TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	382051/24
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
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, FEDERAÇAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS - FENASEG, GYSELE VIEIRA SILVA SHAFA, 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	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 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 LICIA 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, 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,

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

EDUARDO TALAMINI, ELIAS SOARES DA COSTA, EMILIANO AUGUSTO TOZETTO, FELIPE SCRIPES 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 SHAFA, 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, JESSICA ANSELMO DE ABREU, JULIA VENZI GONCALVES GUIMARAES, JULIANA AUGUSTA CARVALHO PAIVA, JULIANE ERTHAL DE CARVALHO, JULIO CESAR BROTTO, 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, PAOLO 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,

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

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

RELATOR: CONSELHEIRO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 1199/25 - Tribunal Pleno

Recursos de revisão interpostos em face do Acórdão n.º 94/24-Tribunal Pleno, que negou provimento a recursos de revista, mantendo o Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno, que julgou irregulares as contas objeto da Tomada de Contas Extraordinária n.º 480504/21, que analisou, no âmbito do Departamento de Trânsito do Estado do Paraná – DETRAN-PR, o credenciamento de pessoas jurídicas para registro eletrônico dos contratos de financiamento de veículos automotores com cláusula de alienação fiduciária, contratos de compra e venda com cláusula de reserva de domínio ou, ainda, contratos de arrendamento mercantil (leasing) ou de penhor de veículos, regido pelo Edital n.º 001/18, bem como julgou Denúncia e Representações da Lei .º 8.666/93 versando sobre o edital referido. 2. Conhecimento e provimento parcial do recurso interposto pelo senhor Marcello Alvarenga Panizzi, afastando-se a aplicação, por 4 vezes, da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. 3. Conhecimento e desprovimento do recurso interposto pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta – FENASEG.

RELATÓRIO

Trata-se de RECURSOS DE REVISÃO interpostos pelo senhor MARCELLO ALVARENGA PANIZZI (petição intermediária n.º 382051/24, peças

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

325-326) e pela FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS, DE CAPITALIZAÇÃO E DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR ABERTA – FENASEG (petição intermediária n.º 52421/24, peças 327-328) em face do **Acórdão n.º 94/24 do Tribunal Pleno** (peça 309), de relatoria do Conselheiro Augustinho Zucchi, exarado no âmbito de Recurso de Revista, o qual foi integrado pelo Acórdão n.º 1067/24-Tribunal Pleno, diante da interposição de Embargos de Declaração[1], assim decidindo:

> **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;
>
> (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 SHAFA, 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.

[1] Ditos embargos não promoveram qualquer alteração no julgamento em relação aos recorrentes.

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

2. A seu turno, a decisão atacada pelos Recursos de Revista, Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno (pela 130), de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, integrada pelo Acórdão n.º 1067/24-Tribunal Pleno[2] (peça 322), diante da interposição de Embargos de Declaração, foi exarada no julgamento da Tomada de Contas Extraordinária n.º 480504/19 e processos apensos (Denúncia n.º 568948/11 e Representações da Lei n.º 8.666/93 n.º 721303/18, n.º 817629/18, n.º 20588/19, n.º 279590/19, n.º 458126/19, n.º 858830/18, n.º 714300/19 e n.º 434413/19), nos seguintes termos:

> **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 unanimidade, em:
>
> **I** - Julgar **irregulares** as contas objeto da Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/21, que analisou, no âmbito do Departamento de Trânsito do Estado do Paraná – DETRAN-PR, o credenciamento de pessoas jurídicas para registro eletrônico dos contratos de financiamento de veículos automotores com cláusula de alienação fiduciária, contratos de compra e venda com cláusula de reserva de domínio ou, ainda, contratos de arrendamento mercantil (leasing) ou de penhor de veículos, regido pelo Edital nº 001/18, em razão dos seguintes achados constantes da Comunicação de Irregularidade proposta pela 5ª Inspetoria de Controle Externo:
>
> **a)** achado nº 1 – violação ao prazo legal de publicidade do instrumento convocatório, sob a responsabilidade dos Srs. Eros Monteiro e Ana Silvia Amorim Drewello;

---

[2] Cuja parte dispositiva decidiu:

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 unanimidade, em:

I – Conhecer os embargos declaratórios propostos por Ana Silvia Amorim Drewello, David Antonio Pancotti, Eros Monteiro, Gysele Vieira Silva Shafa e Marcello Alvarenga Panizzi, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, rejeitá-los, nos termos da fundamentação;

II - ainda, retificar, de ofício, erro material encontrado no dispositivo do Acórdão nº 3397/21-TP (peça nº 130) para que as alíneas "d" e "e" do item X passem a contar com a seguinte redação, conforme fundamentação:

d) ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, multa prevista no art. 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por sete vezes, em virtude dos achados nº 2, 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;

Ainda, multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude da publicação da Portaria nº 57/18-DETRAN-PR, após a publicação do Edital nº 001/18, com determinações contrárias aos princípios contábeis;

e) à Sra. Gysele Vieira Silva Shafa, multa prevista no art. 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude do achado nº 2 na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19;

III - após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX.

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.

Tribunal Pleno, 15 de março de 2023 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 6.

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

b) achado nº 2 – violação ao prazo para protocolo de pedido de credenciamento, sob a responsabilidade dos Srs. Marcello Alvarenga Panizzi e Gysele Vieira Silva Shafa;

c) achado nº 4 – violação ao princípio da isonomia na condução dos trabalhos de análise documental para credenciamento de interessados, sob a responsabilidade do Sr. Emerson Gomes;

d) achado nº 5 – violação ao princípio da publicidade no que se refere ao Manual de Integração, sob a responsabilidade do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi;

e) achado nº 6 – ilegalidade na composição de comissão de credenciamento, composta exclusivamente por servidores ocupantes de cargos comissionados, sob a responsabilidade do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi;

II - dar parcial procedência a Denúncia nº 568948/11, haja vista a constatação de que as relações jurídicas firmadas entres 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 - dar parcial procedência a Representação da Lei 8.666/93 nº 721303/18, haja vista a constatação de irregularidade no conteúdo da Portaria nº 57/2018 do DETRAN-PR, a qual foi publicada em 11 de outubro de 2018, sob a responsabilidade do signatário e ex-Diretor-Geral da autarquia, Sr. Marcello Alvarenga Panizzi;

IV - dar procedência as Representações da Lei nº 8.666/93 de nºs 817629/18, 20588/19, 279590/19, 458126/19, sob a responsabilidade do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, ex-Diretor-Geral da autarquia, haja vista a constatação de excesso de rigor e formalismo na condução do certame;

V - julgar improcedente a Representação da Lei nº 8.666/93 autuada sob o nº 858830/18 no que diz respeito à alegação de necessidade de uma divisão igualitária e rotativa do serviço entre todas as empresas credenciadas, nos termos da fundamentação;

VI - resta **prejudicada** a análise da Representação nº 714300/19 na integralidade, haja vista que a autarquia estadual de trânsito cumpriu satisfatoriamente as ordens cautelares exaradas por esta Corte e demonstrou interesse e colaboração para o escorreito deslinde do feito;

VII - resta **prejudicada** a análise da Tomada de Contas Extraordinária autuada sob o nº 480504/19 apenas quanto ao preço público fixado, haja vista que a matéria já teve o mérito examinado nos autos nº 707475/18 e 255543/19;

VIII - resta **prejudicada** a análise da Representação nº 858830/18 apenas quanto ao "suposto favorecimento da credenciada Infosolo", uma vez que a matéria foi analisada no bojo da Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19, no item "2.2.5 Violação ao princípio da isonomia";

IX - resta **prejudicada** a análise da Representação nº 434413/19 na integralidade, haja vista que a matéria foi objeto de análise na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19, no item "2.2.6 Falta de publicidade do Manual de Integração";

X – aplicar as seguintes **sanções pecuniárias**:

a) ao Sr. David Antonio Pancotti, multa administrativa do artigo 87, III, d, da Lei Orgânica, por duas vezes, por ter figurado como signatário do Convênio nº

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

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;

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;

c) à Sra. Ana Silvia Amorim Drewello, 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;

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;

Ainda, multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude da publicação da Portaria nº 57/18- DETRAN-PR, após a publicação do Edital nº 001/18, com determinações contrárias aos princípios contábeis;

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;

f) ao Sr. Emerson Gomes, multa prevista no art. 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude do achado nº 4 na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19;

XI - determinar ao DETRAN-PR que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas necessárias para que a operacionalização dos contratos e seus registros contábeis atendam às disposições legais e do Edital nº 001/18, bem como estejam em consonância com as normas contábeis e orçamentárias;

XII – afastar a declaração de nulidade do credenciamento regido pelo Edital nº 001/18, haja vista as premissas estabelecidas nos artigos 20, 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e nos artigos 147 e 148 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021, além de outras razões sopesadas na fundamentação;

XIII – **comunicar esta decisão**, conferindo acesso à íntegra dos autos digitais, aos seguintes órgãos e autoridades:

a) Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública, na pessoa do r. Juiz de Direito Marcelo de Resende Castanho, relator dos autos de Mandado de Segurança de nºs 0001233-38.2019.8.16.0004, 0006566-68.2019.8.16.0004, 0001370-83.2020.8.16.0004, 0008481-55.2019.8.16.0004, 0001529- 89.2021.8.16.0004; da Ação Civil Pública de nº 0002936-67.2020.8.16.0004; e da Ação de Improbidade Administrativa nº 000597050.2020.8.16.0004;

b) 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na pessoa do r. Desembargador Leonel Cunha, relator do Mandado de Segurança nº 0045185-11.2021.8.16.0000;

XIV – encaminhar os autos à 5ª Inspetoria de Controle Externo para ciência;

XIV – encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à ciência Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX para os devidos fins.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 8 de dezembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 40.

3. O recorrente Marcello Alvarenga Panizzi fundamenta a interposição do recurso na previsão do artigo 486, III, do Regimento Interno do Tribunal[3], aduzindo que não foram observadas as disposições contidas nos artigos 20, 21, parágrafo único, artigo 22, §1º e §2º, e no artigo 28 do Decreto-Lei n.º 4657/42[4] (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB). Para tanto, sustenta em suas razões:

> **4. DO MÉRITO**
>
> **a) DA INEXISTÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO**
>
> Em que pese o douto relator Cons. Augustinho Zucchi, manter as sanções impostas ao recorrente, esta merece reforma, pelas razões de direito a seguir expostas.
>
> Conforme se depreende da leitura dos documentos que instruem o caderno processual, a análise documental do certame não foi realizada de forma isolada, mas sim por diversos agentes e setores, em especial a assessoria jurídica da autarquia que asseverou o cumprimento das disposições legais, além de assegurar o interesse público (Protocolo n° 15.191.750-0).
>
> Não se olvida, que a noção de gestão pública, há muito tem se elevado a análises práticas e concretas do dia a dia administrativo. Nesse sentido, a corrente administrativista leciona e o ordenamento jurídico já adota, o princípio da segregação das funções:
>
> (...)

---

[3] Art. 486. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:
(...)
III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

[4] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.
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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
§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.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

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

Assim, a atuação do recorrente se deu em ampla corrente de repartição de responsabilidades de modo a atender o princípio da moralidade e eficiência. Não se pode, portanto, sancionar em tamanha medida, o gestor que cumpre sua função visando a consecução de um interesse público inadiável.

A conduta adotada pelo recorrente se alinha ao mais eficaz e correto modelo de gestão pública ao dotar o procedimento de eficiência. Não cabe, ainda, pactuar com a alegação de possível erro grosseiro, de modo que, o próprio Tribunal de Contas da União conceitua. Cito:

> A jurisprudência desta Corte vem se inclinando no sentido de considerar que resta configurada a ocorrência de **erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.**

Cabe, portanto, ressaltar, que o elemento volitivo da conduta isto é – **dolo ou culpa – não foi comprovado em todo decorrer processual**. Não se podendo, ainda, elencar erro grosseiro, uma vez que o gestor público agiu amparado por parecer jurídico da assessoria jurídica.

Digno de trazer à baila o apontado na jurisprudência das Cortes de Controle Externo, perceba-se que os Tribunais de Contas (v.g. Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas Estaduais 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**:

(...)

Nesse sentido, O Decreto-Lei nº 4.657/42 pondera que, na análise da gestão pública dever-se-á considerar os obstáculos reais do gestor, vejamos:

> 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.** (grifos nossos)

(...)

Nesse sentido, é relevante ressaltar que a conduta atribuída ao recorrente se caracterizaria como omissão em razão da suposta falta de fiscalização, sendo, portanto, descabida qualquer responsabilização nos termos do §6º do artigo 37 da Constituição Federal, que é clara ao estabelecer que o agente público **só poderá ser responsabilizado mediante comprovação de dolo ou culpa**.

(...)

Na mesma linha, o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece como condição para a responsabilização do agente público a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o que significa dizer que não basta a mera demonstração de culpa:

> **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Observa-se que, embora exista a possibilidade de responsabilização no caso de caracterização do erro grosseiro, esse termo é subjetivo e amplo. Portanto, sua compreensão e aplicabilidade requerem a observância do Decreto Federal nº 9.830/2019, que regulamentou a LINDB e definiu o conceito de erro grosseiro. Vejamos:

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

> **Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado** por suas decisões ou opiniões técnicas **se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.**
>
> **§1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.**
>
> **§2º NÃO SERÁ CONFIGURADO DOLO OU ERRO GROSSEIRO DO AGENTE PÚBLICO SE NÃO RESTAR COMPROVADA, NOS AUTOS DO PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO, SITUAÇÃO OU CIRCUNSTÂNCIA FÁTICA CAPAZ DE CARACTERIZAR O DOLO OU O ERRO GROSSEIRO.**
>
> **§3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.**
>
> **§4º** A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.
>
> **§6º** A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.
>
> **§7º** No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo. (grifo nosso)

Da leitura dos dispositivos supracitados verifica-se a necessidade de a decisão sancionadora exercer um cotejo entre os elementos probatórios e a ocorrência clara e inquestionável de dolo na conduta do agente a fim de auferir o grau de culpabilidade.

Aliás, o decreto regulamentar é cristalino e taxativo ao estabelecer os elementos que devem compor a decisão que impuser sanção ao gestor público, veja-se:

> Art. 16. A decisão que impuser sanção ao agente público considerará:
>
> I - a natureza e a gravidade da infração cometida;
>
> II - os danos que dela provierem para a administração pública;
>
> III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
>
> IV - os antecedentes do agente;
>
> V - o nexo de causalidade; e
>
> **VI - a culpabilidade do agente.**
>
> **§1º A motivação da decisão a que se refere o caput observará o disposto neste Decreto.** (grifo nosso)

De igual forma, o Tribunal de Contas da União em seu Boletim de Jurisprudência, firmou o seguinte posicionamento. Vejamos:

> **Publicação**
>
> Boletim de Jurisprudência 433/2023
>
> Acórdão 63/2023-TCU-Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)
>
> **Enunciado - Para fins do exercício do poder sancionatório** do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. **Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na LINDB, que buscaram instituir novo paradigma de avaliação da**

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

> **culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização.** (grifo nosso)
>
> **Publicação**
>
> Boletim de Jurisprudência 400/2022
>
> Acórdão 2012/2022-TCU-Segunda Câmara (Embargos de Declaração, Relator Ministro Antonio Anastasia)
>
> **Enunciado** - Não configura erro grosseiro, para fins de responsabilização de autoridade por culpa in vigilando (art. 12, § 7º, do Decreto 9.830/2019), a não detecção de irregularidade que, em razão do caráter estritamente técnico dos aspectos envolvidos, demandaria avaliações além dos conhecimentos exigíveis e das atribuições de supervisão afetas à autoridade, fora do padrão de desempenho exigível do gestor médio.

Assim, em análise do deslinde processual verifica-se que: **i)** não houve qualquer comprovação de dolo ou erro grosseiro por parte do recorrente; **ii)** o mero nexo de causalidade entre a conduta imputada (vide achados) e o resultado danoso não pode ensejar em sanções automática, sem o devido cotejo; e **iii)** não há análise quanto ao grau de culpabilidade do recorrente.

b) DA INEXISTÊNCIA DE DOLO

A partir do exposto até aqui, não restam dúvidas que a responsabilização do recorrente só cabe se restar comprovado **o dolo** ou o erro grosseiro, sendo vedada a sua presunção. No caso da instrução processual, especialmente quanto a matriz de responsabilização, há a mera indicação de nexo causal entre a suposta conduta e a sanção, mas sem a realização de qualquer cotejo em que se demonstre, de forma indubitável, **a ocorrência de dolo ou erro grosseiro na conduta imputada**.

Já conceituado e comprovada a inexistência de erro grosseiro, cumpre conceituar o elemento volitivo. Assim, Eugênio Pacelli magistralmente leciona que:

(...)

Majoritariamente, tem-se o dolo como um componente subjetivo implícito da conduta, pertencente ao fato típico, formado por dois elementos: **o volitivo, isto é, a vontade de praticar a conduta descrita na norma, representado pelos verbos querer e aceitar**; e o intelectivo, traduzido na **consciência da conduta e do resultado**.

Assim, verifica-se que é necessário a presença de pelo menos dois elementos constituintes: **(i) consciência da prática da condução; e (ii) vontade de praticar a conduta**. É de fácil aferição que o recorrente não incidiu em nenhum deles, o que necessariamente afasta a imputação de responsabilidade pretendida.

Não há nos autos qualquer evidência de conduta dolosa, de elevado grau de reprovabilidade ou até mesmo de negligência, imprudência ou imperícia, visto que inexiste qualquer irregularidade na conduta do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi.

Em sede jurisprudencial, está Egrégia Corte de Contas já se pautou em casos análogos. Cito:

> Conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, **a fim de afastar a irregularidade** referente à "utilização indevida do instituto do convênio com a finalidade de terceirizar atividade de Segurança Pública", a multa imposta ao senhor João Dalmácio Pavinato, CPF n.º 499.565.829- 72, detentor, à época, do cargo de Prefeito Municipal (gestão de 01/01/2009 a 31/12/2016) em decorrência do referido apontamento, bem como, a restrição relativa à ausência de Cômputo dos Gastos nas Despesas de Pessoal, em Infração aos arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por tratarse de atividade meio, passível de terceirização. No mais, acompanhar o voto condutor, mantendo a fundamentação e conclusões expostas no (Acórdão 4143/17 – STP).

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

> RECURSO DE REVISTA. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS POR ATO DO CONSELHO DE DIREÇÃO. INEXECUÇÃO DAS DESPESAS. AUSÊNCIA DE DANO. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. EXIGÊNCIAS LEGAIS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA. ADAPTAÇÕES AO NOVO REGIME CONTÁBIL E À INSTITUIÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA. 01.Alterações orçamentárias. Resolução do Conselho Diretor. Ausência de autorização legal. Não execução das despesas. **Ausência de dano ao erário ou à execução de programa, ato ou gestão**. Característica eminentemente formal das falhas apontadas. Inocorrência em exercícios posteriores. Adaptações necessárias à criação do Fundo Público de Natureza Previdenciária. **CIRCUNSTÂNCIAS QUE ENSEJAM A CONVERSÃO DA FALHA EM CAUSA DE RESSALVA DAS CONTAS.** Exclusão das respectivas sanções. 02.Portal da transparência. Insuficiência dos dados disponibilizados. Transição da contabilidade privada para a pública. Criação dos Fundos Públicos de Natureza Previdenciária por meio da Lei Estadual n.° 17.435 de 21/12/2012. Evidências de dificuldades técnicas na disponibilização de dados em exercício seguinte ao novo regime estabelecido. Falha atualmente sanada. **Multa afastada. 03.Conhecimento e provimento do recurso. Regularidade com ressalvas.** TCE-PR – Acórdão nº 3091/2017 – Processo 521447/2016 – Tribunal Pleno – Relator Ivens Zschoerper Linhares – Recurso de Revista – Origem: Fundo Militar do Estado do Paraná (grifos nossos).

Em que pese a independência das esferas, é digno trazer à baila que a matéria em cotejo foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, anulando, por completo, todo o arcabouço probatório dos processos propostos em sede de exercício de controle pelo Ministério Público, tendo em vista a ilegalidade na qual as provas foram produzidas. Veja-se:

> Isso posto, concedo a ordem a fim de declarar nulos os elementos de prova angariados em desfavor da paciente a partir do congelamento prévio, sem autorização judicial, do conteúdo de suas contas eletrônicas, bem como de todos os demais que dele decorrem, nos autos da ação penal ora em comento.

Isto é, o recorrente há muito vem sendo alvo de inquisitórias investigações que lhe tolheram o direito constitucional à não-incriminação. Nesta Colenda Corte de Contas, o recorrente vem sendo sancionado por ato que decorreu de uma sucessão de setores que expressamente anuíram com os procedimentos do credenciamento.

Nesta toada, em sede doutrinária, legal e jurisprudencial se evidência à desproporcionalidade da manutenção das sanções ora impostas. De modo que, conforme preconiza o princípio da segurança jurídica e da proporcionalidade o afastamento das sanções, com a conversão em determinações e ressalvas é a medida que se urge.

Por fim, ausente comprovação concreta de dolo ou erro grosseiro, deve-se ser revisto os Acórdãos nº 1067/24, 94/24, 419/23, 2/23 e 3397/21, que mantiveram as condenações supracitadas a fim de afastar as multas administrativas dos Achados n° 1, 2, 3, 4, 5 e 6, convertendo-as em determinação e ressalvas.

4. Por sua vez, a recorrente Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta – FENASEG, fundamenta seu recurso na previsão do artigo 486, III, do Regimento Interno do Tribunal, ante a violação aos artigos 4º, XII, da Lei Estadual n.º 15608/07[5] e 25 da Lei n.º 8666/93[6] pelo acórdão recorrido:

[5] Art. 4º. Para os fins desta lei considera-se:
(...)

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

C. <u>A violação ao art. 4º, inc. XII, da Lei Estadual 15.608 – Ausência de remuneração ou cobrança de taxas entre os partícipes</u>

12. Os vv. acórdãos recorridos violaram a literalidade do 4º, inc. XII, da Lei Estadual 15.608, ao não reconhecer a natureza de convênio existente na relação jurídica firmada entre a Recorrente e o DETRAN-PR.

C.1. A definição de convênio prevista no art. 4º, XII, da Lei Estadual 15.608

13. Convênio é avença por meio da qual dois ou mais sujeitos, sendo ao menos um deles integrante da Administração Pública, comprometem-se a atuar de modo conjugado e cooperativo para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo.

14. Essa definição encontra-se expressamente prevista no 4º inc. XII da Lei Estadual 15.608, que define a figura como "*acordo, ajuste ou instrumento congênere firmado por entidades públicas entre si ou com particulares, para a consecução de objetivos comuns, sem remuneração ou cobranças de taxas entre os partícipes, exceto nos casos que envolverem universidades públicas e as fundações a elas ligadas, nos moldes do inciso I do art. 140 desta Lei*".

15. Ou seja, a Lei estabelece os seguintes requisitos para que um instrumento seja qualificado juridicamente como convênio: (i) ser firmado por entidades públicas entre si ou com particulares; (ii) consecução de objetivos comuns; e (iii) ausência de remuneração ou cobrança de taxas entre os partícipes.

16. O Convênio nº 12/2007, firmado entre a Recorrente e DETRANPR é a materialização da hipótese descrita no texto normativo. Houve um acordo entre Administração e a Recorrente, para consecução de objetivos comuns sem a cobrança de taxas entre si.

C.2. As partes integrantes do convênio

17. O Convênio nº 12/2007 foi firmado entre o DETRAN-PR (entidade pública) e a Recorrente (Federação). Assim, está atendido o primeiro requisito previsto no art. 4º, XII, da Lei Estadual 15.608 – e os vv. acórdãos nem sequer questionam isso.

C.3. O interesse recíproco das partes configurador da relação convenial

18. O primeiro v. acórdão recorrido considerou que haveria "contraposição de interesses" (p. 37).

XII – convênio – acordo, ajuste ou instrumento congênere firmado por entidades públicas entre si ou com particulares, para a consecução de objetivos comuns, sem remuneração ou cobranças de taxas entre os partícipes, exceto nos casos que envolverem universidades públicas e as fundações a elas ligadas, nos moldes do inciso I do art. 140 desta Lei. (Redação do inciso dada pela Lei Nº 18776 DE 09/05/2016).

[6] Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.
§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.
§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

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

19. O Convênio nº 12/2007 viabilizou a disponibilização dos Sistema Nacional de Gravames (SNG) e o Sistema para Registro de Financiamento de Veículos Automotor (SIRCOF). A Recorrente e o DETRAN-PR buscavam consolidar um banco de dados estadual sobre gravames em veículos automotores, propiciando confiabilidade ao mercado e eficiência ao controle Estatal.

20. Cabia à Recorrente promover o uso e a manutenção de sistemas de informática, assegurando a infraestruturas tecnológica necessária aos registros. Já o DETRAN/PR se obrigava a adotar as providências para receber as comunicações eletrônicas e a processá-las.

21. Ou seja, houve assunção recíproca de obrigações orientadas à satisfação de objetivo comum. Assim, está atendido o segundo requisito previsto no art. 4º, XII, da Lei Estadual 15.608.

C.4. Ausência de remuneração ou cobrança de taxas entre os partícipes

22. O terceiro requisito previsto no art. 4º, XII, da Lei Estadual 15.608 também está atendido.

C.4.1. A natureza gratuita não desconfigurada pela taxa cobrada de terceiros

23. O primeiro v. acórdão se equivocou ao reputar que o "lucro advém das taxas cobradas dos usuários dos serviços".

24. A Recorrente recolhia uma pequena taxa dos usuários, meramente para custeio da infraestrutura tecnológica. Essa cobrança não desnatura o convênio porque o art. 4º, inc. XII, da Lei Estadual 15.608 é claro ao vedar "cobranças de taxas entre os partícipes". Como a taxa era cobrada exclusivamente de terceiros, é descabido invocá-la para desconfigurar a natureza de convênio existente entre Recorrente e DETRAN-PR.

25. Hipótese parecida ocorre nos convênios firmados entre universidades para viabilizar que alunos das universidades privadas possam assistir aulas na universidade pública. A instituição privada mantém a cobrança de mensalidade de seus alunos, mas essa taxa não desconfigura a natureza de convênio porque não se institui taxas recíprocas entre os convenentes (Administração e particular).

26. Ou seja, a instituição da taxa exclusiva dos usuários não é incompatível com a figura do convênio e nem representa persecução de lucro.

C.4.2. A ausência de persecução de lucro

27. As obrigações entabuladas pelas partes impedem, sob qualquer ótica, a obtenção de lucro em face da Administração.

28. Em primeiro lugar, nunca houve ônus para a Administração, conforme expressamente ressaltado no instrumento do convênio. Logo, não há como existir intuito lucrativo em face da Administração se a vontade das partes foi imunizar a Administração de qualquer dispêndio financeiro:

> 1.5 – A conexão do SNG aos sistemas do DETRAN-PR dar-se-á sem qualquer ônus para o DETRAN-PR, por todo o tempo de vigência deste Convênio.

Peça 2, p. 48 da Denúncia 568948/11

29. Outro dado fundamental ignorado nos acórdãos recorridos consiste na ausência de finalidade lucrativa da operação. Além de a Recorrente ser pessoa jurídica sem fins lucrativos, ela assumiu a obrigação de pagar ao DETRANPR determinado valor por cada operação realizada (Peça 2, p. 48 da Denúncia 568948/11):

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

> **CLÁUSULA SEGUNDA – DOS RECURSOS.**
>
> 2.1 – A FENASEG, durante todo o tempo em que o Convênio por ela firmado com o DETRAN-PR estiver em plena vigência, creditará, mensalmente, a cada dia 19, o valor de R$ 6,80 (seis reais e oitenta centavos) por cada Gravame inserido no mês antecedente por meio do SNG - "Sistema Nacional de Gravames", em conta corrente do DETRAN/PR nº 7.095-5, Banco 001, Agência nº 3793-, deduzidas as despesas bancárias, impostos e taxas resultantes da transferência de valores.
> 2.2 – O valor acima estipulado poderá sofrer reajuste, por meio de aditivo ao presente convênio, devidamente assinado entre as partes.
>
> **Peça 2, p. 48 da Denúncia 568948/11**

30. Essa doação reforça a oneração exclusiva da Recorrente em perseguir lucro. A Recorrente assumiu um "custo ao quadrado", pois arcava com a infraestrutura do sistema e também repassava valores à Administração. Nesse contexto o lucro é matematicamente impossível na lógica estrita do convênio.

C.4.3. A premissa enviesada adotada pelos vv. acórdãos recorridos

31. A evidência matemática insuperável da ausência de lucro não foi afastada pelos r. acórdãos recorridos. Pelo contrário, a alegação de persecução de lucro ocorreu a partir da conclusão enviesada de que a Recorrente "desempenha atividade privada portanto, sua existência depende de lucro" (Acórdão 94/2024).

32. O ordenamento jurídico admite expressamente que pessoas jurídicas de direito privado exerçam atividades sem finalidade lucrativa (art. 44, inc. I e art. 53, do Código Civil).

33. Portanto, é descabida a conclusão automática de que o desempenho de atividades privadas demanda, impreterivelmente, a persecução de lucro.

C.5. A jurisprudência dos outros Tribunais de Contas

34. Precisamente por isso diversos órgãos de controle reconheceram a natureza de convênio nos ajustes entabulados pela Recorrente com os demais DETRANs do país. O mesmo convênio foi firmado em outros estados, ensejando os mesmos questionamentos ora formulados. Ao analisar o caso, os órgãos de controle firmaram o entendimento de que a relação é tipicamente uma relação convenial e prescinde de licitação.

35. O TCE/PI, por exemplo, concluiu que "da leitura do convênio em testilha, percebe-se que a ora Embargante, tão somente, autorizou o DETRAN-PI a utilizar, repita-se, gratuitamente, o software do Sistema Nacional de Gravames (SNG), de sua propriedade, tornando possível ao DETRAN-PI o cumprimento da legislação"2 . Ao final, o acórdão conclui por "declarar a regularidade formal do convênio celebrado entre o DETRAN-PI e a FENASEG"

36. Já o TCE/MT reconheceu a existência de interesses convergente e concluiu pela legalidade do convênio firmado entre a Recorrente e o DETRAN/MT. Confira-se:

> A escolha do Convênio também não encontra óbice na lei. De um lado a FENASEG visa defender os interesses das instituições financeiras associadas, evitando o risco de perdas causadas por possíveis fraudes nos registros, e de outro o DETRAN/MT, que está obrigado por lei a registrar as anotações restritivas no campo do Certificado de Registro de Veículos – CRV. Considerando, então, a existência de interesses convergentes para implementar a garantia da segurança jurídica dos financiamentos e registros veiculares, o convênio é forma adequada para a execução do ajuste, e encontra previsão legal na Lei 8.666/93, que não proíbe o recebimento de receitas. Portanto, sob o aspecto legal, a adoção do modelo proposto não encontra óbice no

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

> ordenamento jurídico, mais sim incentivo para a ampla descentralização dos serviços públicos não essenciais.

37. No mesmo sentido foi o entendimento do TCE/MG:

> 2. O Sistema Nacional de Gravames – SNG e o Sistema de Registro de Contratos de Financiamento – SIRCOF foram desenvolvidos pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – Fenaseg, entidade sem fins lucrativos, para viabilizar o envio aos órgãos executivos de trânsito, de forma eletrônica, das informações necessárias ao registro dos contratos de financiamento, à inserção e à liberação dos gravames. 3. Os interesses do Departamento de Trânsito de Minas Gerais – Detran/MG e da Fenaseg, na celebração dos Convênios n. 12, de 2009, e n. 127, de 2009, eram convergentes, pois ambos visavam ao cumprimento dos preceptivos da Resolução Contran n. 320, de 2009, e ao combate das fraudes nos contratos de financiamento de veículos.

C.6. A conclusão inevitável: violação ao art. 4º, inc. XII, da Lei Estadual 15.608

38. Em suma, os seguintes trechos do primeiro v. acórdão recorrido, integrado pelo v. acórdão que rejeitou os embargos de declaração violaram o art. 4º, inc. XII, da Lei Estadual 15.608 ao não reconhecer a natureza de convênio existente na relação jurídica firmada entre a Recorrente e o DETRAN-PR:

> 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. (p. 37)
> 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. (p. 38)

39. O interesse recíproco das partes, a natureza gratuita da relação e a ausência de persecução de lucro exigiam o reconhecimento do convênio. Houve nítida violação à legislação estadual, o que enseja a anulação dos acórdãos nos termos do art. 487 do RI/TCE-PR.

D. A violação ao art. 25 da Lei 8.666 – Inexistência de dever de licitar

40. Os acórdãos recorridos consideraram que "não há como alterar o entendimento da natureza de contrato trazido na decisão recorrida". Contudo, ainda que se entenda que o instrumento tem natureza de contrato (o que se põe para argumentar), incide no caso concreto o art. 25 da Lei 8.666.

41. Os vv. acórdãos ignoraram que a relação jurídica entabulada, ainda que afastada a natureza de convênio, não exigiria prévia licitação porque seria impraticável uma competição naquela realidade de mercado.

D.1. O contexto histórico que originou o Convênio nº 12/2007

D.2. A confirmação do descabimento de licitação pela legislação superveniente

46. Os vv. acórdãos recorridos também ignoraram a existência de legislação superveniente confirmadora da inviabilidade de competição.

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

47. Em 27.09.2017, foi editada a Resolução nº 689/2017 do CONTRAN instituindo o Registro Nacional de Gravames (RENAGRAV). O novo sistema centralizou as informações sobre registro de gravames afastando a utilidade do SNG. A partir dessa mudança estrutural, passou a um mercado concorrencial. Contudo, mesmo assim não foi possível aplicar o regime licitatório.

48. O art. 10, §1º, da Resolução nº 689/2017 estabeleceu que 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".

49. Ao aplicar o instituto credenciamento, a legislação superveniente pacificou o entendimento sobre a inexigibilidade de licitação. O credenciamento é instituto incompatível com o procedimento licitatório, prevalecendo na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que a figura consiste em hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25 da Lei 8.666. Confira-se:

> 6. Como se observa, **o credenciamento é instituto aplicável em situações de inexigibilidade de licitação**, quando não há que se falar em concorrência dentre os interessados, uma vez que todos os credenciados serão contratados nos termos propostos pelo órgão (
>
> O **credenciamento pode ser utilizado** para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, **quando se verifica a inviabilidade de competição** para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal.
>
> Usualmente, reconhece-se que o credenciamento envolve uma manifestação da inexigibilidade de licitação. Esse entendimento é procedente

50. Portanto, a exigência de credenciamento pela legislação atual confirma que os serviços em questão são incompatíveis com a adoção de um procedimento licitatório.

D.3. A conclusão inevitável

51. Os vv. acórdãos recorridos violaram o art. 25 da Lei 8.666 ao reputar exigível procedimento licitatório pela suposta ausência de natureza de convênio ao Convênio nº 12/2007. O dever de licitar "quando houver inviabilidade de competição", situação que não existe no caso concreto.

52. Tal como demonstrado acima, era inviável promover uma competição para a contratação dos serviços em questão. Seja porque a relação entabulada entre as partes tem natureza de convênio (ver tópico C), seja porque não existia à época um mercado competitivo capaz de satisfazer as necessidades da Administração (tal como entendido pelo TCE-SC).

5. Ao final, a recorrente requer o conhecimento e provimento do recurso, para que seja reconhecida a regularidade do Convênio n.º 12/2007, firmado entre a FENASEG e o DETRAN\PR.

6. Recebidos os recursos pelo relator da decisão recorrida, Conselheiro Augustinho Zucchi, por meio do Despacho n.º 596/24-GCAZ (peça 329), e autuados,

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

o feito foi a mim distribuído, conforme Termo de Distribuição n.º 3667/24-DP (peça 331).

7. A 4ª Inspetoria de Controle Externo, mediante Instrução n.º 35/24 (peça 335), subscrita pelo Inspetor de Controle Rodrigo Duarte Damasceno Ferreira, manifesta-se pelo **não conhecimento** do recurso, entendendo inexistente o pressuposto da demonstração de violação à dispositivo legal ou, em caso de entendimento pelo seu conhecimento, pela **negativa** de provimento:

> 3. Por determinação do despacho 601/23, o processo foi encaminhado diretamente para este auditor de controle externo, Rodrigo Duarte Damasceno Ferreira, para **manifestação exclusiva quanto aos fatos trazidos na denúncia nº56894-8/2011**.
>
> 4. Os demais temas que possam ter sido objeto dos recursos interpostos, seguindo o imposto pelo Regimento Interno deste Tribunal, devem ser objeto de manifestação da 5ª ICE - unidade que, além de ser a responsável pela elaboração da Comunicação de Irregularidade, foi sempre a responsável pelas instruções deste processo.
>
> 5. Portanto, será aqui apenas analisado o recurso de revisão interposto dela FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS, DE CAPITALIZAÇÃO E DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR ABERTA – FENASEG, já que é **o único que trata dos fatos e direitos trazidos na referida denúncia**.
>
> 6. Em síntese, a recorrente alega que Acórdão n.º 94/24 do Tribunal Pleno violou os seguintes dispositivos legais: i. art. 4º, inc. XII, da Lei Estadual 15.608/2007; e ii. art. 25 da Lei 8.666/93.
>
> 7. As alegadas violações aos art. 4º, inc. XII, da Lei Estadual 15.608/2007 (dispositivo que conceitua o instituto do "convênio") e art.25 da Lei 8.666/93 (dispositivo que traz as hipóteses de inexigibilidade), com todo o respeito, têm como única premissa o afastamento da natureza contratual da relação entre o Detran-PR e a FENASEG e, consequentemente, o afastamento da necessidade de procedimento licitatório prévio. Essa tese já foi exaustivamente discutida neste processo e, de forma alguma, o recorrente trouxe inovação capaz de alterar a análise jurídica feita na Informação 38/2012 (peça 40 dos autos nº56894-8/2011).
>
> 8. Vale destacar que a análise da viabilidade, ou não, da licitação deve ser feita **com base na realidade fática jurídica do momento em que o convênio foi firmado** (ano de 2007). Na época, o recorrente defendeu a inexigibilidade da licitação, nos seguintes termos:
>
> > "Considerando que a FENASEG é detentora dos direitos de uso, com exclusividade, de um sistema informatizado denominado de Sistema Nacional de Gravames – SNG, específico para a inserção dos dados necessários para a anotação e baixa dos gravames, compatível com o sistema eletrônico da base de dados dos órgãos ou Entidades Executivas de Trânsito. (Convênio nº012/2007, fls.3- peça 19 dos autos nº56894-8/2011)"
>
> 9. Este argumento, destaca-se, já foi enfrentado anteriormente e concluiu-se que "não se pode confundir a exclusividade na utilização de um determinado sistema com a exclusividade na prestação do serviço necessário para satisfazer a necessidade da Administração, pois a contratação direta por inexigibilidade só poderia acontecer se não existisse nenhuma outra empresa no mercado que

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

> pudesse elaborar um sistema capaz de executar os serviços necessários - até porque a preferência por marca não é critério legítimo para a contratação direta (art.25, I da Lei nº 8.666/93) (...) Portanto, a contratação direta fundada na inexigibilidade não poderia, no presente caso, acontecer, pois a exclusividade na prestação do serviço é decorrente diretamente da escolha de uma marca de sistema oferecido apenas uma determinada empresa". (Informação 38/2012, fls.6 - peça 40 dos autos nº56894-8/2011).
>
> 10. Conclui-se, assim, que o recurso, muito embora tempestivo, não deve ser conhecido, já que inexiste um dos seus pressupostos (demonstração de violação à dispositivo legal). Caso entenda-se pelo seu conhecimento, opina-se para que lhe seja negado provimento.

8. A 5ª Inspetoria de Controle Externo, mediante Instrução n.º 30/24 (peça 340), subscrita pelo Auditor de Controle Externo Jiomar Jose Turin Filho, pelo Gerente de Fiscalização Edison Meira Costa, pela Coordenadora Ely Celia Corbari e pelo Inspetor Mauro Munhoz, opina pelo **não conhecimento** do recurso ou, se conhecido, pelo seu **desprovimento**:

> (...) a análise desta 5ªICE se restringirá ao Recurso de Revisão interposto por Marcello Alvarenga Panizzi, eis que a irresignação manifestada pela FENASEG já foi objeto de instrução pela 4ªICE (peça 335).
>
> E esse recurso, como se demonstrará, sequer deverá ser conhecido quanto mais provido.
>
> A extensa tese desenvolvida pelo recorrente para tentar justificar o cabimento do Recurso de Revisão cai por terra diante do próprio conteúdo do Acórdão recorrido, que pautou a análise de todos os Recursos de Revista interpostos, inclusive o do recorrente, sob os comandos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), especialmente com relação à existência ou não de dolo, culpa grave ou erro grosseiro.
>
> Neste sentido, transcreve-se trecho do r. decisão hostilizada para comprovação de que os recursos foram analisados sob o fundamento da referida Lei:
>
> > "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**, 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." (Peça 93 – fls. 39/40 – grifou-se)

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

E essa análise, repita-se, lastreada na citada LINDB, foi realizada em todos os Recursos de Revista interpostos, inclusive do recorrente, tendo sido mantidas as suas condenações, *in verbis*:

> "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 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 nexo causal da ação do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi na consumação dos fatos."** (Peça 309 – fls. 46/47 – destacou-se)

E tal se deu porque as condutas do recorrente foram detidamente analisadas e minuciosamente demonstradas na matriz de responsabilização da Comunicação de Irregularidade (peça 3) e na Instrução n.º 11/19-5ICE (peça 104), bem como pela procedência das Representações da Lei n.º 8.666/93 (n.º 817629/18, n.º 20588/19, n.º 279590/19 e n.º 458126/19), a cujos termos, por brevidade, faz-se remissão, as quais foram reconhecidas pelo Acórdão n.º 3397/21 – TP e confirmadas pela decisão recorrida (Acórdão n.º 94/24 – TP - peça 309), não havendo que se falar em desproporcionalidade de sua condenação ou ausência de avaliação de seus atos, inclusive sobre a inexistência de dolo, culpa ou erro grosseiro.

Veja-se, a propósito, o expresso reconhecimento dessa situação na r. decisão hostilizada:

> 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 comissiva, a sua responsabilização não abordou o dolo, mas, sim, seu "erro grosseiro"** por não

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

> ter atuado de forma vigilante na função de gestor máximo do DETRAN-PR. (Peça 309 – fls. 47/48 - destacou-se)
>
> E sobre o erro grosseiro, vale repetir o entendimento do ministro Benjamin Zymler "*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 n.º 2391/2018 – Plenário TCU).
>
> Acrescente-se, por fim, e não menos relevante, que não houve qualquer excesso na aplicação das sanções que pudesse dar amparo a alegação de desproporção, pois foram impostas penalizações para cada ato irregular, nos termos apontados na matriz de responsabilização da Comunicação de Irregularidade (peça 03) e de acordo com a procedência das Representações da Lei n.º 8.666/93 já mencionadas.
>
> Enfim, por tudo o quanto se viu e restou demonstrado, evidencia-se a absoluta impertinência das alegações do recorrente, não merecendo o recurso ser conhecido quanto mais provido.
>
> Assim, não demonstrada a negativa de vigência de dispositivo legal, opina-se pelo não conhecimento do recurso ou, se conhecido, pelo seu desprovimento, devendo a r. decisão hostilizada ser mantida pelos seus jurídicos e legais fundamentos.

9. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 1295/24 (peça 341), da lavra da Procuradora Katia Regina Puchaski, opina pelo **não provimento** dos recursos interpostos, mantendo-se integralmente a decisão consubstanciada no Acórdão n.º 94/24-Tribunal Pleno:

> Compulsando os autos, esta Procuradoria de Contas entende que os recursos não comportam provimento.
>
> Primeiramente, acerca dos fatos relatados na Denúncia nº 568948/11, a qual a 4ICE apresentou Instrução, e que diz respeito ao Recurso de Revisão interposto pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta-FENASEG, verifica-se que não assiste razão aos argumentos da Recorrente.
>
> Isto porque, não obstante as justificativas apresentadas com o intuito de afastar a natureza contratual da relação entre o Detran-PR e a FENASEG e, consequentemente, o afastamento da necessidade de procedimento licitatório prévio, tal tese já foi objeto de ampla discussão no transcurso processual, sendo que a argumentação apresentada não comprovou a alteração dos fatos já analisados.
>
> Em verdade, a avaliação, ou não, da viabilidade da licitação deve ser realizada com base na realidade fática e jurídica do momento em que o convênio foi firmado, ou seja, em 2007, época em que o Recorrente defendeu sua inexigibilidade.
>
> Embora tenha havido tal defesa, e como já foi analisado anteriormente, não se pode confundir a exclusividade no uso de um sistema com a exclusividade na prestação do serviço necessário para satisfazer a necessidade da Administração Pública, já que a contratação direta por inexigibilidade apenas poderia ocorrer

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

caso não houvesse qualquer outra empresa no mercado que pudesse elaborar um sistema para executar os serviços necessários.

Ainda, a preferência por uma marca não se mostra como critério legítimo para a contratação direta, sendo que, neste caso, a contratação direta fundada em inexigibilidade não poderia ocorrer, pois a exclusividade na prestação do serviço decorre diretamente da escolha da marca do sistema oferecido apenas por uma empresa. Portanto, verifica-se que este Recurso não comporta provimento.

Por outro lado, a 5ICE analisou o Recurso interposto pelo Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, cujo conteúdo repisa os argumentos já realizados ao longo do processo, acerca da necessidade de que houvesse a avaliação do expediente à luz dos comandos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), especialmente com relação à existência ou não de dolo, culpa grave ou erro grosseiro.

que se verifica é que houve tal análise, pois, ocorreu, inclusive, o afastamento das multas atribuídas ao Sr. David Antonio Pancotti, em razão da verificação de erro grosseiro em sua conduta. No entanto, como foi possível evidenciar dos autos, ao Sr. Marcello não é possível tal afastamento, haja vista que, mesmo diante de diversos indícios de irregularidades, este não tomou medidas para evitar sua consumação.

Portanto, foram diversos os elementos comprobatórios que levaram à confecção da matriz de responsabilização, a qual demonstrou regularmente o nexo causal da ação do Sr. Marcello na execução dos fatos.

Sendo assim, não há qualquer desproporcionalidade da condenação do Recorrente, e tampouco a ausência de avaliação de seus atos, inclusive a respeito da existência de dolo, culpa ou erro grosseiro.

Por fim, é possível identificar que os Recursos interpostos não afastaram as irregularidades identificadas, e tampouco evidenciaram a negativa de vigência de dispositivo legal, mas apenas repisaram os argumentos já realizados no transcurso processual, motivo pelo qual não devem ser providos.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Em que pese o posicionamento da 4ª e da 5ª Inspetoria de Controle Externo[7], entendo que tanto o recurso de revisão interposto pela FENASEG – Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta quanto o de autoria do senhor Marcello Alvarenga Panizzi **devem ser conhecidos**, posto que a razão invocada pelas referidas unidades sustentando o não recebimento dos recursos, referente à demonstração insuficiente das supostas violações à dispositivos legais, adentra a análise do próprio mérito das demandas.

[7] A instrução dos recursos por diferentes Inspetorias de Controle Externo explica-se pelo fato da Denúncia n.º 568948/11, abordando os convênios celebrados entre a FENASEG e o DETRAN-PR, posteriormente apensada à presente Tomada de Contas Extraordinária para apreciação conjunta, fora instruída pela atual 4ª ICE, ao passo que a Comunicação de Irregularidade que ensejou a instauração dos presentes autos é originária da 5ª ICE.

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

2. Quanto ao mérito, em consonância com a 4ª Inspetoria de Controle Externo e com o Ministério Público de Contas, entendo que **o recurso de revisão da FENASEG deve ser improvido**.

3. De outra sorte, divergindo parcialmente do posicionamento da 5ª ICE e do *Parquet* de Contas, tenho que **a revisão proposta pelo senhor Marcello Alvarenga Panizzi comporta provimento parcial**, unicamente em relação ao item X, "d", do Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno, a fim de que seja afastada a multa do artigo 87, III, "d", da Lei Complementar n.º 113/05, imposta por 4 (quatro) vezes, em razão da procedência das Representações da Lei n.º 8.666/93 n.º 817629/18, n.º 20588/19, n.º 279590/19 e n.º 458126/19.

4. Tratando inicialmente do **recurso interposto pelo senhor Marcello Alvarenga Panizzi**, em linhas gerais, o recorrente defende não terem sido observados os ditames da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) quando da apreciação de sua conduta nos atos praticados no Edital de Credenciamento n.º 01/2018 do DETRAN-PR.

5. Neste sentido, sustenta que: "a citada Lei Federal teve sua vigência negada, ao passo que, comprovou-se, em todo iter processual a não avaliação, concreta e prática, quanto à conduta adotada pelo gestor público" (peça 326, fl. 2); que "não houve qualquer comprovação de dolo ou erro grosseiro por parte do recorrente"; que "o mero nexo de causalidade entre a conduta imputada (vide achados) e o resultado danoso não pode ensejar em sanções automática, sem o devido cotejo", bem como que "não há análise quanto ao grau de culpabilidade do recorrente" (fl. 12).

6. Inobstante, verifica-se do Acórdão n.º 94/24-Tribunal Pleno recorrido, que o recurso de revista interposto pelo ora recorrente (peça 263), ex-gestor do DETRAN-PR, teceu argumentação similar à ora em análise, quanto à ausência de demonstração de culpabilidade na sua atuação, seja dolo ou erro

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

grosseiro, tendo recebido as seguintes ponderações no voto do relator, Conselheiro Augustinho Zucchi:

> 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 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 nexo 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:
>
> (...)
>
> **Destaco que, apesar dos diversos indicativos nos autos da consciência do agente em atuar na consumação das irregularidades de forma 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.
>
> [grifei]

7. Como se vê, diversamente do que sustenta o recorrente, o acórdão recorrido enfrentou a suposta violação aos dispositivos legais da LINDB pela decisão que havia julgado procedente a Tomada de Contas Extraordinária, ratificando os

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

termos da condenação quanto ao ponto, bem como registrando ter ficado demonstrado nos autos a gravidade das condutas atribuídas ao recorrente, caracterizadas como erro grosseiro à luz dos elementos obtidos na instrução, que levaram o colegiado a concluir que as falhas apontadas, tanto na nomeação da comissão de credenciamento, como no edital e no termo de referência, eram de conhecimento do gestor e este, ainda sim, autorizou o lançamento do Edital de Credenciamento n.º 01/2018 contendo tais irregularidades, em violação à legislação de regência.

8. Nesses termos, não pode prosperar a argumentação de inexistência de análise da culpabilidade e demonstração do elemento volitivo do recorrente, já que fartamente demonstradas nos opinativos técnicos as falhas no procedimento de credenciamento, assim como individualizada a responsabilidade do ex-gestor, nos termos ratificados pelo Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno. Assim, incabível falar em responsabilização direta da autoridade máxima da entidade sem a observância do princípio da segregação de funções, conforme aventado no recurso, uma vez que o acórdão referido aplicou sanção a diversos agentes do DETRAN-PR pelas falhas identificadas, na medida de suas responsabilidades individuais.

9. De fato, o exame do conteúdo dos opinativos técnicos ratificados pelo referido acórdão, especialmente da Instrução n.º 11/19 da 5ª Inspetoria de Controle Externo (peça 104), que retificou a matriz de responsabilidade inicialmente apresentada na Comunicação de Irregularidade (peça 3), permite constatar a efetiva análise da conduta e culpabilidade do recorrente nos autos, respaldando as sanções impostas quanto aos achados n.º 2, n.º 5 e n.º 6:

> **2.2. Do prazo para protocolo do credenciamento.**
>
> (...)
>
> Deve-se aqui registrar, em primeiro lugar, que o **Sr. Marcello Alvarenga Panizzi** não logrou êxito em afastar a sua responsabilidade. Senão, vejamos.
>
> Em primeiro lugar, do fluxo do processo n.º 15.191.750-0, constante no e-protocolo, **evidencia-se que os autos permaneceram na Diretoria Geral de 04/07/2018 a 30/07/2018** – exatamente o período que compreende a formatação do Edital de Credenciamento n.º 001/2018, conforme tabela abaixo:

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

	14	30/07/2018 10:14	DETRAN/DG	DETRAN/AP	PARA PROVIDENCIAS	Ana Silvia Amorin Drewello
	13	04/07/2018 13:29	DETRAN/AJU	DETRAN/DG	PARA PROVIDENCIAS	Paola Fernanda Amaral
	12	04/07/2018 11:01	DETRAN/DG	DETRAN/AJU	PARA PROVIDENCIAS	Maria Balbina Costa De Souza

Não por outro motivo, o Termo de Referência, contendo a cláusula "PRAZO PARA REQUERER CREDENCIAMENTO", submetido à primeira análise da assessoria jurídica, contém o timbre da própria Diretoria-Geral. Nesse sentido, **é difícil afastar desde já qualquer alegação de possível desconhecimento prévio por parte do então Diretor-Geral acerca da questão suscitada**.

É importante salientar que 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).

Vale ressaltar, também, que, conforme se depreende do extrato do fluxo processual supra, o processo se encontrava nessa data na Diretoria-Geral, saindo desta unidade somente em 30/07/2018 – diretamente para a análise dos setores técnicos competentes.

Registre-se, ainda, que o Edital de Credenciamento n.º 001/2018, reproduzindo integralmente a disposição do Termo de Referência, foi posteriormente submetido à apreciação do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, que o autorizou, conforme Despacho constante à peça 4, fl. 211.

Assim, **resta caracterizada a culpa in vigilando**, na medida em que o procedimento **esteve sob responsabilidade da Diretoria-Geral em momentos que compreendem tanto a elaboração quanto a aprovação do instrumento**, razão pela qual a omissão no exercício dos deveres concernentes ao cargo impõe a responsabilidade ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, nos moldes já delineados na matriz de responsabilidade à peça 3.

(peça 104, fls. 12-13)

2.5. Da publicidade do Manual de Integração.

(...)

Diante dos fatos relatados acima, é necessário repisar que o fluxo do processo n.º 15.191.750-0, constante no e-protocolo, **evidencia que os autos permaneceram na Diretoria Geral de 04/07/2018 a 30/07/2018** – exatamente o período que compreende a formatação do Edital de Credenciamento n.º 001/2018, conforme já demonstrado no tópico antecedente

Não por outro motivo, o Termo de Referência, contendo a regra relativa à entrega do Manual de Integração, contém o timbre da própria Diretoria-Geral. Nesse sentido, **é difícil afastar desde já qualquer alegação de possível desconhecimento prévio por parte do então Diretor-Geral acerca da questão suscitada**.

Registre-se, ainda, que o Edital de Credenciamento n.º 001/2018, reproduzindo integralmente a disposição do Termo de Referência, foi posteriormente submetido à apreciação do Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, que o autorizou, conforme Despacho constante à peça 4, fl. 211.

Assim, **resta caracterizada a culpa in vigilando**, na medida em que o procedimento **esteve sob responsabilidade da Diretoria-Geral em momentos que compreendem tanto a elaboração quanto a aprovação do instrumento**, razão pela qual a omissão no exercício dos deveres concernentes ao cargo impõe

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

> a responsabilidade ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, nos moldes já delineados na matriz de responsabilidade à peça 3.
>
> Desta feita, ratifica-se a irregularidade em análise, entendendo-se que o **Sr. Marcello Alvarenga Panizzi** é o único cuja responsabilidade restou comprovada **nos autos**, devendo a ele ser imposta a sanção prevista no artigo 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar Estadual n° 113/2005 (Lei Orgânica do TCE/PR).
>
> (peça 104, fl. 22)
>
> **2.6. Da composição da Comissão de credenciamento.**
>
> (...)
>
> Na medida em que nenhum dos membros da Comissão do Credenciamento n.º 001/2018 era servidor pertencente ao quadro permanente do DETRAN/PR, mantém-se integralmente o apontamento, em consonância ao intuito do legislador e aos princípios norteadores da atuação administrativa, já delineados no tópico 2.6. à peça 3.
>
> Tendo em vista que a Comissão de Credenciamento foi nomeada pelo então Diretor-Geral da Autarquia, de modo irregular, ratifica-se a irregularidade em análise, entendendo-se que o **Sr. Marcello Alvarenga Panizzi** é o único cuja responsabilidade restou comprovada **nos autos**, devendo a ele ser imposta a sanção prevista no artigo 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar Estadual n° 113/2005 (Lei Orgânica do TCE/PR).
>
> (peça 104, fl. 23)

10. Ademais, o fato de a fundamentação do Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno não ter reproduzido textualmente todas as considerações para caracterizar a culpabilidade do recorrente apontadas na instrução também não pode ser invocado para sustentar que seus termos não teriam atendido aos preceitos da LINDB. Isso porque o relator do referido acórdão se valeu da técnica de decisão de referenciar documentos anteriormente produzidos no processo, ratificando seus termos, de modo a incorporá-los às razões de decidir, inexistindo qualquer ilegalidade na adoção da chamada fundamentação *per relationem* ou *aliunde*, presentes nas seguintes passagens do julgado:

> **2.2.3 Ilegalidade ao fixar prazo para protocolo do credenciamento;**
>
> (...)
>
> Quanto à fixação de prazo para protocolo de credenciamento e a consequente violação dos artigos 25, inciso III, da Lei Estadual nº 15.608/07 e artigo 4º do Decreto Estadual nº 4507/09, ratifico a matriz de responsabilidade apresentada pela 5ª ICE (peça nº 3), com a complementação apresentada na Instrução nº 11/19 (peça nº 104), para o fim de julgar procedente a Tomada de Contas Extraordinária, com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "d" , da Lei Complementar Estadual nº 113/05 aos Srs. Marcello Alvarenga Panizzi e Gysele Vieira Shafa.
>
> (peça 130, fl. 49)

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

> **2.2.6 Falta de publicidade do Manual de Integração**
>
> (...)
>
> Quanto à ilegalidade referente ao Manual de Integração no Edital de Credenciamento nº 001/18 e a consequente violação aos princípios da publicidade vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo de propostas, ratifico a matriz de responsabilidade apresentada pela 5ª ICE (peça nº 3), com a complementação argumentativa apresentada na Instrução nº 11/19 (peça nº 104), para o fim de julgar procedente a Tomada de Contas Extraordinária, aplicando a multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi.
>
> (peça 130, fls. 68-69)
>
> **2.2.7 Irregularidade na composição da Comissão de Credenciamento**
>
> (...)
>
> Por todo exposto, ratifico as considerações jurídicas e matriz de responsabilidade da 5ª Inspetoria de Controle Externo, exaradas na Comunicação de Irregularidade (peça nº 3) e Instrução nº 11/19 (peça nº 104), para julgar procedente a Tomada de Contas Extraordinária também no que diz respeito à composição da comissão de credenciamento, vez que não se observaram regras legais capazes de garantir a impessoalidade, isonomia e o julgamento objetivo do processo.
>
> Aplico ao responsável e signatário dos atos de nomeação da comissão, Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, a multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "d"58, da Lei Complementar Estadual nº 113/05.
>
> (peça 130, fl. 73-74)

11. Sendo assim, inobstante a ausência de caracterização do dolo direto do recorrente em concorrer para as ilegalidades, restou devidamente demonstrada sua culpa grave na nomeação irregular da comissão de credenciamento e em sua atuação omissiva enquanto autoridade que autorizou o procedimento de credenciando viciado. Tais elementos permitem concluir que as decisões recorridas estão em conformidade com o disposto no artigo 28 da LINDB, não merecendo acolhimento a insurgência recursal quanto a tal aspecto.

12. No que se refere à alegada negativa de vigência dos artigos 20, 21 e 22, §1º e §2º da LINDB, a irresignação do recorrente também não merece guarida, já que tais dispositivos foram devidamente observados pelas decisões recorridas, enquanto diretrizes que passaram a nortear todos os julgamentos proferidos por este Tribunal desde sua introdução pela Lei n.º 13655/18.

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

13. Não se pode sustentar que o Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno, ratificado pela decisão recorrida, fundou-se em valores jurídicos abstratos, conforme veda o artigo 20, já que todos os dispositivos legais violados foram apontados e individualizada a responsabilidade do agente para cada irregularidade, nos termos da matriz confirmada pela decisão de mérito.

14. De outra feita, o Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno, ao apreciar o pleito de decretação de nulidade do Edital de Credenciamento n.º 01/2018, teve o zelo de atender aos ditames do artigo 21, conforme se evidencia na seguinte passagem (peça 130, fl. 7):

> Assim, entendo que os fatos verificados nestes autos são procedentes e sancionáveis, porém passíveis de convalidação, incidindo, além das multas administrativas já propostas, a determinação para que o DETRAN-PR adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas necessárias para escorreita operacionalização dos contratos e seus registros contábeis, com atenção às disposições legais e do Edital nº 001/18, bem como para que estejam em consonância com as normas contábeis e orçamentárias.
>
> Por fim, rejeitada a arguição de nulidade a partir das ponderações de relativização expressas na LINDB e na nova Lei nº 14.133/2021, entendo que devem ser mantidos os contratos administrativos firmados sob a égide do Edital de Credenciamento nº 001/18.
>
> Quanto a este ponto, convém destacar que no presente momento segue hígida e vigente a decisão cautelar consubstanciada no DPD nº 1454/21- GCILB de 04/11/201, exarada nos autos 721303/18 (posteriormente trasladada para os autos 151849/21 em razão da matéria) e homologada pelo Plenário desta Corte em 17/11/2021, conforme Acórdão nº 2991/21, segundo a qual está autorizada, em caráter cautelar, a prorrogação de contratos firmados sob a égide do Edital de Credenciamento nº 001/18 até que sobrevenha a expiração do último contrato vigente, o que se dará em 24 de dezembro de 2022 (...)

15. Por derradeiro, quanto ao disposto no artigo 22 da LINDB, a análise realizada pelo Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno evidencia o grau de zelo em que se deu o cotejo entre os elementos fáticos e jurídicos trazidos à instrução e o contraditório apresentado pelo recorrente quanto aos achados n.º 2, n.º 5 e n.º 6, culminando no julgamento pela irregularidade das contas, com atribuição de multa administrativa ao responsável.

16. Desta feita, o não acolhimento dos argumentos de defesa do responsável pelo colegiado não caracteriza a desconsideração das circunstâncias

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

práticas que condicionaram a ação do ex-gestor, tampouco em relação aos obstáculos e dificuldades reais enfrentadas, mas sim que, ponderando tais circunstâncias com as irregularidades apontadas, prevaleceu o entendimento de que a responsabilização era devida.

17. Contudo, diverso é o panorama ao se analisar os fundamentos mencionados para embasar a responsabilidade do recorrente quando da análise do item “2.2.8 Excesso de rigor e formalismo nas condutas da Comissão julgadora” do Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno, que resultou na imputação, ao recorrente, por 4 (quatro) vezes, da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da procedência das Representações da Lei n.º 8.666/93 de n.º 817629/18, n.º 20588/19, n.º 279590/19 e n.º 458126/19.

18. Na fundamentação do ponto, o relator declinou as seguintes razões (peça 130, fls 75-76):

> Passada a fase de instrução processual e advindo o momento de analisar o mérito dos fatos, reitero o entendimento já manifestado nas decisões cautelares, qual seja o posicionamento de que o DETRAN-PR efetivamente deturpou a lógica do credenciamento estabelecida pela legislação, adotando posturas excludentes e dificultando o credenciamento de empresas em caráter plural.
>
> Para além disso, valho-me dos pareceres técnicos, especialmente das Instruções nº 14/19 e 12/20 da 5ª ICE (peças nº 68 e 73 dos autos 817629/18), para acrescentar que as práticas abusivas cometidas pelo DETRAN/PR no processo referente ao Edital de Credenciamento nº 001/2018, alinham-se e inserem-se, na verdade, na quebra de isonomia na condução do certame, matéria já tratada no item “2.2.5” deste voto, haja vista que para algumas interessadas a tratativa foi célere e para outras foram criados sucessivos entraves para obstar o credenciamento.
>
> Por todo exposto, julgo procedentes as Representações da Lei nº 8.666/93 de nº 817629/18, 20588/19, 279590/19 e 458126/19, com aplicação de 4 (quatro) multas administrativas do artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Orgânica ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, responsável legal da autarquia à época dos fatos.

19. Ocorre que, da leitura das Instruções n.º 14/19 e n.º 12/20 da 5ª ICE mencionadas, bem como dos demais atos emitidos na instrução dos autos de Representação da Lei n.º 8.666/93 n.º 817629/18, aos quais foram ainda apensadas as representações n.º 20588/19, n.º 279590/19 e n.º 458126/19, e na instrução da Tomada de Contas Extraordinária n.º 480504/19, constata-se inexistente qualquer

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

matriz de responsabilidade ou mesmo de análise das condutas dos agentes públicos envolvidos, tampouco individualização de suas responsabilidades a fim de embasar a aplicação de qualquer sanção de caráter pessoal em relação às Representações da Lei n.º 8.666/93 apensadas que receberam julgamento conjunto mediante apreciação no tópico 2.2.8 referido.

20. Em acréscimo, noto que o Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno, assim como as manifestações técnicas dos autos n.º 817629/18, a exemplo da Instrução n.º 12/20 da 5ª ICE (peça 73 daqueles autos), referem que as abusividades tratadas nas ditas representações "tratam, na verdade, da ausência de isonomia na condução do certame", situação que inclusive fundamentou o apensamento das representações à tomada de contas para apreciação conjunta, conforme se verifica nas citadas manifestações técnicas nos autos n.º 817629/18 de Representação da Lei n.º 8.666/93.

21. Nesse contexto, chama a atenção que o Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno, ao abordar a referida temática da "Violação ao princípio da isonomia" no item 2.2.5, que englobava o contexto das falhas descritas nas representações da Lei n.º 8.666/93 apensadas, ratificou a matriz de responsabilidade apresentada pela 5ª ICE na Instrução n.º 11/19 (peça 104), na qual se atribuiu responsabilidade tão somente ao Presidente da comissão de credenciamento, senhor Emerson Gomes. Tal manifestação foi reproduzida na decisão à fl. 62:

> No que diz respeito ao **Sr. Emerson Gomes**, Presidente da comissão, em razão das atribuições inerentes à função assumida, impunha -se a responsabilidade de, desde o início, conduzir e coordenar os trabalhos da equipe, de modo a assegurar a presteza e o tratamento isonômico durante a fase de avaliação, bem como o poder-dever de impor ou alterar a velocidade com que as empresas seriam credenciadas. De tal sorte, impõe - se a sua responsabilização, nos moldes já delineados na matriz de responsabilidade à peça 3.
>
> Por todo o acima demonstrado, levando em conta ainda as informações prestadas em sede de contraditório, é forçoso reconhecer que a função de Presidente da Comissão de Credenciamento n.º 001/2018, por ele ocupada, **era a única capaz de garantir o poder de conduzir, coordenar e ingerir, dieta e sistematicamente, os trabalhos ordinários da equipe**.
>
> Desta feita, ratifica-se a irregularidade em análise, entendendo-se que o **Sr. Emerson Gomes** é o único cuja responsabilidade restou comprovada nos autos,

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

devendo a ele ser imposta a sanção prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n° 113/2005 (Lei Orgânica do TCE/PR).

22. Inobstante a situação descrita, de modo aparentemente contraditório, ao apreciar o mérito das representações apensas, cujas falhas tratadas estariam inseridas no referido achado relacionado ao item 2.2.5, optou-se por imputar, por 4 (quatro) vezes, multa administrativa ao senhor Marcello Alvarenga Panizzi (uma para cada representação) sem que para tanto tenha sido construída matriz de responsabilidade ou analisada sua conduta, de modo a explicitar as razões pelas quais tais falhas deveriam ser atribuídas ao ex-gestor da entidade, já que ao tratar do outro item que, segundo os opinativos dos autos, envolvia o mesmo contexto, a responsabilidade do recorrente foi afastada pelo colegiado por não ter sido demonstrada a prática de qualquer conduta sua que concorresse diretamente para a consumação da irregularidade.

23. Diante de tal cenário, forçoso reconhecer a razão do recorrente quanto à situação ora retratada, uma vez que a aplicação, por quatro 4 (quatro) vezes, de multa em decorrência da procedência das 4 (quatro) representações da Lei n.º 8.666/93, se deu sem a individualização de sua responsabilidade, em violação ao artigo 28 da LINDB.

24. Quanto ao **recurso de revisão interposto pela FENASEG** – Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta, a recorrente argumenta que o Acórdão n.º 94/24-Tribunal Pleno, ao manter a conclusão pela procedência parcial da Denúncia n.º 568948/11, veiculada pelo Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno, diante da “constatação de que as relações jurídicas firmadas entres 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”, teria violado os artigos 4º, XII, da Lei Estadual n.º 15608/07 e 25 da Lei n.º 8666/93, pelo o qual fundamentou-se

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

25. Os dispositivos legais invocados se referem, respectivamente, ao conceito de convênio contido no artigo 4º, XII, da Lei Estadual n.º 15608/07, que dispõe sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, e ao regramento da inexigibilidade de licitação trazido pelo artigo 25 da Lei 8666/93, vigente ao tempo em que celebrados os ajustes objeto dos autos entre o DETRAN-PR e a recorrente.

26. Apreciando os termos das decisões recorridas, verifica-se que, diferentemente do que sustenta a recorrente, não houve negativa de vigência aos dispositivos legais invocados e sim decisão contrária aos interesses da FENASEG, mediante análise das peculiaridades que envolveram os ajustes celebrados em cotejo com a legislação aplicável, levando o Tribunal Pleno desta Corte a concluir que a natureza jurídica da avença não seria de convênio e sim de contrato administrativo, tão somente pela presença de elementos que descaracterizavam a celebração como convênio, sem confrontar o que a legislação define como tal.

27. Ilustra tal conclusão a seguinte passagem do Acórdão n.º 3397/24-Tribunal Pleno (peça 130, fl. 39):

> (...) no caso em exame a relação existente tem natureza de contrato administrativo, pois 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 que satisfaz essa necessidade.

28. A seu turno, a decisão expressa pelo Acórdão n.º 94/24-Tribunal Pleno ratifica tal conclusão, destacando a cobrança de taxas dos usuários do sistema pela FENASEG como elemento que afastaria a natureza jurídica de convênio do ajuste celebrado (peça 309, fls. 37-38):

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

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

> 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.
>
> (...)
>
> 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.

29. Pontuo ainda que o fato de outros tribunais de contas terem alcançado conclusões diversas nos feitos em que examinaram avenças supostamente idênticas firmadas entre os respectivos departamentos de trânsito estaduais e a FENASEG, tal como referido na peça recursal no tópico "C.5. A jurisprudência dos outros Tribunais de Contas" (peça 328, fls. 6-7), não deslegitima a conclusão alcançada por esta Corte, tampouco permite afirmar que entendimento jurídico diverso redunda em negativa de vigência dos dispositivos legais que regem a matéria.

30. De modo idêntico ao outro dispositivo legal invocado pela recorrente, tão somente com base nas peculiaridades fáticas que afastavam o caso concreto da hipótese de inexigibilidade de licitação contida no artigo 25 da Lei n.º 8666/93, o colegiado entendeu pela necessidade de que o ajuste celebrado nos moldes do Convênio n.º 12/2007 e seu 1º termo aditivo deveriam se submeter a procedimento licitatório, destacando o relator do Acórdão n.º 3397/21-Tribunal Pleno que "(...) não restou comprovado nos autos a inexistência de outras empresas interessadas em prestar o serviço em discussão", assim como que "(...) considerando que a regra é licitar e as hipóteses legais de contratação direta não foram contempladas no caso em exame, entendo que houve violação ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, merecendo procedência a Denúncia" (peça 130, fl. 41).

31. O referido acórdão consignou ainda que (peça 130, fl. 40):

> Ocorre, todavia, que não se pode confundir a exclusividade na utilização de um determinado sistema com a exclusividade na prestação do serviço necessário para satisfazer a Administração. Conforme bem pontuado pela 5ª Inspetoria de Controle à época, a "contratação direta por inexigibilidade só poderia acontecer se não existisse **nenhuma** outra empresa no mercado que pudesse elaborar um sistema

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

> capaz de executar os serviços necessários - até porque a preferência por marca não é critério legítimo para a contratação direta (art.25, I da Lei nº 8.666/93)".

32. Como se vê, prevaleceu o entendimento de que, buscando o DETRAN-PR a contratação de sistema informatizado para implantação e baixa de gravames, incabível a contratação direta com a recorrente por ser detentora de um sistema específico (Sistema Nacional de Gravames-SNG), não ficando devidamente caracterizado que tal serviço só poderia ser fornecido pela FENASEG mediante utilização do dito sistema, afastando o caso dos autos da hipótese de inexigibilidade de licitação.

33. Diante de tais considerações, inexistindo violação aos dispositivos legais invocados, em consonância com o posicionamento da 4ª ICE, compartilhado pelo *Parquet* de Contas, proponho o **desprovimento do recurso de revisão interposto pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta – FENASEG**.

34. Por todo o exposto, proponho ao Tribunal Pleno:

i) o conhecimento do recurso de revisão interposto pelo senhor Marcello Alvarenga Panizzi e, no mérito, seu provimento parcial, para que seja afastada a aplicação, por 4 (quatro) vezes, da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, constante do item X, "d", do Acórdão n.º 3397/21, mantido pelo Acórdão n.º 94/24, ambos do Tribunal Pleno, aplicadas em razão da procedência das Representações da Lei n.º 8.666/93 de n.º 817629/18, n.º 20588/19, n.º 279590/19 e n.º 458126/19;

ii) o conhecimento e, no mérito, o desprovimento do recurso de revisão interposto pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta – FENASEG.

VISTOS, relatados e discutidos,

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

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em:

I) conhecer o recurso de revisão interposto pelo senhor Marcello Alvarenga Panizzi e, no mérito, dar-lhe parcial provimento, afastando a aplicação, por 4 (quatro) vezes, da multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, constante do item X, “d”, do Acórdão n.º 3397/21-Pleno, aplicadas em razão da procedência das Representações da Lei n.º 8.666/93 de n.º 817629/18, n.º 20588/19, n.º 279590/19 e n.º 458126/19;

II) conhecer, e, no mérito, negar provimento ao recurso de revisão interposto pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta – FENASEG.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Plenário Virtual, 22 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO
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.MREC