# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 765313/23 |
| ASSUNTO: | RECURSO DE REVISTA |
| ENTIDADE: | ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA |
| INTERESSADO: | ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA, ANGELO GERALDO BOCHENEK, LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA, SEAL TELECOM COMÉRCIO E SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES LTDA |
| ADVOGADO / PROCURADOR | BENEDITO EUGENIO DE ALMEIDA SICILIANO, BERNARDO FELIPE FONSECA IUNES, DJENANE LIMA COUTINHO, FELIPE AGUIAR COSTA LUZ, JOAO BATISTA LIRA RODRIGUES JUNIOR, LEANDRO BASTOS ANTUNES, MARCONY FRANCISCO PEREIRA MACIEL, MARCUS VINICIUS FREITAS DOS SANTOS, RODRIGO LASCOSK BISCAIA |
| RELATOR: | CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO |

**ACÓRDÃO Nº 1653/25 - Tribunal Pleno**

Recurso de Revista. Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. Representação da Lei n.º 8.666/93. Descumprimento de requisito de habilitação técnica. Falta de Estudo Técnico Preliminar. Inexistência de dolo/má-fé. Afastamento das multas administrativas aplicadas ao Diretor-Presidente e Coordenador de Licitações. Pelo parcial provimento.

## I. RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso de Revista** (peça 70), interposto, conjuntamente, pela **Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina**, **Luiz Fernando Garcia da Silva** e **Angelo Geraldo Bochenek**, na qualidade de Diretor-Presidente e Coordenador de Licitações do ente, respectivamente, em face do Acórdão n.º 3421/23 - Tribunal Pleno (peça 66), proferido em sede de Representação da Lei nº 8.666/1993[1].

Os autos originários abordaram, em síntese, pontos relativos à Representação proposta por Seal Telecom Comércio e Serviços de

[1] Processo n.º 443030/20.

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

Telecomunicações Ltda, em face do Pregão Eletrônico n.º 280/2020[2], da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, momento no qual foram abordados os seguintes pontos: Descumprimento de requisito de habilitação técnica; Aquisição de produtos fora das especificações exigidas no Edital pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina; e Inconsistências diversas encontradas no certame.

Decorrido o trâmite processual, foi exarada a decisão ora atacada, nos seguintes termos:

> OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:
>
> I - **DAR PARCIAL PROCEDÊNCIA** a representação, reconhecendo a nulidade do procedimento realizado, com aplicação de **MULTA** prevista no art. 87, III, d, da LC n. 113/2005, por duas vezes, a LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA, diretor-presidente da APPA e ANGELO GERALDO BOCHENEK, coordenador de Licitações e pregoeiro que declarou a habilitação técnica da empresa vencedora sem que ela houvesse apresentado a integralidade da documentação exigida e a aceitabilidade da proposta com equipamentos em descompasso com as premissas delineadas no instrumento convocatório;
>
> II - considerando que a vigência do Contrato n. 1.837/2020 foi encerrada em 23/6/2023, com o objetivo de evitar a realização de uma contratação emergencial, que poderia ser ainda mais danosa à entidade, e considerando que a retomada do mesmo procedimento licitatório não se faz mais possível – visto que é imprescindível a retomada da fase interna para a realização dos ETP e para o redimensionamento do objeto do Pregão diante das atuais necessidades da administração do ente –, **DETERMINAR** à APPA para que se abstenha de prorrogar o contrato em tela e, caso já prorrogado, proceda sua anulação, informando a esta Corte seu cumprimento no prazo de 60 dias;

[2] Instrumento convocatório juntado na peça 5 dos autos n.º 443030/20. "OBJETO. Contratação de empresa especializada para fornecimento e implantação de Solução de ambiente de apresentação multimídia para as salas de reuniões, incluindo documentação, equipamentos, infraestrutura de rede lógica, elétrica, mobiliário, suporte técnico, manutenção preventiva, corretiva, treinamento e garantia durante um período de 36 (trinta e seis) meses, para atender as necessidades da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, conforme especificações do Termo de Referência, anexos e demais elementos do Edital."

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

> III - **recomendar** à APPA para que atente para todos os aspectos contemplados à peça 59 destes autos caso opte pela realização de um novo contrato;
>
> IV - por fim, que as sugestões exaradas pela DTI sejam encaminhadas à presidência desta Corte para as providências cabíveis.

Na sequência, os interessados apresentaram o expediente em tela (peça 70), **recorrendo da parcial procedência da Representação, bem como da multa aplicada ao Diretor-Presidente da entidade, Sr. Luiz Fernando Garcia da Silva, e demais recomendações acerca do processo licitatório.**

Neste sentido, alegam, em suma, que:

> (i) Há divergência no entendimento deste Tribunal de Contas, no sentido de que o Acórdão recorrido prioriza o formalismo exacerbado em detrimento da melhor proposta;
> (ii) A aplicação de multa ao Diretor-Presidente viola o disposto nos arts. 51 e 86 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná[3], uma vez que não há responsabilização de sua conduta nos autos; e
> (iii) O uso irregular da Representação, pois se caracteriza desvirtuamento da finalidade do expediente, com finalidade de remediar a inércia da representante quando do recurso administrativo.

Argumentam ainda que, cumpriram com a orientação desta Corte, anterior ao Acórdão recorrido, de não prorrogar o instrumento contratual objeto da Representação, demonstrando a boa-fé do ente para corrigir as irregularidades detectadas no certame.

Ao final, assim é requerido:

---

[3] **Art. 51.** Comprovada no julgamento do processo, de qualquer natureza, a ocorrência de ilegalidade ou irregularidade, haverá obrigatoriamente a delimitação de responsabilidades e sanções aplicáveis ao ente jurisdicionado e aos responsáveis, de forma individualizada ou solidária, seja pecuniária ou reparatória do dano, de obrigação de fazer ou não fazer, nos termos estabelecidos em lei.
(...)
**Art. 86.** Ficam sujeitos às sanções previstas nesta lei os jurisdicionados definidos no Capítulo II, do Título I, sem prejuízo de outras pessoas jurídicas ou físicas, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, por disposição legal.

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

"Ante todo o exposto, requer-se, respeitosamente, a essa Egrégia Corte de Contas:

a. O recebimento e processamento do presente recurso de revisão, pois interposto em conformidade com as hipóteses de cabimento previstas nos incisos III e IV do art. 486;

b. Seja provido o presente recurso de revisão para o fim de julgar totalmente improcedente a representação em tela e, consequentemente, determinar seu arquivamento, uma vez que, conforme comprovadamente demonstrado, a empresa TRITON foi corretamente habilitada no certame, pois cumpriu todos os requisitos para tanto, além disso, os equipamentos entregues por ela entregues a esta Administração de Portos são superiores aos exigidos no edital e termo de referência

c. Seja provido o presente recurso de revisão para o fim de afastar a pretensão da representação, uma vez que, restou caracterizado desvirtuamento da finalidade do expediente de representação, com o fito único de remediar a inércia da representante em apresentar recurso administrativo no âmbito do procedimento licitatório;

d. Caso o entendimento da E. Corte não esteja em consonância com o requerido no item anterior, requer-se subsidiariamente que o acórdão seja reformado para o fim de excluir o Diretor Presidente da APPA."

Recebido o presente expediente (peça 71) e a mim distribuído (peça 73), encaminhei-o as unidades competentes para as respectivas manifestações (peça 79)[4].

Decorridas movimentações processuais, em observância ao disposto no art. 262, § 5º, do Regimento Interno[5], considerando que a 3ª Inspetoria e Controle Externo encontra-se desativada devido a ascensão de seu Conselheiro

[4] **Art. 485.** Recebido o recurso, será sorteado novo Relator que, após a manifestação do recorrido, se houver, encaminhará os autos para instrução da unidade administrativa, abrirá vista do processo ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação, incluindo-o, a seguir, em pauta de julgamento, observando o prazo a que se refere o art. 62, I, da Lei Complementar nº 113/2005.

[5] **Art. 262.** No curso de fiscalização, se a equipe técnica concluir pela existência de situação prevista no art. 236, o dirigente da unidade técnica encaminhará ao Presidente ou ao respectivo Superintendente, conforme área de atuação, com instrução conclusiva e mediante requerimento protocolado, proposta de instauração de tomada de contas extraordinária.
(...)
§ 5º A Inspetoria de Controle Externo que tenha participado dos procedimentos de fiscalização continuará vinculada à instrução dos processos que tenham dela se originado ou nas quais foram executados, sem prejuízo da manifestação dos técnicos que dele participaram.

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

Superintendente à Presidência desta Corte, manifestou-se nos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

Desta forma, a **Coordenadoria Geral de Fiscalização**, mediante Instrução n.º 4/24-CGF (peça 82), manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, pela procedência do recurso, a fim de reformar a decisão ora recorrida com fito a declarar a improcedência da representação e, em consequência, afastar a aplicação de multa aos recorrentes.

De acordo com a Instrução supra, a unidade se alinhou ao posicionamento da proposta de voto divergente do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, apresentada quando da deliberação da Representação, a qual encampou os argumentos trazidos pela Diretoria Jurídica (fl. 18, peça 66), onde, naquela oportunidade, votou pela improcedência da representação ante o desvirtuamento da finalidade da Representação, bem como não haver nos autos elementos de convicção suficientes para ensejar a interrupção da vigência do contrato.

Em sequência, a **Coordenadoria de Gestão Estadual**, na Instrução n.º 819/24-CGE (peça 83), sugeriu a improcedência do recurso interposto, com a manutenção na integralidade da decisão atacada, por entender que as razões expostas em sede recursal não seriam suficientes para reforma do r. Acórdão proferido.

Ato contínuo, o **Ministério Público de Contas** apresentou o Parecer n.º 839/24-2PC (peça 84), acompanhando a Coordenadoria de Gestão Estadual, pelo conhecimento e não provimento do Recurso, arguindo, em síntese, que o procedimento licitatório estava repleto de irregularidades, sendo os argumentos levantados pelos Recorrentes insuficientes para afastá-los em sede recursal.

## II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOIZA CAMARGO

Compulsados os autos, percebo as que razões recursais dos Interessadas se dividem em três pontos distintos, repiso:

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

(i) Há divergência no entendimento deste Tribunal de Contas, no sentido de que o Acórdão recorrido prioriza o formalismo exacerbado em detrimento da melhor proposta;

(ii) A aplicação de multa ao Diretor-Presidente viola o disposto nos art.. 51 e 86 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná, uma vez que não há responsabilização de sua conduta nos autos;

(iii) O uso irregular da Representação, pois se caracteriza desvirtuamento da finalidade do expediente, com finalidade de remediar a inércia da representante quando do recurso administrativo.

Acerca de tais arguições, a Coordenadoria Geral de Fiscalização, em sua brilhante instrução, conclui pelo provimento do recurso com vistas a reforma do r. Acórdão a fim de declarar a improcedência da Representação e, por conseguinte, purgar a aplicação de multa aos recorrentes.

Em contrapartida, a Coordenadoria de Gestão Estadual, acompanhada pelo *Parquet* de Contas, firmou sua opinião pela improcedência do Recurso de Revista ora interposto com a manutenção da decisão exaurida pelo Acórdão n.º 3421/23 - Tribunal Pleno (peça 66).

Ocorre que, analisando o expediente em tela, vislumbro razão de ambas as unidades técnicas, como passo a expor.

**II.I – Quanto ao formalismo exacerbado em detrimento da melhor proposta**

Alegam os interessados que emerge uma divergência no entendimento deste Tribunal quanto ao formalismo exacerbado em detrimento da melhor proposta.

Acerca do tema, a Coordenadoria de Gestão Estadual aduz que não se trata de formalismo exacerbado em prejuízo da melhor proposta, mas de uma proposta que não atendeu os requisitos mínimos exigidos pelo instrumento convocatório.

É cediço nos autos que a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, consoante manifestação da Direito de Tecnologia de Informação (peças

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

40 e 59), deixou de fornecer o Estudo Técnico Preliminar o qual poderia ter justificado e especificado a melhor solução à licitação em tela.

De fato, a falta de um Estudo Técnico Preliminar afeta a qualidade da solução a ser tomada pela administração pública quando esta se depara entre várias opções plausíveis.

Tal instrumento, além de especificar a necessidade da administração pública a ser licitada, avalia a viabilidade técnica e econômica da contratação para compor a solução desejada.

Sendo viável a contratação, pautada em um Estudo Técnico Preliminar, o apontamento à melhor solução pretendida será especificado no Termo de Referência ou Projeto Básico, juntamente com o Edital de licitação[6], logo, a ausência desse estudo impacta diretamente no instrumento convocatório.

Evidente que mesmo satisfeita com os produtos entregues pela empresa vencedora do certame, a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina pecou ao não fornecer Estudo Técnico Preliminar na licitação em destaque.

Nesse sentido, a definição dos critérios necessários à contratação do produto não foi capaz de satisfazer o que a administração realmente ansiava, uma vez que optou pela oferta que não estava de acordo com o Edital, comprometendo a ampla concorrência do certame.

À vista disso, me filio ao posicionamento exposto pela Coordenadoria de Gestão Estadual, onde não houve formalismo exacerbado em detrimento da melhor proposta, mas sim a vitória de uma proposta que não atendeu os requisitos previstos no instrumento convocatório.

Tal atitude, inclusive, fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório[7], onde a própria administração deixou de observar estritamente as regras que havia estipulado previamente ao disciplinar o certame.

---

[6] Cada parcela ou parte da solução poderá corresponder a um objeto de licitação distinto e, nesse caso, o ETP levará à elaboração de dois ou mais termos de referência ou projetos básicos (Tribunal de Contas da União, 2012, p. 19 e 56).

[7] (**MELLO, 2014, p. 548**) Celso Antônio Bandeira. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame, como, aliás, está consignado no art. 14 da Lei 8.666.

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

**II.II - Da aplicação de multa ao Diretor-Presidente e Coordenador de Licitações da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina**

O Acórdão atacado reconheceu a nulidade do procedimento realizado, com aplicação de multa prevista ao art. 87, III, 'd', da Lei Complementar n.º 113/2005, por duas vezes, a Luiz Fernando Garcia da Silva, diretor-presidente do ente, e ao Ângelo Geraldo Bochenek, Coordenador de Licitação e Pregoeiro que declarou a habilitação técnica da empresa.

Por mais que em frente da irregularidade encontrada no Pregão Eletrônico n.º 280/2020, quanto a aplicação de multa administrativa decorrente de tal irregularidade, entendo que esta poderá ser afastada em sede recursal.

Isto porque, não foi configurada má-fé, dolo e/ou omissão intencional da Coordenação de Licitações da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, bem como de seu Diretor-Presidente nos autos.

Segundo o disposto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro[8], acerca das interpretações sobre normas de gestão pública, deverão ser considerados as óbices e dificuldades reais do gestor.

Na esteira do conteúdo supra, trago o artigo 28 da mesma Lei[9], o qual aduz que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em casos de configuração de dolo ou erro grosseiro.

Pois bem. Durante a instrução processual, sobretudo, após a publicação do Acórdão supra, restou claro a disponibilidade e boa-fé do ente, gerenciado por seu Diretor-Presidente, Sr. Luiz Fernando Garcia da Silva, a fim de corrigir e acatar as determinações impostas por esta Corte.

Neste condão, nota-se que a aplicação de multa apenas com vistas a penalização financeira, sem a devida responsabilização do agente público, não me parece razoável[10], uma vez que sequer foram abordados nos autos erro grosseiro ou

[8] **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.
[9] **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.
[10] (**MELLO**, 2014, p. 111) Celso Antônio Bandeira de Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discrição, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as

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

dolo do então gestor da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina e de seu coordenador de licitações.

Incumbir a um agente público uma sanção administrativa financeira sem sua respectiva responsabilização não me parece respeitar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, mormente, fere os dispositivos legais elencados acima.

Outrossim, acerca do tema, esta Corte de Contas se posiciona de maneira análoga, purgando a possibilidade de multas quando se defronta com violação a dispositivos do Edital sem configuração de dolo ou má-fé. Vejamos:

> "Representação da Lei de Licitações. Certame orientado pela Lei n.º 12.232/2010. Contratação de serviços de publicidade. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório versus princípio do formalismo moderado. Afronta a dispositivos do edital com ameaça ao sigilo das propostas. Pela parcial procedência, com determinação de anulação do certame e expedição de recomendações."
>
> **Acórdão n.º 2077/24 – Tribunal Pleno. Processo n.º 469099/23. Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.**
>
> "Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Contratação especializada de empresa em softwares. Vício na avaliação da Prova de Conceito: violação ao rito definido. Procedência parcial. Prevalência da substância sobre a forma. Recomendação."
>
> **Acórdão n.º 2033/24 – Tribunal Pleno. Processo n.º 182680/24. Relator Conselheiro Ivens Zchoerper Linhares.**

Destarte, resta cristalino o posicionamento deste Tribunal acerca da expedição de Recomendações perante afronta a dispositivos do Edital, quando não configurada má-fé, dolo e/ou omissão intencional, reconhecendo sua irregularidade, mas se abstendo de aplicar multas.

condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discrição manejada.

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

Para além disso, da análise dos autos, compreendo que a aplicação de multa administrativa deve observar os princípios constitucionais que regem a atuação administrativa sancionadora, dentre os quais se destacam a legalidade, a proporcionalidade, a razoabilidade, a finalidade e a efetiva lesividade ao erário.

Neste vértice, vislumbro que a multa administrativa não deve ser aplicada de forma meramente automática, com base em irregularidades formais que não impliquem dano ao erário nem comprometam a finalidade do ato administrativo examinado, ou seja, de que sanção pecuniária seja aplicada tão somente em razão da haver uma irregularidade administrativa, sem análise do contexto no qual ela esta inserida, da matriz de responsabilização e, mormente, na perspectiva de se houve ou não dolo ou dano ao erário público.

No caso em exame, verifica-se que, embora tenha havido apontamento de eventuais falhas de natureza formal no procedimento licitatório, as quais, reitero, devem ser identificadas e, na esfera deste Tribunal de Contas, devem ser sanadas, destaco que **não houve qualquer prejuízo aos cofres públicos**, tampouco ofensa à finalidade da licitação.

O Pregão Eletrônico n.º 280/2020 assegurou a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, conforme determina o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal[11], e respeitou os princípios da isonomia, legalidade e impessoalidade. A contratação foi realizada dentro dos parâmetros de economicidade e eficiência, e os bens ou serviços contratados foram efetivamente entregues, em conformidade com a necessidade da administração pública (peça 70, fl.6).

Neste sentido, entendo que as multas administrativas aplicadas aos agentes em tele devem observar o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, o que exige uma relação de equilíbrio entre a conduta praticada e a gravidade da penalidade imposta.

---

[11] **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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

Neste condão, a imposição de multa administrativa em contexto de irregularidade formal, sem repercussão financeira e com preservação do interesse público, configura uma medida desproporcional no caso em tela, que contraria os fins que devem nortear o exercício do poder sancionador, sobretudo, o caráter orientativo deste Tribunal de Contas.

Isto porque, como venho reiterando oportunamente em minhas decisões, a finalidade da atuação dos Tribunais de Contas deve ser a de promover o aperfeiçoamento da gestão pública e a tutela do patrimônio público, não podendo se converter em um controle meramente punitivo e formalista, alheio aos resultados práticos da conduta administrativa.

Desta forma, compreendo que a aplicação de multas administrativas deve ser reservada às hipóteses em que haja efetiva lesão ao erário e/ou conduta dolosa do agente público, a qual comprometa os princípios que regem a Administração Pública, estabelecendo, portando, uma matriz de responsabilização.

Portanto, diante da ausência de dano ao erário e da efetividade do procedimento licitatório, que cumpriu a finalidade proposta, entendo que o **afastamento das multas administrativas aplicadas** a Luiz Fernando Garcia da Silva, diretor-presidente do ente, e ao Ângelo Geraldo Bochenek, Coordenador de Licitação e Pregoeiro é medida que se impõe, a luz da fundamentação aqui exposta.

**II.III - O uso irregular da Representação, pois se caracteriza desvirtuamento da finalidade do expediente, com finalidade de remediar a inércia da representante quando do recurso administrativo**

Neste ponto os recorrentes alegam o desvio de finalidade do expediente, uma vez que a empresa Representante deixou de apresentar impugnação ao Pregão Eletrônico n.º 280/2020 nos prazos estabelecidos no instrumento convocatório.

Tomando como fundamento as conclusões apresentadas pela Diretoria Jurídica quando em sede de Representação (peça 66, fl. 14), os recorrentes repisam "*um nítido uso irregular do expediente da presente representação, eis que se tenta a utilização dessa via, aqui obliqua, diante da inação da representante quando da tramitação da licitação*".

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

Ademais, que "*a Representante optou por valer-se – de forma irregular – do expediente da representação para sanear a sua própria falha, consubstanciada na perda do prazo recursal".*

Entretando, muito embora a Representante tenha perdido o prazo de impugnações dentro do procedimento licitatório, nada impede a mesma de representar contra eventuais irregularidades no certame perante este Tribunal.

Deixar de apreciar a demanda em tela por entender que houve desvirtuamento da finalidade fere completamente o princípio de acesso à justiça, consubstanciado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal[12].

Além disso, o art. 71, também da Carta Magna pátria, atribui ao Tribunal de Contas a competência para análise e fiscalização dos processos de representação das leis de licitações. *In verbis:*

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)
>
> XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Assim sendo, a competência do Tribunal de Contas nos processos de representação, previstos tanto na Lei de Licitações vigente a época como na vigente Lei n.º 14.133/21, está diretamente relacionada ao controle externo que a Constituição Federal confere ao Tribunal de Contas, como auxiliar do Poder Legislativo.

Neste condão, art. 71, XI, da Constituição, acima recortado, atribui aos Tribunais de Contas a prerrogativa de representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

---

[12] **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

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

Isto porque, esta Corte tem o dever de fiscalizar e controlar os atos de gestão da Administração Pública, especialmente no que tange à execução de contratos, processos licitatórios e demais formas de aplicação dos recursos públicos.

Ainda, friso, a própria Lei de Licitações na época em vigor, afirma que qualquer licitante, contratado ou pessoa física poderá representar perante o Tribunal de Contas ou órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação de seus dispositivos[13].

Logo, não vislumbro caber o argumento em tela, notadamente por entender que é direito da Representante socorrer-se das medidas cabíveis quando se deparar com supostas irregularidades que devem ser apreciadas por este Tribunal, consoante competência disposta nas normas acima referenciadas.

## III. VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor)

Face ao exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **PARCIAL PROVIMENTO** do presente Recurso de Revista, a fim de **reformar a decisão consubstanciada no Acórdão n.º 3421/23-TP, tão somente para fins de exclusão das multas administrativas** previstas no art. 87, III, d, da LC n. 113/2005, **aplicadas** por duas vezes, a LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA, na qualidade de diretor-presidente da APPA e ANGELO GERALDO BOCHENEK, na qualidade de coordenador de Licitações e pregoeiro, **disposta no item 'I' do *decisium*.**

Transitada em julgado a decisão, sigam os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para adoção das providências pertinentes[14].

Após, com fulcro no art. 398, § 1º do Regimento Interno[15], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivo[16].

---

[13] **Art. 113.** O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
**§ 1º** Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.
[14] **Art. 175-L**. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

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

## IV. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido)

Trata-se de peça recursal recebida como recurso de revista (Despacho n.° 1963/23-GCMRMS, peça n.° 71), interposta por Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, Luiz Fernando Garcia da Silva e Ângelo Geraldo Bochenek (peça n.° 70), por meio da qual objetivam a reforma do Acórdão n.° 3421/23-STP (peça n.° 66), responsável por, em suma, DAR PARCIAL PROCEDÊNCIA a representação, reconhecendo a nulidade do procedimento realizado, com aplicação de MULTA prevista no art. 87, III, d, da LC n. 113/2005, por duas vezes, a LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA, diretor-presidente da APPA e ANGELO GERALDO BOCHENEK, coordenador de Licitações e pregoeiro que declarou a habilitação técnica da empresa vencedora sem que ela houvesse apresentado a integralidade da documentação exigida e a aceitabilidade da proposta com equipamentos em descompasso com as premissas delineadas no instrumento convocatório.

Após detida exposição de suas razões, pugnam que seja julgada totalmente improcedente a representação em tela e, consequentemente, determinado seu arquivamento, uma vez que, conforme comprovadamente demonstrado, a empresa TRITON foi corretamente habilitada no certame, pois cumpriu todos os requisitos para tanto, além disso, os equipamentos entregues por ela entregues a esta Administração de Portos são superiores aos exigidos no edital e termo de referência.

Ressaltam, ademais, a ocorrência de desvirtuamento da finalidade do expediente de representação, com o fito único de remediar a inércia da representante em apresentar recurso administrativo no âmbito do procedimento licitatório.

---

[15] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.
[16] **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (...)
**VII** - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

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

Encaminhados os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por meio da Instrução n.° 4/24 (peça n.° 82), esboçou-se opinativo pela reforma integral de decisão e consequente improcedência da representação.

Ato contínuo, tanto a Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução n.° 819/24, peça n.° 83), quanto o Ministério Público de Contas (Parecer n.° 839/24-2PC, peça n.° 84), defenderam a improcedência do recurso em pauta.

É o relato.

Inicialmente, rememoro que tratam os autos de origem de representação da lei de licitações, formulada por SEAL TELECOM COMÉRCIO E SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES LTDA., em face do Edital de Pregão Eletrônico n.º 280/2020, realizado pela ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA (APPA), para a contratação de empresa especializada para fornecimento e implantação de solução de ambiente de apresentação multimídia para as salas de reuniões, incluindo documentação, equipamentos, infraestrutura de rede lógica, elétrica, mobiliário, suporte técnico, manutenção preventiva, corretiva, treinamento e garantia durante um período de trinta e seis meses.

Quando do processo de julgamento inicial do expediente, apresentei voto divergente pela sua improcedência, o que me motiva a, nesta ocasião, mais uma vez, em nova divergência, defender a integral procedência do recurso em voga, no intuito primordial de que o decisum combatido seja reformado, como resultado da inarredável necessidade de se reconhecer a insubsistência das impropriedades aventadas pelo representante.

Naquele momento, posicionei-me no mesmo sentido das conclusões expendidas pela 3ª Inspetoria de Controle Externo (peça n.° 42) e pela Diretoria Jurídica (peça n.° 60), tal qual agora sigo idêntica diretriz estabelecida pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, sendo conveniente e oportuno socorrer-me da mesma narrativa então desenvolvida.

Isso porque, a meu ver, os argumentos lançados pelos recorrentes, entre outros, almejam justamente a prevalência do que por mim foi posto em voto discordante.

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

De início, repiso que a irresignação da representante se circunscreve à declaração como vencedora do certame e consequente homologação e celebração de contrato por empresa que não teria cumprido os requisitos elencados no instrumento convocatório quanto à sua habilitação e proposta. Na hipótese dos autos, as impropriedades originalmente apontadas não foram apresentadas pela representante no seu momento apropriado, quando da execução da licitação, notadamente, na fase recursal.

Ora, o referido certame foi homologado em 08/06/2020 (peça n.º 06) e o contrato dele derivado firmado em 16/06/2020 (peça n.° 07), tendo a presente representação sido proposta tão só em 12/08/2020. O que de fato se vislumbra é um nítido uso irregular do expediente da representação, eis que se tenta a utilização dessa via, aqui obliqua, diante da inação da representante quando da tramitação da licitação.

Perceba-se que o edital do certame consigna regulamentação expressa quanto ao exercício do direito de recorrer, deixando claro no seu Item 13.1 que “qualquer licitante poderá, após a declaração do vencedor da disputa, pelo pregoeiro, manifestar a intenção de recorrer, via Sistema, de forma motivada, em campo próprio”, e estabelecendo que “o sistema aceitará as manifestações de intenção de recurso no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas após a declaração do licitante vencedor” (Item 13.1.1). Tais prescrições vão ao encontro do contido no artigo 4º, inciso XX, da Lei n.º 10.520, de 17/07/2002, norma de regência da modalidade em espécie, que impõe que “a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor”.

Entretanto, a representante deixou de exercer seu direito ao recurso, quando lhe era facultada a oportunidade tanto pelo instrumento convocatório, quanto pela lei.

Atente-se que em petição encaminhada à APPA (peça n.° 09), datada de 17/06/2020, a representante, qualificando-se expressamente como recorrente, explicitou as impropriedades ora expostas, opondo-se à assinatura do contrato, e suscitando a imperativa anulação do certame. Essa insurgência foi

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

reconhecida pela autoridade portuária, como não poderia deixar de ser, como intempestiva.

Não se pode negar que o direito de contestar a licitude do certame foi fulminado pela decadência, utilizando-se a interessada da representação para ver veiculado eventual inconformismo, que não mais caberia em desfavor da Administração.

Isso por si só já seria suficiente para afastar a pretensão da representação, no entanto, há que se ponderar acerca das demais ponderações suscitadas nesta etapa processual.

Nesse ponto, há que se destacar que, consoante bem demonstrados pelos recorrentes, não há qualquer deficiência na prestação dos serviços contratados propriamente ditos ou mesmo com relação à atuação do seu prestador. Em assim sendo, na prática, as alegadas impropriedades não tiveram o condão de atrair qualquer prejuízo à hígida execução do contrato e seus resultados, não podendo se falar em comprometimento do interesse público.

Tal certificação vem suportada pelo que foi exaustivamente relatado e comprovado pelos interessados em sede de contraditório e por ocasião do recurso que ora se aprecia.

Para encerrar, tomo a liberdade de transcrever a irretocável conclusão da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça n.º 82) no sentido de que, seja porque as restrições opostas ao procedimento dos recorrentes ao longo do processo licitatório não têm força para nulificar o pleito, seja porque a decisão recorrida lastreia-se na informação da Diretoria de Tecnologia da Informação, que não propõe a invalidação da disputa, mas medidas de aprimoramento e ajuste técnico para futuras licitações, todas de caráter didático, seja, ainda, porque não se verificou malversação de recursos públicos, tendo o contrato sido executado integralmente sem registro de irregularidades passíveis de censura, ou mesmo de prejuízo ao princípio da competitividade do certame, não há falar-se em nulidade da licitação.

Assim, VOTO:

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

I – pelo conhecimento do recurso de revista em pauta e, no mérito, pelo seu provimento, reformando-se, assim, a integralidade do juízo contido no Acórdão nº 3421/23-STP, para que passe a ser pela improcedência da representação de autoria de SEAL TELECOM COMÉRCIO E SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES LTDA;

II – após o trânsito em julgado da decisão, feitas as devidas anotações e tomadas as necessárias providências pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, em consonância com o artigo 398 do RI/TCE-PR, pelo encerramento do feito.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I - Conhecer e, no mérito, julgar pelo **PARCIAL PROVIMENTO** do presente Recurso de Revista, a fim de **reformar a decisão consubstanciada no Acórdão n.º 3421/23-TP, tão somente para fins de exclusão das multas administrativas** previstas no art. 87, III, d, da LC n. 113/2005, **aplicadas** por duas vezes, a LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA, na qualidade de diretor-presidente da APPA e ANGELO GERALDO BOCHENEK, na qualidade de coordenador de Licitações e pregoeiro, **disposta no item 'I' do *decisium*;**

II - transitada em julgado a decisão, sigam os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para adoção das providências pertinentes[17];

[17] **Art. 175-L**. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

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

III - após, com fulcro no art. 398, § 1º do Regimento Interno[18], determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivo[19].

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O voto divergente do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL pelo conhecimento e provimento (vencido), foi acompanhado pelo Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES.

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

Tribunal Pleno, 2 de julho de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 23.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**
Presidente

[18] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

[19] **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (...)
**VII** - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

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