TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	159577/25
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO A SAÚDE - FEAS
INTERESSADO:	FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO A SAÚDE - FEAS, MARIA LETICIA FAGUNDES, MUNICÍPIO DE CURITIBA, RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO, SEZIFREDO PAULO ALVES PAZ
ADVOGADO / PROCURADOR	ALEXANDRE ROCHA PINTAL, ELAINE DE CAMPOS, PEDRO HENRIQUE IGINO BORGES
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 206/26 - Tribunal Pleno

Recurso de revista. Representação da Lei de Licitações. Fundação Estatal de Atenção à Saúde (FEAS). Contratação direta de empresa para prestação de serviços médicos. Dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993. Ausência de situação emergencial imprevisível. Prorrogação de contrato emergencial por prazo superior a 180 dias. Impossibilidade jurídica. Irregularidade material configurada. Responsabilização sancionatória. Arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ausência de demonstração de dolo ou erro grosseiro imputável, isoladamente, ao Diretor-Geral diante do comprovado fluxo institucional com subscrições administrativa e jurídica. Proporcionalidade e isonomia sancionatória. Provimento parcial para afastar a multa, mantidas a irregularidade e as demais determinações do acórdão impugnado.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso de Revista** interposto pela **Fundação Estatal de Atenção à Saúde (FEAS)** em face da decisão proferida no Acórdão n.º 3915/24 – Pleno (peça 79), a qual julgou parcialmente procedente a Representação da Lei de Licitações dos autos n.º 55060/23, reconhecendo a irregularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação da empresa SMB Serviços de Engenharia e Medicina, por meio do Contrato n.º 14/2022 e seus aditivos, em razão da inexistência de situação emergencial que justificasse a adoção da contratação direta,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993[1].

O acórdão questionado concluiu que as justificativas apresentadas pela entidade eram contraditórias, visto que a própria Fundação Estatal de Atenção à Saúde (FEAS) reconheceu que a contratação não decorreu diretamente da pandemia, mas utilizou dispositivo legal referente à emergência.

Pela decisão, este Tribunal destacou que o afastamento de médicos e a necessidade de reposição pontual integram a rotina administrativa das unidades de saúde, não configurando situação imprevisível. Assim, tratando-se de substituições pontuais e temporárias, a entidade deveria ter adotado o instrumento do Processo Seletivo Simplificado, conforme previsão do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal[2] e do Estatuto da própria fundação.

Ademais, verificou a extrapolação do prazo máximo de 180 dias previsto em lei, pois o contrato foi prorrogado por 360 dias, circunstância incompatível com a excepcionalidade da medida.

Em suas razões recursais, a FEAS sustenta que o acórdão é equivocado e contraditório, pois não teria considerado a real emergência enfrentada pelo sistema público de saúde de Curitiba entre os anos de 2022 e 2023. Argumenta que, nesse período, houve aumento expressivo de doenças respiratórias graves (como Covid-19, gripe e vírus sincicial respiratório), o que provocou sobrecarga nos atendimentos, chegando a ultrapassar 20 mil casos mensais e ao afastamento simultâneo de centenas de profissionais médicos. A Fundação alega que, embora tenha realizado diversos Processos Seletivos Simplificados e um Concurso Público, as adesões foram insuficientes para suprir a demanda, razão pela qual a contratação direta teria sido adotada de forma pontual, apenas para cobrir lacunas temporárias e

---

[1] **Art. 24.** É dispensável a licitação:
[...]
IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

[2] **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:
[...]
IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

sem o objetivo de substituir servidores efetivos.

Nas palavras da Recorrente (peça 98, fl. 4):

> Não bastasse, para além destes casos supracitados, no conjunto total de atendimentos, somente no ano de 2023 o volume total de diagnósticos médicos na Rede SUS de Curitiba, segundo o Centro de Epidemiologia de Curitiba, foi de mais de 3.500.000,00 (três milhões e meio); girando numa média mensal entre 230.000 (duzentos e trinta mil) e 320.000 (trezentos e vinte mil) atendimentos. Um volume expressivo que somente fez aumentar sem qualquer possibilidade de previsão.
>
> Não considerar que o período extremamente difícil pelo qual o sistema público de saúde de Curitiba atravessou entre o ano de 2022 e 2023 não caracterizaria a emergencialidade prevista no artigo 24 da Lei 8.666/1993 é absolutamente contradito.

Ressalta que mais de 10 seleções públicas foram promovidas no período, mas a baixa efetividade nos chamamentos — com apenas 332 médicos efetivos e 127 temporários assumindo, de um total de mais de mil convocados — demonstraria a dificuldade de reposição de pessoal.

Afirma também que a contratação da empresa SMB foi amparada em acordo judicial firmado com o Sindicato dos Médicos no Estado do Paraná (SIMEPAR) e homologado pela Justiça do Trabalho, que autorizava contratações pontuais em situações excepcionais, sendo o pacto rigorosamente cumprido sem qualquer impugnação sindical. Defende também que, embora o contrato impugnado tenha superado o limite de 180 dias, os aditivos foram regulares, amparados no art. 57, § 4º, da Lei n.º 8.666/1993[3] e no Decreto Municipal n.º 610/2019, diante da continuidade da situação excepcional.

A FEAS assevera que não houve terceirização de atividade-fim, pois

[3] **Art. 57.** A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
[...]
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que deverão ter a sua duração dimensionada com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a duração a sessenta meses.
§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do **caput** deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

as contratações ordinárias seguiram o modelo legal de processos seletivos, sendo o contrato com a SMB apenas um complemento emergencial, que representou menos de 2% das horas médicas totais, com fiscalização e pagamento apenas pelos atendimentos efetivamente realizados.

Ao final, requer (peça 98, fl. 12):

> Ante o exposto, conhecido o recurso, se requer seja dado **PROVIMENTO** ao mesmo, para, modificar a decisão que não refutou adequadamente a demonstração de que a Recorrente poderia realizar as contratações por dispensa tal qual ocorrido, com o afastamento da multa aplicada

Encaminhados os autos à **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar**, a unidade técnica manifestou-se, por meio da **Instrução n.º 360/25** (peça 107), pelo conhecimento e não provimento do Recurso de Revista. Destacou que a dispensa de licitação é exceção à regra e só pode ser admitida quando demonstrada, de forma inequívoca, a imprevisibilidade e o risco concreto de dano à coletividade, o que não se verifica no caso. Ressaltou que o aumento de doenças respiratórias nos meses de inverno é fato previsível e recorrente, inclusive reconhecido pela própria FEAS, o que afasta o requisito de imprevisibilidade necessário à caracterização de situação emergencial.

A unidade técnica concluiu que a conjuntura apresentada decorreu de deficiências estruturais e de planejamento, e não de evento inesperado. Assim, caberia à Fundação adotar medidas preventivas, como a adequada programação de processos seletivos e aprimoramento das estratégias de gestão de pessoal. A baixa adesão a tais processos de seleção e o afastamento de servidores, por si só, não justificam contratações diretas, mas indicam falhas na política de recursos humanos. Ademais, enfatizou que a prorrogação do contrato por prazo superior ao permitido descaracteriza o caráter emergencial e que, segundo entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, a mera edição ou vigência de decretos de emergência não autoriza a dispensa de licitação sem comprovação da impossibilidade de realizar o certame. Dessa forma, concluiu que não restou comprovada a situação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

emergencial alegada, mas sim um quadro de carência estrutural previsível e continuada, razão pela qual opinou pela manutenção integral da decisão impugnada.

Em seguida, o **Ministério Público de Contas**, pelo **Parecer n.º 733/25 – 2PC** (peça 108), manifestou-se em consonância com a unidade técnica, opinando também pelo conhecimento e não provimento do recurso. Reforçou que a contratação direta por dispensa de licitação deve ser restrita às hipóteses legais e aplicada de forma excepcional, quando comprovado risco concreto à coletividade e impossibilidade de licitar. Ressaltou que o aumento sazonal de doenças respiratórias é previsível e que a situação enfrentada pela FEAS não se enquadra na excepcionalidade exigida pela legislação, cabendo à administração realizar o adequado planejamento e promover medidas estruturais para suprir a demanda de profissionais.

O órgão ministerial destacou, além disso, que contratos emergenciais não podem se tornar soluções permanentes para problemas estruturais e que a ausência de comprovação da adoção de alternativas administrativas adequadas demonstra falha de gestão e não emergência real. Concluiu, portanto, pela manutenção integral do Acórdão n.º 3915/24 – Pleno, que reconheceu a irregularidade da contratação e manteve a penalidade aplicada ao gestor.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Cuidam os autos de análise do **Contrato n.º 14/2022**, celebrado pela Fundação Estatal de Atenção à Saúde (FEAS) com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, e posteriormente prorrogado mediante dois termos aditivos que elevaram sua vigência total para **360 dias**.

A dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV[4], da Lei n.º

[4] **Art. 24**. É dispensável a licitação:
[...]
IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

8.666/1993 constitui exceção estrita, sujeita a requisitos cumulativos, reconhecidos tanto pela jurisprudência desta Corte quanto pelos Tribunais de Contas em geral:

i) ocorrência de situação emergencial ou calamitosa superveniente, imprevisível e inevitável;

ii) risco concreto de interrupção dos serviços essenciais;

iii) necessidade de atuação imediata para evitar danos;

iv) contratação apenas pelo tempo estritamente necessário;

v) proibição de utilização da dispensa para atender situações previsíveis ou decorrentes de falhas de planejamento.

No caso concreto, apesar de a FEAS afirmar que o aumento de doenças respiratórias e o afastamento de profissionais justificariam a emergência, os fatos narrados não configuram os elementos jurídicos exigidos.

A oscilação sazonal de demanda por atendimento, a ocorrência de surtos gripais e o afastamento periódico de profissionais de saúde constituem elementos ordinários e previsíveis no planejamento de uma rede pública de saúde — especialmente para uma instituição de grande porte como a FEAS, com mais de 1.200 profissionais ativos (segundo quantidade declarada pela entidade à peça 98, fl. 11).

A própria FEAS, em várias passagens do processo administrativo e dos recursos, reconhece que a contratação teve por finalidade atender “necessidades pontuais, reposições esporádicas, ínfimas e temporárias” de profissionais. Tal descrição é incompatível com o conceito jurídico de emergência.

Além disso, a entidade apresentou dados epidemiológicos amplos referentes a 2022 e 2023, contudo tais cenários não guardam relação específica com a imprevisibilidade exigida. Ao contrário, reforça tratar-se de fenômenos cíclicos e historicamente observáveis — como gripe, VSR e aumento de atendimentos no inverno.

---

particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

O Relator no acórdão original foi claro ao afirmar que (peça 79, fls. 26 e 30):

> A simples apresentação de argumentos e tabelas nas quais consta o número de profissionais Médicos em afastamento não serve como fundamento apto a justificar o requisito emergencial, na medida em **que tais afastamentos fazem parte da rotina administrativa de qualquer unidade de saúde.** Ademais, emergência fabricada, de igual forma, **não é hipótese justificadora**, conforme já decidido por este Relator.
>
> Ou seja, sob qualquer ângulo é patente a irregularidade, na medida em que: i) se efetivada para **reposições pontuais**, **deveria ter sido utilizado o Processo Seletivo Simplificado**, conforme expressamente previsto em estatuto, ii) se embasada no art. 24, inciso IV, deveria ter sido devidamente justificada a situação emergencial.
>
> [...]
>
> Resta evidente, portanto, que as hipóteses de contratação de vínculos temporários, para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, **deveria ter sido realizada por meio de Processos Seletivos Simplificados,** conforme o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal. A Fundação Estatal de Atenção à Saúde (FEAS), sendo parte da Administração Pública Indireta, deve cumprir esta exigência, em observância ao dispositivo constitucional e, em especial, às disposições de seu próprio Estatuto (art. 17). (**grifo nosso).**

A hipótese legal adotada pela FEAS — dispensa por emergência — exige comprovação de situação superveniente, imprevisível e inevitável. No entanto, como já consignado expressamente no acórdão original, os afastamentos de profissionais por motivos de saúde integram a rotina administrativa ordinária das unidades de saúde, não constituindo, por si sós, fundamento apto à caracterização da emergência prevista no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993. Ademais, a decisão impugnada foi clara ao destacar que a mera oscilação temporal da demanda ou a dificuldade de manutenção de escalas médicas não autoriza a adoção de contratação emergencial, de modo que “emergência fabricada” não é hipótese

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

justificadora da dispensa.

Em verdade, as próprias justificativas apresentadas pela Fundação, ao enfatizarem a necessidade de muitas e contínuas reposições de profissionais afastados, revelam tratar-se o caso de insuficiência estrutural de pessoal, hipótese que deve ser enfrentada, conforme destacou o Relator do processo de Representação, mediante Processo Seletivo Simplificado, nos termos do Estatuto da Fundação e das normas constitucionais aplicáveis.

A jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que emergência decorrente de ausência de planejamento não autoriza dispensa de licitação, entendimento que se aplica integralmente ao caso em análise.

Portanto, entendo que os pressupostos legais da dispensa não se verificam, pois a contratação direta foi realizada com fundamento inadequado, razão pela qual sua origem já se reveste de ilegalidade.

E tal irregularidade da origem repercute diretamente sobre os aditivos; os contratos firmados com base em hipótese de emergência não podem ser prorrogados, em razão da expressa vedação legal, conforme bem colocado no Acórdão n.º 3915/24 – Pleno, o qual consignou que a duração contratual com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 está limitada a 180 dias, vedada sua prorrogação, reconhecendo, por conseguinte, a irregularidade dos aditivos que ampliaram a vigência do Contrato n.º 14/2022 (peça 79, fl. 27):

> No entanto, verifica-se que a FEAS contratou a empresa SMB Serviços de Engenharia e Medicina, mediante dispensa de licitação, em 08 de março de 2022, para a realização de serviços médicos, pelo prazo de 180 dias (Contrato Administrativo n.º 014/2022 - FEAS[5]). Ato contínuo, foi assinado um primeiro termo aditivo ao Contrato n.º 014/2022[6] , estendendo a vigência por mais 90 (noventa) dias, com início em 05/09/2022 e finalização em 03/12/2022. Posteriormente, foi firmado um segundo termo aditivo ao referido Contrato[7], ampliando a vigência contratual para mais 90 (noventa) dias, com início em 02/12/2022 e término

[5] Peça n.º 22
[6] Peça n.º 23
[7] Peça n.º 24

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

em 04/03/2023.

No caso concreto, embora a vigência original do contrato devesse estar limitada ao período máximo de 180 dias, não prorrogável, a FEAS promoveu dois termos aditivos que estenderam sua duração para 360 dias, ou seja, o dobro do que a legislação autoriza para contratações diretas fundamentadas em situação emergencial.

A tentativa de justificar essa prorrogação com apoio no art. 57, inciso II e § 4º, da Lei n.º 8.666/1993[8], não encontra sustentação jurídica, uma vez que o regime jurídico de um contrato é definido no momento de sua celebração, não sendo possível alterá-lo posteriormente para enquadrá-lo em norma mais favorável.

Nesse sentido, contratos firmados com base no art. 24, inciso IV, não podem ser convertidos em contratos comuns, justamente porque sua natureza excepcional impede a hipotética prorrogação temporal, nos termos da lei. Também não se admite justificar a extensão da vigência sob o argumento genérico de "impossibilidade de realização de licitação", pois tal tese descaracterizaria o caráter emergencial da contratação direta e subverteria a própria razão de ser da regra restritiva.

Assim, demonstrado que não havia qualquer suporte legal para a dilatação temporal realizada, conclui-se que os dois aditivos firmados são ilegais, por ampliarem indevidamente a duração de um ajuste firmado de maneira excepcional, violando comando legal expresso e perpetuando a irregularidade já existente na contratação original.

É importante destacar que o Estatuto da FEAS, instituído pela Lei Municipal n.º 13.663/2010, prevê mecanismos próprios para atendimento de necessidades temporárias de interesse público, inclusive nos casos de substituição

[8] **Art. 57.** A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
[...]
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;
[...]
§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do **caput** deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

de profissionais afastados por licenças e do aumento sazonal de demanda, determinando a realização de Processo Seletivo Simplificado (PSS) para tais hipóteses (art. 17, § 4º e § 5º, inciso IV, do Estatuto[9]).

Ao optar pela contratação emergencial justamente para situações classificadas pelo próprio Estatuto como temporárias e previsíveis, a FEAS afastou indevidamente o procedimento estatutário aplicável, violando o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e as regras internas que regem sua gestão de pessoal. Esse dado, por si, já fragiliza o enquadramento no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 pois, para esse tipo de necessidade, não se demonstrou situação verdadeiramente excepcional que autorizasse substituir o PSS pela contratação de empresa privada.

Todavia, sem prejuízo da manutenção do juízo de irregularidade da contratação direta e, sobretudo, da prorrogação do ajuste além do limite temporal próprio do art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, a imputação sancionatória deve observar a moldura de responsabilização pessoal traçada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial seus arts. 22 e 28[10]. A invalidade do ato ou contrato não implica, automaticamente, a subsistência de multa ao agente máximo da entidade, se não demonstrados dolo ou erro grosseiro na sua conduta decisória, avaliados à luz das circunstâncias concretas e do funcionamento ordinário da Administração Pública.

---

[9] **Art. 17.** A investidura nos empregos no Quadro de Pessoal Permanente da FUNDAÇÃO dar-se-á por meio de processo seletivo público, conforme disposto em Regulamento próprio, aprovado pelo Conselho Curador, ressalvados os empregos de direção, chefia e assessoramento, que são de livre admissão e demissão, os quais integram o Quadro de Funções de Confiança.
[...]
§ 4º Para atender necessidade temporária de interesse público, a FUNDAÇÃO poderá contratar pessoal técnico, por prazo determinado de 12 (doze) meses, mediante processo seletivo simplificado, podendo haver prorrogação, desde que o prazo total do contrato não ultrapasse 24 (vinte e quatro meses).
§ 5º São consideradas necessidades temporárias de interesse público:
I - o combate a surtos epidêmicos;
II - a atenção a situações de calamidade pública;
III - a atenção a serviços cuja natureza ou transitoriedade justifiquem a pré-determinação do prazo;
IV - a manutenção do funcionamento regular da estrutura administrativa da FUNDAÇÃO ou dos serviços de saúde enquanto não houver candidatos aprovados em processo seletivo, em número suficiente para atender à demanda mínima e nos casos de substituição dos profissionais do quadro da FUNDAÇÃO decorrentes de licenças previstas em lei

[10] **Art. 22**. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

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.EBFG.2UNV

No caso, verifica-se que o Contrato n.º 14/2022 e seus termos aditivos não foram subscritos exclusivamente pelo Diretor-Geral, havendo assinatura também da Diretora Administrativo-Financeira e do Assessor Jurídico da entidade. Em estruturas administrativas desse porte, a formalização e a prorrogação de ajustes seguem, por desenho institucional, um fluxo procedimental que pressupõe instrução técnica, controle administrativo e, especialmente, crivo jurídico, justamente para evitar vícios de legalidade como a dilação indevida de prazos e a adoção de fundamentos incompatíveis. Nesse cenário, é razoável reconhecer que a atuação do Diretor-Geral se encontra condicionada pelo arranjo interno de validações e pela confiança legítima na regularidade da instrução que lhe é submetida.

É precisamente esse o comando do art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato ou contrato, devem ser consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente. **A presença de subscrições e de chancela jurídico-administrativa indica que o ato não foi produto de decisão isolada e voluntarista do Diretor-Geral, mas sim de um procedimento institucional em que outros agentes, cada qual no âmbito de suas atribuições, concorreram para a formação da vontade administrativa e deveriam, em tese, ter sinalizado a inadequação da prorrogação de ajuste firmado sob o regime excepcional da dispensa emergencial**.

Nessa linha, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro condiciona a responsabilização pessoal do agente público à ocorrência de dolo ou erro grosseiro. Não se evidenciando propósito deliberado de burlar o dever de licitar, e existindo um contexto em que a decisão administrativa foi chancelada por instâncias internas de apoio e controle (administrativa e jurídica), a qualificação do agir do Diretor-Geral como erro grosseiro torna-se juridicamente frágil. A falha ora discutida revela-se mais compatível com deficiência de controles e com concorrência de condutas no âmbito do fluxo decisório, do que com atuação individualmente temerária e inescusável do recorrente.

Por fim, o art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro exige que, na aplicação de sanções, sejam ponderadas a natureza e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

gravidade da infração, os danos dela decorrentes e as circunstâncias agravantes ou atenuantes. No caso dos autos, além de não haver notícia de dano ao erário, **a sanção concentrada exclusivamente no Diretor-Geral, ignorando o papel dos demais subscritores e validadores do ajuste, tende a afrontar a proporcionalidade – em seu significado e sentido mais direto e prático – e a isonomia sancionatória, pois desloca todo o peso punitivo para um único agente em cadeia decisória compartilhada**. Assim, preservado o reconhecimento da irregularidade e mantidas as determinações, mostra-se juridicamente adequada a **reforma parcial do julgado apenas para afastar a multa aplicada ao Diretor-Geral**.

III. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Recurso de Revista, apenas para o fim de **afastar, nos termos da fundamentação, a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005** ao Sr. **Sezifredo Paulo Alves Paz**, Diretor-Geral da FEAS à época da celebração do Contrato n.º 14/2022 e seus aditivos, mantendo as demais determinações constantes do Acórdão n.º 3915/24 – Pleno (peça 79).

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 unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.2UNV

CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, dar **PROVIMENTO PARCIAL** ao Recurso de Revista, apenas para o fim de **afastar, nos termos da fundamentação, a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005** ao Sr. **Sezifredo Paulo Alves Paz**, Diretor-Geral da FEAS à época da celebração do Contrato n.º 14/2022 e seus aditivos, mantendo as demais determinações constantes do Acórdão nº 3915/24 – Pleno (peça 79).

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
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.EBFG.2UNV