TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	393638/26
ASSUNTO:	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO:	ALLAN HENRIQUE DE ARAUJO, CARLA NAIMA MARTINS KRITSKI, DIEGO RATTES GUIMARAES (FALECIDO(A) EM 2024), ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT, GUSTAVO SCHEMIM DA MATTA, MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, NEOFLORESTA SERVICOS ECOSSISTEMICOS LTDA, OSIRES GERALDO KAPP, VALÉRIA MARIANO DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR	CLOVIS AIRTON DE QUADROS, DIONE ISABEL ROCHA STEPHANES, GUSTAVO SCHEMIM DA MATTA, JOAO ANTONIO PIMENTEL, JONAS SOISTAK, LUIZ FERNANDO MATIAS, MARCIA GOMES GUIMARAES, MARCIO HENRIQUE MARTINS DE REZENDE, MARCIO RICARDO MARTINS, MAURICEA DE LOURDES PROHMANN DE LIMA PARUBOCZ, OSIRES GERALDO KAPP, PATRICK JOSE CHEIM, ROBERTO CARNEIRO FILHO, VANESSA RIBAS VARGAS GUIMARAES, ZENAIDE DA SILVA FERREIRA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2537/26 - Tribunal Pleno

Embargos de Declaração. Representação da Lei de Licitações nº 710709/24. Acórdão nº 1237/26 – Tribunal Pleno. Inexistência de contradição, omissão ou erro. Mero inconformismo com a decisão prolatada. Emprego de meio recursal inidôneo para rediscussão do mérito da decisão embargada. Conhecimento e não provimento dos Embargos de Declaração.

I - RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Tratam os autos de Embargos de Declaração opostos por **GUSTAVO SCHEMIM DA MATTA** e por **OSIRES GERALDO KAPP** em face de decisão do Plenário deste Tribunal, exarada por meio do Acórdão nº 1237/26 (Peça nº 72), que se posicionou pela procedência parcial da Representação da Lei de Licitações nº 71070-9/24 nos seguintes termos:

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

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por voto de desempate do presidente, em:

I – Julgar, acolhendo as conclusões da instrução técnica e do parecer ministerial**, PROCEDENTE EM PARTE** desta Representação da Lei de Licitações devido à violação, dentre outros, ao art. 37, XXI, da CF, ao art. 18, § 1º, V, e ao art. 74, I e § 1º, da Lei 14.133/2021, em razão da ausência de comprovação idônea da exclusividade do fornecedor e da inviabilidade de competição na Inexigibilidade nº 140/2024;

II – aplicar as seguintes penalidades aos agentes públicos abaixo relacionados:

(i) – 1 (uma) multa tipificada na alínea “d” do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 ao **Sr. Allan Henrique de Araújo** por ter elaborado as peças de planejamento, instruído tecnicamente a contratação e apontado o suposto "diferencial técnico" da ARBORAN a partir de motivação genérica e contrária à jurisprudência desta Corte de Contas, deixando de justificar técnica e economicamente a escolha de uma solução significativamente mais onerosa;

(ii) – 1 (uma) multa tipificada na alínea “g” do inciso IV do art. 87 da LC nº 113/05 ao Sr. Osires Geraldo Kapp por ter emitido o Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) não embasado (a) em opiniões técnicas plausíveis; (b) em razão de fatos comprovados e (c) na boa técnica jurídica, na doutrina e jurisprudência consagrada;

(iii) – 1 (uma) multa tipificada na alínea “g” do inciso IV do art. 87 da LC nº 113/05 ao Sr. Gustavo Schemim da Matta por ter emitido o Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) não embasado (a) em opiniões técnicas plausíveis; (b) em razão de fatos comprovados e (c) na boa técnica jurídica, na doutrina e jurisprudência consagrada;

III – encaminhar, por força da previsão do § 6º do art. 248 do Regimento Interno, cópia destes autos à ciência do Ministério Público do Estado do Paraná;

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

Os Embargantes, em petição conjunta (Peças nº 76 e 77), alegam, em suma, as seguintes omissões e contradições, quais sejam:

a) **Ausência de Enfrentamento Da Subsunção Típica. O parecer jurídico opinativo não constitui "Ato Administrativo" para os fins da alínea "g" do Inciso IV do art. 87 da LC Nº 113/2005 (fls. 4 a 6 da Peça nº 77):** ***(i)*** a conduta sancionada não se subsome ao tipo da alínea "g" do art. 87, IV, da LC nº 113/2005, porquanto o parecer jurídico possui natureza opinativa, não decisória, não vinculante, e, portanto, não constitui "ato administrativo" do qual resulte a infração; ***(ii)*** o acórdão não enfrentou o argumento nuclear de atipicidade: limitou-se a avaliar a qualidade do parecer, sem demonstrar que a emissão de parecer equivale à prática de ato administrativo no sentido exigido pelo tipo sancionador e ***(iii)*** diante da ausência do elemento típico, a sanção é juridicamente impossível, impondo-se o afastamento das multas.

b) Ausência de Demonstração do Erro Grosseiro segundo os parâmetros normativos vinculantes - Art. 28 da LINDB e Art. 12 do Decreto nº 9.830/2019 (fls. 7 a 10 da Peça nº 77): ***(i)*** A decisão não demonstrou dolo ou erro grosseiro, exigido pelo art. 28 da LINDB, limitando-se a inferi-lo da suposta generalidade do parecer; ***(ii)*** o acórdão não analisou os elementos concretos que afastariam a culpa grave, operando salto lógico entre premissa (parecer genérico) e conclusão (erro grosseiro).

c) Ausência de Enfrentamento da Cota de 19/06/2024 e da Necessidade de Citação da Agente que Formulou o Juízo Material de Direcionamento - Nulidade Parcial por Defeito na Formação do Contraditório (fls. 11 a 12 da Peça nº 77): ***(i)*** a decisão ignorou documento essencial (cota de 19/06/2024) que teria originado o direcionamento da contratação, bem como deixou de determinar a citação da agente responsável; ***(ii)*** o acórdão atribui responsabilidade a agentes intermediários sem examinar o elo inicial da decisão administrativa; ***(iii)*** não houve citação da agente identificada como responsável pelo juízo material que ensejou a contratação ***(iv)*** nulidade parcial do capítulo sancionatório, com reabertura da instrução e citação da agente responsável.

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

d) Absolvição de quem decidiu, condenação de quem opinou (fls. 12 e 13 da Peça nº 77): O acórdão absolve a Secretária Municipal - única autoridade com competência decisória, que ratificou a inexigibilidade - por ter sido induzida a erro pela instrução técnica, e, no mesmo ato, pune os pareceristas por não terem detectado, na mesma instrução, o vício que a autoridade decisória não detectou.

e) Segunda Contradição - a interdependência circular entre os capítulos (fl. 13 da Peça nº 77): a condenação dos Embargantes funciona como fundamento da absolvição de terceiro. Os capítulos são logicamente interdependentes - e a premissa que os conecta (a "omissão" qualificada da Procuradoria) é exatamente a que as omissões apontadas nos itens acima descritos neste recurso desconstituem; sanados aqueles vícios, a arquitetura do capítulo sancionatório desaba por incoerência estrutural.

f) Vício insanável que convive com contrato hígido e contratada qualificada (fls. 13 e 14 da Peça nº 77): se a manifestação jurídica versou sobre contratação cujo objeto era legítimo, cuja executora era qualificada e cuja preservação o próprio Tribunal reputou de interesse público, a qualificação da opinião jurídica como falha "grave e inexcusável" exigiria fundamentação reforçada - que não foi prestada; a contradição valorativa entre os capítulos reclama integração.

É a breve síntese processual.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Preliminarmente, corroboro o recebimento dos embargos declaratórios, pois estão presentes os requisitos de admissibilidade previsto no artigo 76 da Lei Complementar nº 113/2005 e no art. 490 do Regimento Interno.

Antes de adentrar no mérito, registro que os Embargos de Declaração têm por finalidade, nos termos do art. 490 do Regimento Interno, a correção de decisão que contiver obscuridade, dúvida, contradição ou que omitir

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

ponto sobre o qual deveria se pronunciar o Relator, não constituindo, por outro lado, meio idôneo para a rediscussão do mérito da decisão.

Oportuno mencionar, ainda, que o art. 80 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária aos feitos que tramitam nesta Corte de Contas[1], esclarece as hipóteses legais que dão ensejo à configuração da conduta de litigância de má-fé, conforme segue:

> Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que:
>
> **I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso**;
>
> II - alterar a verdade dos fatos;
>
> III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;
>
> **IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;**
>
> V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;
>
> VI - provocar incidente manifestamente infundado;
>
> **VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.** (g.n)

Inclusive, a alínea “h” do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 traz a possibilidade da imputação da penalidade de multa administrativa quando restar comprovada a prática de ato de litigância de má-fé[2], devendo ser destacado, por fim, que o § 4º do art. 1.026 do CPC reza que não serão admitidos novos embargos de declaração se os 2 (dois) anteriores houverem sido considerados protelatórios.

Feitas tais considerações preambulares, proponho que os embargos de declaração ora sopesados sejam conhecidos e não providos, porquanto não há

---

[1] Lei Complementar Estadual nº 113/05. Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

[2] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:
[...]
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
[...]
h) praticar ato de litigância de má-fé, nos termos definidos pelo Código de Processo Civil;

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

contradições, omissões ou erros a serem sanados, conforme fundamentação a ser retratada adiante.

Cumpre rememorar, de antemão, que o procedimento licitatório, sob seu aspecto formal, pode ser conceituado como a sucessão ordenada de atos administrativos estritamente vinculados a lei. Nessa perspectiva, o parecer jurídico, segundo a melhor doutrina, é classificado como ato administrativo enunciativo; *in verbis*[3]*:*

> O tema abordado trata da responsabilidade do parecerista em atos licitatórios. São atos administrativos a nomeação de pessoa para titularizar cargo público, bem como a concessão de aposentadoria, a realização de licitação para aquisição de bens ou serviços e a desapropriação de determinado imóvel para fins públicos etc.
>
> Sendo a licitação um procedimento administrativo (ou seja, **conjunto de atos administrativos independentes e isolados entre si**), **seus atos isolados são passíveis de controle via mandado de segurança**.
>
> Como regra, a licitação é uma norma de direito público por excelência. Se o procedimento licitatório é um procedimento administrativo, compreendendo o exercício de uma função pública, **os atos praticados no processo administrativo público de licitação são atos administrativos e, consequentemente, impugnáveis via mandado de segurança**.
>
> Destaca-se que os atos enunciativos não impõem nada a ninguém, como os atestados, as certidões**, os pareceres, pois são apenas opiniões que não têm qualquer imperatividade, somente informam, dão alguma certeza oficial sobre algo**. Numa certidão ou mesmo num atestado há um mero reconhecimento de uma situação de fato. Da mesma forma, os atos de consentimento ou negociais (como as autorizações e permissões), não são dotados de coercibilidade.
>
> Ao observar-se o disposto **do art. 2º, parágrafo único, alínea "b", da Lei nº 4.717, constata-se que, no Brasil, é adotada a forma ampla, isto é, aquela que se preocupa com todos os atos**

[3] GIRÃO JÚNIOR, José. ZANETTI, Elizabeth. A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA EM ATOS LICITATÓRIOS. Revista FT. Ciências Jurídicas, Volume 27 - Edição 120 / MAR 2023 / 27/03/2023. Disponível em: https://revistaft.com.br/a-responsabilidade-do-parecerista-em-atos-licitatorios/.

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

> **preparatórios do ato final**, a exemplo do procedimento administrativo de licitação, cujos atos são: edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação (MIRANDA, 2016).
>
> [...]
>
> Citam-se os atos administrativos enunciativos fazem **parte da quarta espécie de atos administrativos**. O **parecer é um exemplo típico de ato enunciativo**, porque, além de exteriorizar um entendimento da Administração Pública, reconhece-se também uma situação já ocorrida. Temos, as certidões, os atestados, as declarações, pareceres e outros (FIORINNI, 2014).
>
> [...]
>
> Já os pareceres são atos enunciativos, não restando qualquer controvérsia sobre isto. Eles vão sempre se referir a uma situação jurídica pretérita e ao reconhecimento, pela Administração, quanto àquela situação jurídica.
>
> [...]
>
> São, na verdade, **as opiniões de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação, mas cabendo lembrar que o parecer**, por ser um juízo de valor, não vincula a autoridade que tem o poder decisório, podendo esta adotar ou não a opinião do parecerista (MIRANDA, 2016).
>
> [...]
>
> Por fim, o Supremo Tribunal Federal **consolidou o entendimento de que somente haverá responsabilidade do emissor do parecer se ele tiver atuado de forma dolosa, ou com erro grosseiro ao emanar ato de opinião**. (g.n)

Em suma, e como já decidido pelo STF, a natureza opinativa do parecer jurídico não impende a responsabilização do emissor do parecer técnico ou jurídico, sendo que os ilícitos perpetrados pelos embargantes se subsomem integralmente ao tipo insculpindo na alínea “g” do art. 87, IV, da LC nº 113/2005.

Consigna-se, ainda, que a explanação acima retratada diz respeito a conceito dogmático elementar que, em regra, carece de ser citado ou reexplicado pelo magistrado, sendo que este, na essência, deve ater-se ao enfrentamento dos argumentos que são capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada no

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

julgamento, o que ocorreu no caso concreto. Logo, não há o que se falar em omissão.

O que se verifica, de fato, é a tentativa dos embargantes de rediscutirem, ainda que de maneira indireta e por meio processual inidôneo, o mérito da decisão embargada, o que denota, objetivamente, a má-fé das partes.

Dando continuidade, julgo apropriada a reprodução de trecho da decisão embargada que fundamentou à responsabilização dos Procuradores Municipais, *in verbis*:

> Quanto a conduta dos Procuradores Municipais, Osires Geraldo Kapp e Gustavo Schemim Da Matta, as evidências das folhas nº 13 a 18 e 130 a 141 do Processo SEI nº 003676/2024 – Parte 3 (Peça nº 43) e das folhas nº 10 a 11 e 17 da Instrução nº 317/25-CAIS (Peça nº 66) indicam que **os pareceres por eles assinados chancelaram a inexigibilidade com base em alegações vagas de singularidade e diferencial tecnológico, sem exigir da área técnica a comprovação documental idônea da exclusividade do fornecedor e sem confrontar a motivação invocada com a jurisprudência pacífica dos Tribunais de Contas, que repele a inexigibilidade fundada em software próprio quando há mercado competitivo**.
>
> O Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) limitou-se **a resumir os acontecimentos dos procedimentos e concluiu pela legalidade da contratação em termos abstratos que poderiam ser empregados para justificar, indistintamente, qualquer outra contratação por inexigibilidade**.
>
> O exame empreendido pelo corpo **jurídico foi inepto por assumir como verídica a motivação genérica suscitada pelo setor demandante e por deixar de sopesar questões objetivas de direito**, podendo ser citada **a orientação deste Tribunal Contas que repele a inexigibilidade fundada em software próprio quando há mercado competitivo e a não satisfação dos pressupostos do art. 72, I e VI, c/c art. 74, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21 em seu aspecto substancial**. Data vênia, a análise empreendida pela segunda linha de defesa não pode se resumir a peças fictícias ou a atos destituídos de propósito

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

e eficácia que se limitam a narrar os acontecimentos do procedimento de contratação e a parafrasear dispositivos legais e a doutrina sem adentrar na análise concreta de aspectos formais e materiais da respectiva contratação.

O Plenário desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 2548/17- STP, posicionou-se sobre a possibilidade de responsabilização de pareceristas nos seguintes termos:

No que concerne à responsabilidade dos pareceristas, é importante ressaltar que, conforme definido pelo STF no MS nº 24.073/DF, em princípio, os pareceres técnicos ou jurídicos consistem em orientação para os gestores públicos tomarem decisões.

Desta forma, os pareceristas, em princípio, se isentam de responsabilização solidária com os ordenadores de despesa **quando seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, embasados em opiniões técnicas plausíveis, em razões de fato verídicos, na boa técnica jurídica e na doutrina e jurisprudência consagrada.**

Por outro lado, os pareceristas **não se eximem da responsabilidade por seus atos quando emitem pareceres eivados de vícios de dolo, erro ou fraude, visto que, nestes casos, os mesmos concorrem para a prática de irregularidades ou ilegalidades, sejam os pareceres vinculantes ou não.**

Entendimento diverso **isentaria os pareceristas de qualquer responsabilidade por irregularidades praticadas com base em sua atuação defeituosa, o que não procede**. (sem grifo no original)

Nessa perspectiva, e diante do conjunto probatório ora retratado, cabe a imputação da multa prevista na alínea “g” do inciso IV do art. 87 da LC nº 113/056 aos Procuradores Municipais, eis que o Parecer Jurídico nº 1323/2024 (fls. 130 a 141 da Peça nº 43) não está embasado (i) em opiniões técnicas plausíveis; (ii) em razão de fatos comprovados e (iii) na boa técnica jurídica, na doutrina e jurisprudência consagrada.

No que concerne a conduta da Sra. Carla Naima Martins (Secretária Municipal de Meio Ambiente), entendo, em respeitosa discordância com o posicionamento da unidade técnica e do Parquet, que deve ser afastada, no caso, a sua responsabilidade pelas irregularidades ora

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

> retratadas, eis que a Inexigibilidade nº 140/2024 foi expressa e supervenientemente idealizada e defendida por servidor do setor demandante (Sr. Allan Henrique de Araújo), circunstância que, aliada na natureza do próprio objeto, pode ter levado a referida agente pública a erro.
>
> Não bastasse isso, **atuação omissa da Procuradoria Municipal contribuiu, salvo melhor juízo, para ocultar os erros grassos ora comprovados**, não sendo cabível, no caso concreto, invocar os institutos da culpa *in vigilando ou in eligendo*.

Como se observa, as deficiências das peças jurídicas foram apontadas de maneira expressa e objetiva. Houve a indicação concreta das omissões dos procuradores acerca, dentre outras matérias, **de questões objetivas de direito**. Foi delineado o nexo causal entre as condutas e o resultado naturalístico.

A responsabilização dos embargantes está calcada no conjunto probatório carreado aos autos, com indicação dos erros grassos perpetrados e a partir de argumentação jurídica proveniente da jurisprudência pacífica do STF e desta Corte de Contas. O julgador não está obrigado a abordar todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão e, por óbvio, sopesado aquelas capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão[4], o que ocorreu no caso em apreço.

---

[4] Art. 489. São elementos essenciais da sentença:
II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;
§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:
- se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;
II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento."
Tema 339 do STF - O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas.
STJ. 1ª Seção. EDcl no MS 21.315-DF, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 8/6/2016 (Info 585):
O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão.
O julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida.
Assim, mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra a decisão que não se pronunciou sobre determinado argumento que era incapaz de infirmar a conclusão adotada.

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

Extrai-se, ainda, do trecho decisório reproduzido acima que a não imputação de sanção à Secretária Municipal de Meio Ambiente decorreu de premissas fáticas e jurídicas distintas daquelas utilizadas para responsabilizar os Procuradores Municipais, as quais, repita-se, foram plausível e factualmente delineadas a partir do conjunto probatório carreados aos autos. Tanto é assim que restou destacado, objetivamente, que a atuação omissa da Procuradoria Municipal contribuiu para ocultar erros grassos cometidos na fase de interna da contratação, o que favoreceu a não incidência, no caso concreto, dos institutos da culpa *in vigilando ou in eligendo*.

Em resumo, os erros grassos constantes nos pareceres acostados nas folhas nº 13 a 18 e 130 a 141 do Processo SEI nº 003676/2024 – Parte 3 (Peça nº 43) foram retratados de maneira precisa, factual e explicita. O Plenário deste Tribunal, apoiado em interpretação imparcial e legítima do contexto fático-jurídico disponibilizado nos autos, expôs os motivos de fato e de direito que o levou a sancionar os Procuradores Municipais por erros grassos, não havendo o que se falar em omissão quanto demonstração de erro grosseiro segundo os parâmetros do art. 28 da LINDB.

Os embargantes alegam suposta omissão por entenderem que as sanções a eles impostas deveriam ter sido afastadas em razão de ***(i)*** uma condicionante anotada no Parecer emitido no dia 24/06/2024 (fls. 13 a 19 da Peça nº 43); ***(ii)*** absolvição da Secretária Municipal de Meio Ambiente e ***(iii)*** ausência de indícios clássicos de culpa grave. Veja, não há omissão no delineamento do erro grosseiro, mas divergência interpretativa sobre a classificação fático-jurídica adotada pelo Relator e aceita pelo Plenário deste Tribunal, sendo que tal discordância, em que pese legítima, dever ser atacada pelo meio processual idôneo, e não em sede de embargos de declaração.

Em outras palavras, é legítimo aos embargantes discordarem das razões invocadas por este Relator (as quais foram objetivamente delineadas e regularmente aceitas pela maioria do Plenário desta Corte de Contas) para sancioná-los, todavia, devem impugná-las empregando os meios recursais idôneos

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

para tanto, sendo descabida a tentativa de rediscutir a justiça da decisão em sede de embargos de declaração.

Dando continuidade, o Plenário deste Tribunal, por maioria e de maneira legítima, não admitiu a tese invocada na proposta de voto divergente (que integra a decisão embargada) do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva (fls. 23 a 28 da Peça nº 72) acerca da necessidade de integração aos autos da Diretora Geliandra Lopes Alves Pereira e a reabertura da instrução processual. Logo, denota má-fé processual dos embargantes tentar, literalmente, rediscutir a questão em sede de embargos de declaração.

Convém rememorar que a jurisprudência desta Corte de Contas e do Poder Judiciário, que o instituto da nulidade no âmbito sistema processual brasileiro rege-se pelo princípio do prejuízo ('*pás nullité sans grief')*, de modo que, sem sua comprovação, não há razão para anular ou refazer os atos já produzidos, sendo repelida, igualmente, a chamada "nulidade de algibeira", porque fere o princípio da boa-fé, da cooperação e da preclusão[5]. O STF já se manifestou sobre o tema nos seguintes termos:

> "1. O cabimento da ação declaratória de inexistência - *querela nullitatis insanabilis* - é reservado à hipótese de existência de vício insanável qualificado e não amparado pela via rescisória. Nesse sentido, a partir da leitura do princípio *pas de nullité sans grief*, somente seria qualificado o vício que se revelasse comprovadamente prejudicial à parte que o invoca. 2. *In casu*, restou demonstrada a ocorrência de prejuízo ao peticionante na medida em que o acesso ao contraditório e à ampla defesa, corolário do devido processo legal, foi obstado em virtude da ausência do nome do requerente e do seu patrono tanto na autuação do recurso perante esta Corte quanto nas movimentações processuais que se seguiram. (Pet 9837 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 06-11-2024, Processo Eletrônico DJe-s/n DIVULG 21-11-2024 PUBLIC 22-11-2024.)

[5] TJ/DF. Acórdão 1965097, 0033824-69.2014.8.07.0007, Relator(a): LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 12/02/2025, publicado no DJe: 19/02/2025.

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

Por derradeiro, as razões que levaram a manutenção do Contrato Administrativo nº 711/2024 foram as seguintes:

> Percebe-se, portanto, que independentemente de a contratação ser precedida ou não de licitação, será necessário realizar escorreito planejamento, sendo que o art. 73 da Lei 14.133/2021 prevê **que o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis, sempre que constatada irregularidade derivada de dolo, fraude ou erro grosseiro**.
>
> Inclusive, **o art. 337-E do Código Penal criminaliza a conduta de admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses prevista em lei**, sancionando-a com a pena de reclusão que pode alcançar até oito anos, além da respectiva multa.
>
> [...]
>
> Diante deste contexto, resta evidente que os argumentos defensivos não se mostram aptos a desconstituir a conclusão de que a inexigibilidade foi decretada de forma indevida, sem o suporte probatório e jurídico necessários. **A contratação direta, neste caso, configura violação ao art. 37, XXI, da CF, ao art. 18, § 1º, V, e ao art. 74, I e § 1º, da Lei 14.133/2021**.
>
> [...]
>
> No tocante à possibilidade de anulação do Contrato Administrativo nº 711/2024, o parágrafo único do art. 21 da LINDB assevera que a decisão na esfera controladora que decretar a invalidação de contrato deverá indicar de modo expresso as consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem prejuízos aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.
>
> Para além, os artigos 147 e 149 da Lei Federal nº 14.133/21 fixam orientações que reforçam as diretrizes das prescrições do art. 21 da LINDB, in verbis:
>
> [...]
>
> No caso concreto**, as informações constantes na folha nº 19 da Instrução nº 317/25-CAIS (Peça nº**

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

> **66) indicam que o referido instrumento contratual foi celebrado em 14/10/2024** e a execução do seu objeto se encontra em andamento.
>
> Assim, acolho a manifestações uníssonas da unidade instrutiva e do Órgão Ministerial, no sentido de que a manutenção do Contrato Administrativo nº 711/2024 **representaria medida que melhor atenderia ao interesse público, eis que a sua descontinuidade poderá acarretar**: **(i) impactos de ordem operacional/administrativo decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato, especialmente quando se considera o compromisso pactuado entre o Município de Ponta Grossa e o Ministério Público Estadual; (ii) impactos econômicos e financeiros, eis que a Administração será obrigada a indenizar a contratada por aquilo que foi executado; (iii) impactos econômicos e financeiros relativos a possíveis demandas judiciais decorrentes do rompimento do vínculo contratual; (iv) possível degradação ou perda de utilidade do conteúdo já produzido e (v) custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato.** (grifo nosso).

Denota-se do exposto que a manutenção do Contrato Administrativo nº 711/2024 não implicou no reconhecimento da regularidade/legitimidade da contração e, tampouco, das condutas perpetradas pelos agentes públicos, não havendo contradição, portanto, entre a imputação de sanções aos embargantes e a manutenção do referido ajuste.

Tal providência, repita-se, coaduna-se com o mandamento do Parágrafo único do art. 147 da Lei nº 14.133/21, que impõe a opção pela continuidade do contrato caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, devendo as irregularidades serem solucionadas por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Diante de todo o exposto, é nítida a intenção das partes de rediscutir o mérito da decisão embargada, bem como a natureza protelatória dos embargos, circunstância que deve ser reconhecida pelo plenário deste Tribunal.

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

Sendo assim, posiciono-me pelo conhecimento e não provimento dos Embargos de Declaração ora considerados porquanto inexistem erros, omissões ou contradições na decisão embargada, sendo descabido o emprego de embargos de declaração como meio de rediscussão do mérito da Representação da Lei de Licitações nº 71070-9/24.

Ante o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** dos Embargos de Declaração opostos por **GUSTAVO SCHEMIM DA MATTA** e por **OSIRES GERALDO KAPP,** mantendo-se na íntegra a decisão exarada pelo Plenário deste Tribunal por meio do Acórdão n.º 1237/26 –STP (Peça nº 72).

Para além, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa do feito à Diretoria de Protocolo (DP) para os devidos trâmites, efetuando-se a sua inversão a fim de que voltem a tramitar os autos principais.

Por fim, retornem à Secretaria do Tribunal Pleno (STP) para adoção dos encaminhamentos de praxe.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de Embargos de Declaração opostos por Gustavo Schemim da Matta, Procurador-Geral do Município de Ponta Grossa, e Osires Geraldo Kapp, Procurador de Licitações e Contratos do Município de Ponta Grossa, em face do Acórdão n.º 1237/26 - STP (peça 72).

O Eminente Relator vota pelo conhecimento e, no mérito, pela rejeição dos Embargos, a fim de manter na íntegra a decisão exarada no Acórdão 1237/26 - STP.

Com a devida vênia ao Relator, ouso divergir a fim de afastar as sanções aplicadas à Gustavo Schemim da Matta e Osires Geraldo Kapp.

Convém registrar, de início, que a análise da responsabilização pessoal de cada agente, especialmente para fins de imposição de sanção pecuniária, deve observar critérios rigorosos de culpabilidade individual, nos termos

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

do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e do art. 12, § 1.º, do Decreto n.º 9.830/2019, norma regulamentadora dos arts. 20 a 30 da referida Lei. Tais dispositivos impõem ao julgador o dever de graduar a resposta sancionatória à luz das circunstâncias concretas, considerando a participação efetiva do agente, o grau de reprovabilidade da conduta e a presença, ou não, de elementos subjetivos qualificados, sendo o erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável, decorrente de elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

No que se refere às penalidades impostas aos Procuradores Municipais Gustavo Schemim da Matta e Osires Geraldo Kapp, entendo que os embargos merecem acolhimento, porquanto subsiste vício relevante na fundamentação do Acórdão n.º 1237/26 quanto à caracterização do erro grosseiro exigido pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Embora o Acórdão embargado tenha reconhecido a irregularidade da contratação direta decorrente da insuficiente comprovação da inviabilidade de competição, a responsabilização dos pareceristas demanda exame próprio e individualizado da conduta, não sendo juridicamente admissível a transposição automática da irregularidade do procedimento para a esfera sancionatória dos agentes que atuaram em atividade consultiva. A responsabilização do advogado público pressupõe demonstração concreta de dolo ou erro grosseiro, circunstâncias que devem ser comprovadas de forma objetiva e específica nos autos.

No caso concreto, verifica-se que os pareceres jurídicos foram emitidos a partir dos elementos técnicos constantes no processo administrativo, produzidos pelos setores competentes da Administração Municipal. Conforme destacado no voto vencido proferido no julgamento originário, o parecer preliminar expressamente condicionou a viabilidade jurídica da contratação à demonstração técnica, pelo setor demandante, da efetiva singularidade da solução apresentada, evidenciando postura compatível com as atribuições de controle prévio de legalidade exercidas pela Procuradoria.

Nesse contexto, ainda que posteriormente este Tribunal tenha concluído pela insuficiência dos elementos utilizados para justificar a inexigibilidade, tal circunstância não se mostra suficiente, por si só, para caracterizar erro grosseiro

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

dos pareceristas. A decisão embargada afirma a existência de falha grave, mas não demonstra de forma satisfatória em que consistiria a conduta manifestamente inescusável apta a atrair a responsabilidade pessoal dos agentes, limitando-se a apontar inadequações na fundamentação jurídica adotada.

Ademais, merece destaque que o próprio acórdão afastou a responsabilização da Secretária Municipal de Meio Ambiente ao reconhecer que o conjunto de informações constantes da instrução administrativa poderia tê-la conduzido a erro quanto à regularidade da contratação. Tal circunstância enfraquece a conclusão de que os pareceristas, diante do mesmo acervo documental, teriam necessariamente atuado com culpa grave ou erro grosseiro.

Tem-se nesse sentido, a argumentação trazida pelo excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança n.º 35.196, no sentido de que:

> Ainda que a abstração dos termos legais empregados justifique a falta de uniformidade na aplicação do instituto, **não se pode admitir que a interpretação do conceito de erro grosseiro para fins de responsabilização do parecerista seja mais severa que aquele capaz de justificar a imputação do administrador público, a quem cabe a decisão final**. [BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança n.º 35.196. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 12 nov. 2019.] (grifo nosso).

A observação mostra-se particularmente pertinente ao caso concreto. Se o colegiado reconheceu que a autoridade competente para ratificação da inexigibilidade poderia ter sido induzida a erro pelas informações constantes dos autos administrativos, exige-se motivação qualificada para concluir que os agentes que atuaram exclusivamente na esfera consultiva teriam incorrido em culpa grave ou erro grosseiro. Não se verifica, entretanto, tal demonstração na decisão embargada.

Sendo assim, a despeito da autonomia das responsabilidades, a fundamentação adotada não apresenta elementos suficientes para justificar

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

tratamento sancionatório mais gravoso aos agentes que atuaram em caráter opinativo do que à própria autoridade responsável pela ratificação do procedimento.

Por outro lado, não se vislumbra necessidade de reabertura da instrução processual para inclusão de novos responsáveis. A controvérsia submetida nestes embargos restringe-se à adequação da responsabilização imposta aos recorrentes, de modo que eventual participação de outros agentes na formação da contratação não tem aptidão para suprir a ausência de demonstração dos requisitos subjetivos necessários à aplicação das multas ora questionadas. A eventual responsabilização de terceiros constitui questão autônoma, que, nesta fase processual, não condiciona o reconhecimento da impropriedade das sanções aplicadas aos embargantes.

Dessa forma, concluo que a irregularidade identificada no procedimento de inexigibilidade não conduz, automaticamente, à responsabilização dos pareceristas, inexistindo fundamentação suficiente para caracterizar, de maneira individualizada e inequívoca, a prática de erro grosseiro apto a justificar a incidência da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Ante o exposto, **VOTO** pelo **PARCIAL ACOLHIMENTO** dos Embargos de Declaração, **com efeitos infringentes**, exclusivamente para afastar as penalidades impostas aos Procuradores Municipais Gustavo Schemim da Matta e Osires Geraldo Kapp, em razão da ausência de demonstração de dolo ou erro grosseiro por parte dos pareceristas, mantendo-se incólumes os demais termos do Acórdão nº 1237/26.

Após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa do feito a Coordenadoria de Medidas Executórias para adoção dos devidos registros, e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para os devidos trâmites, efetuando-se a sua inversão a fim de que voltem a tramitar os autos principais.

VISTOS, relatados e discutidos,

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

ACORDAM

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

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** aos Embargos de Declaração opostos por GUSTAVO SCHEMIM DA MATTA e por OSIRES GERALDO KAPP, mantendo-se na íntegra a decisão exarada pelo Plenário deste Tribunal por meio do Acórdão nº 1237/26 –STP (Peça nº 72);

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa do feito à Diretoria de Protocolo (DP) para os devidos trâmites, efetuando-se a sua inversão a fim de que voltem a tramitar os autos principais;

III – encaminhar à Secretaria do Tribunal Pleno (STP) para adoção dos encaminhamentos de praxe.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pelo provimento parcial dos embargos de declaração com efeitos infringentes.

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

Plenário Virtual, 24 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

AUGUSTINHO ZUCCHI
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.EBFH.GBRU