.

Em face de todo o exposto, voto:

- Pelo conhecimento do recurso de revista proposto pelo Município de Araruna e pelo Sr. Leandro Cesar de Oliveira contra a decisão materializada no Acórdão 526/24-STP e pelo seu desprovimento;

- Pela revisão de ofício do Acórdão 526/24-STP especificamente para fins de afastar a multa administrativa aplicada ao Sr. Leandro Cesar de Oliveira;

- 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.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – CONHECER o recurso de revista interposto pelo Município de Araruna e pelo Sr. Leandro Cesar de Oliveira contra a decisão materializada no Acórdão 526/24-STP, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, **negar-lhe provimento**;

II – determinar a revisão de ofício do Acórdão 526/24-STP especificamente para fins de afastar a multa administrativa aplicada ao Sr. Leandro Cesar de Oliveira;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.487K

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Tribunal Pleno, 27 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 3.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.487K