TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	828351/24
ASSUNTO:	PEDIDO DE RESCISÃO
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE CLEVELANDIA
INTERESSADO:	ADEMIR JOSÉ GHELLER
ADVOGADO / PROCURADOR	CIDENEI QUERQUEN, CLAUDIO TAVARES TESSEROLI, DANIEL RICARDO ANDREATTA FILHO
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 434/26 - Tribunal Pleno

Pedido de Rescisão. Acórdão nº 222/17 – Primeira Câmara, parcialmente reformado por meio do Acórdão nº 605/23 – Tribunal Pleno. 1) inexiste permissivo no ordenamento jurídico para aplicação do instituto da *abolitio criminis*, previsto no art. 2º do Código Penal, ao Direito Administrativo Sancionador. 2) As disposições do Acórdão nº 102/22-STP não se aplicam ao caso concreto. 3) Impossibilidade jurídica da pretensão do requerente de aplicar as disposições da Lei Federal nº 14.133/21 a contrato administrativo formalizado sob égide da Lei Federal nº 8.666/93. 4) A jurisprudência deste Tribunal veda a imposição de sanção com fundamento na teoria da responsabilidade objetiva. Procedência parcial do pleito rescisório a fim de afastar a sanção imposta no item "a" da parte dispositiva da decisão rescindenda.

I - RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Trata-se de Pedido de Rescisão (Peça nº 3) proposto por **ADEMIR JOSÉ GHELLER** contra o Acórdão n.º 222/17 – Primeira Câmara (Peça nº 5), parcialmente reformado em sede de Recurso de Revista por meio do Acórdão n.º 605/23 - Tribunal Pleno (Peça nº 6), que resultou no julgamento pela procedência de Tomada de Contas Extraordinária nº 104926-0/14 e, por conseguinte, no reconhecimento da irregularidade das contas do requerente, conforme segue:

> I – Julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE a Tomada de Contas Extraordinária (Art. 236 do Regimento Interno), originada de inspeção no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

> Município de Clevelândia (Peça n.º 05), conforme fundamentação acima, para considerar IRREGULARES as contas de responsabilidade de ADEMIR JOSÉ GHELLER e PAULINO FRANCISCO STEDILE, aplicando-lhes as seguintes sanções:
>
> a) Multa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, ao Sr. Ademir José Gheller, pela realização de aditivo exorbitante ao contrato n.º 11/2010, em contrariedade ao disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/93;
>
> b) Multa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, ao Sr. Ademir José Gheller, pela inobservância ao art. 5º da Lei 8.666/93, quando da alteração da ordem cronológicas dos pagamentos;
>
> c) Devolução de R$ 3.550,00, referentes ao pagamento por pesquisa de opinião de cunho eleitoral, atualizados a partir da data do pagamento, pelo Sr. Ademir José Gheller; (item reformado pelo Acórdão nº 605/23-STP)
>
> d) Multa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, ao Sr. Ademir José Gheller, em razão da contratação de pesquisa de opinião de cunho eleitoral, em contrariedade ao disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal, em especial no que tange à inobediência aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência na gestão dos recursos públicos; (item reformado pelo Acórdão nº 605/23-STP)
>
> (...)

O Requerente, em suma, aduz o que segue: ***(a)*** em preliminar, defende que a revogação da Lei Federal nº 8.666/93 inviabiliza a manutenção da sanção a ele imposta, eis que *"ninguém pode ser condenado por uma Lei extinta, que foi revogada"* (fl. 15 da Peça nº 3) e ***(b)*** no mérito, ***(b.1)*** houve equívoco na tipificação legal da conduta imputada ao Requerente, devendo ser reconhecida a legalidade dos aditivos contratuais em razão da compatibilidade desses com as disposições da alínea "b" do inciso II do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93 (fl. 20 da Peça nº 3); ***(b.2)*** trata-se de uma alteração em comum acordo entre as partes, e portanto não fica limitado aos 25% que se refere a uma alteração unilateral, pois havia uma inaplicabilidade nos termos originais do contrato que obrigava o gestor a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

modificar a rota inicial para anteder o transporte escolar (fl. 21 da Peça nº 3); ***(b.3)*** se fosse o caso de aditivo quantitativo unilateral, far-se-ia necessário aplicar o §6º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93 (fl. 21 da Peça nº 3); ***(b.4)*** a conduta do requerente estaria em conformidade com as disposições da alínea "b" do inciso I do art. 124 da Lei Federal nº 14.133/21 (fl. 21 da Peça nº 3); ***(b.5)*** a luz da Lei Federal nº 8.666/93 ou ainda na Lei 14.133/21, a alteração realizada está de conformidade com o ditames legais (fl. 22 da Peça nº 3) e ***(b.6)*** no Acórdão nº 102/22 -STP o TCEPR julgo como regular conduta semelhante à praticada pelo Requerente (fls. 22 a 30 da Peça nº 3).

Devidamente autuado e distribuído, o feito seguiu para análise dos requisitos de admissibilidade, sendo recebido, por estar inserido nas hipóteses regimentais, e remetido à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e, após, ao Ministério Público de Contas (MPC), para instrução, nos termos do Despacho n.º 1667/24 – GCAZ (Peça nº 8).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), mediante Instrução nº 721/25-CGM (Peça nº 10), posicionou-se pela improcedência do pedido rescisório, eis que ***(i)*** é de conhecimento básico na Introdução ao Estudo do Direito o princípio consubstanciado na expressão jurídica latina *"tempus regit actum"* segundo o qual os fatos e atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorreram absolutamente descabido e desfundamentado o argumento de que sua revogação posterior seria causa impeditiva ao apontamento das infrações imputadas ao requerente; ***(ii)*** o fato da alteração contratual ser unilateral ou por comum acordo não possui relevância para fins de observância do § 1º do artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/93, pois este dispositivo legal é aplicável a ambas as hipóteses previstas no caput e ***(iii)*** da leitura do acórdão paradigma invocado pelo requerente infere-se que a supressão que exceda o limite de 25% de fato é permitida, desde que a alteração seja proveniente de comum acordo entre as partes contratuais, porém, o mesmo não ocorre nos casos de acréscimo contratual.

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, anuiu integralmente ao posicionamento da unidade instrutiva e pugnou pela improcedência do Pedido Rescisório, consoante Parecer nº 201/25-5PC (Peça nº 11).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

Em razão da Petição Intermediária nº 406078/25 (Peça nº 13), os autos retornaram à fase instrutória, consoante Despacho nº 956/25-GCAZ (Peças nº 16).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS), mediante Instrução nº 409/25-CAIS (Peça nº 17), posicionou-se pela improcedência do pedido rescisório, eis que que o requerente somente reforçou os argumentos e fundamentos já trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas por meio da petição inicial, não apresentando qualquer fato novo capaz de alterar o opinativo feito por esta unidade instrutiva.

O Ministério Público de Contas (MPC) anuiu integralmente ao posicionamento da unidade instrutiva e pugnou pela improcedência do Pedido Rescisório, consoante Parecer nº 839/25-5PC (Peça nº 18).

É a síntese fática e processual.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Preliminarmente, registre-se que o Pedido de Rescisão em exame foi impetrado tempestivamente, a parte possui legitimidade e há adequação procedimental, nos termos do art. 77 da Lei Complementar n.º 113/2005, o que justifica a ratificação do juízo de admissibilidade exarado mediante Despacho nº 1667/24-GCAZ (Peça nº 8).

No tocante à arguição de **inviabilidade jurídica da manutenção das sanções aplicada em razão da revogação da Lei Federal nº 8.666/93**, há que se considerar à incidência do princípio do "*tempus regit actum"* ao Direito Administrativo Sancionador em razão, dentre outros fundamentos legais, da regra insculpida no art. 24 da LINDB, *in verbis:*

> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

> orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
>
> Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público".

O STJ[1] já decidiu que *"a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do tempus regit actum, salvo se houver previsão expressa de retroatividade da lei mais benéfica"*.

O STF, na fixação do Tema 1199[2], esclareceu que *"a retroatividade das leis é hipótese excepcional no ordenamento jurídico, sob pena de ferimento à segurança e estabilidade jurídicas*; *e, dessa maneira, inexistindo disposição expressa na Lei 14.230/2021* [que reformou a Lei de Improbidade Administrativa]*, não há como afastar o princípio do tempus regit actum*".

O Requerente busca aplicar ao caso concreto o instituto da *abolitio criminis*, previsto no art. 2º do Código Penal[3], inexistindo, data vênia, permissivo para sua pretensão. Porém, ainda que fosse juridicamente viável o uso da referida regra descriminalizadora, não seria cabível o seu emprego ao caso concreto, pois também restaria caracterizado o instituto da continuidade delitiva, tendo em vista que os arts. 124 a 126 da Lei nº 14.133/21 fixaram, na essência, preceitos primários análogos ao do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Diante do exposto, proponho que a preliminar arguida pelo Requerente seja afastada.

Inexistindo outras questões preliminares a serem consideradas, passo à análise de mérito.

O requerente aduz, em síntese, a configuração de equívoco na tipificação legal da conduta ilícita a ele imputada, propondo o reconhecimento da

---

[1] REsp 2.103.140-ES, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 4/6/2024, DJe 18/6/2024.
[2] STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022.
[3] Art. 2º Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

integral legalidade dos aditivos contratuais por ele celebrados tendo em vista a inequívoca compatibilidade desses com as disposições da alínea “b” do inciso II do art. 65 da já revogada Lei Federal nº 8.666/93[4] (fl. 20 da Peça nº 3).

Pois bem, a previsão da alínea “b” do inciso II do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93 autorizava a celebração de aditivo contratual por meio de acordo entre as partes quando restasse caracterizada a imprescindibilidade em se alterar o “regime de execução da obra ou serviço” ou o “modo de fornecimento”.

Entende-se por regime de execução como a forma pela qual objeto será executado, devendo ser rememorado que o art. 10 da Lei Federal nº 8.666/93 trazia as seguintes hipóteses:

> Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:
>
> I - execução direta;
>
> II - execução indireta, nos seguintes regimes:
>
> a) empreitada por preço global;
>
> b) empreitada por preço unitário;
>
> d) tarefa;
>
> e) empreitada integral.

Quanto ao modo de fornecimento, trata-se da definição atinente à forma de fornecimento do objeto, que pode ser integral ou parcelada, conceito mais afeto aos contratos envolvendo a compra de bens.

Sobre o tema, importante reproduzir orientação administrativa expedidas pelo Tribunal de Contas da União e aplicável a época dos fatos:

> Preveja no termo de contrato cláusulas que especifiquem **o regime de execução** ou a **forma de fornecimento**, bem como os prazos de início de

[4] Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
[...]
II - por acordo das partes:
[...]
b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

> etapas de execução, de conclusão, de entrega, e do recebimento definitivo da obra, em observância ao disposto à Lei nº 8.666/1993, especialmente os artigos 3º (escolha de proposta mais vantajosa para a Administração), conforme o art. 55, incisos II e IV da citada lei. **(Acórdão 1292/2003 Primeira Câmara)**
>
> Estabeleça o **regime de execução contratual** de acordo com o critério de apuração do valor a ser pago ao particular, observando os conceitos fixados no art. 6º, inciso VIII, alíneas a e b, da Lei nº 8.666/1993. **(Acórdão 337/2005 Plenário)**
>
> Indique, nas contratações de obras e serviços**, o regime de execução na forma estabelecida pelo artigo 10 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 2237/2006 Primeira Câmara)**

No caso concreto, as alterações empreendidas no contrato administrativo oriundo do Edital de Pregão Presencial nº 01/2010 deram-se nos quantitativos previamente estipulados no referido certame, ou seja, a alteração perpetrada não guarda nenhuma correlação com as hipóteses previstas na alínea "b" do inciso II do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93.

No intuito de materializar às conclusões ora esboçadas, passo a reproduzir trecho da fundamentação do Acórdão nº 222/17-S1C (Peça nº 5):

> Se verificarmos o item "III" da decisão acima, veremos que o Município não poderia ter extrapolado os limites legais do art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/93. **A própria manifestação do interessado (peça n.º 44, fl. 06) justifica os acréscimos realizados em um erro de medição da quilometragem** necessária ao atendimento da linha de transporte licitada. A medição realizada antes da licitação havia previsto a rodagem de 53 km diários para o atendimento, revisada para 104 km após o início da execução do contrato.
>
> Desse modo, **não é possível caracterizar esta situação como "imprevisível", trata-se de um erro administrativo que quase dobrou as obrigações contratuais**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

Como se observa, o requerente assumiu que a alteração se deu em razão de erro administrativo grasso na fase de planejamento da contratação, o que redundou na significativa alteração dos quantitativos previamente fixado, alcançando o percentual de 96,23% do valor inicialmente pactuado[5].

A alegação de que no caso de aditivo quantitativo unilateral imporia a obrigatória aplicação do §6º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93 (fl. 21 da Peça nº 3) afigura-se como teratológica e está desamparada, data vênia, de qualquer fundamento jurídico ou fático que viabilize a reclassificação da natureza jurídica do aditivo contratual. Em outras palavras, o fato de o licitante ter renunciado, ainda eu implicitamente, à direito patrimonial disponível (reestabelecimento do equilíbrio-financeiro inicial) não modifica o enquadramento jurídico do aditivo contratual celebrado pela Administração.

Em complemento, oportuna é a reprodução de trecho das conclusões esboçadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) constante nas folhas nº 3 a 5 da Instrução nº 721/25-CGM (Peça nº 10), conforme segue:

> Quanto à irregularidade atinente ao aditivo acima do limite permitido pela lei aduz o requerente que se trata de uma alteração de comum acordo e não de uma alteração unilateral do contrato, o que atrairia a aplicação do artigo 65, II, da "b" da Lei nº 8.666/93.
>
> O fato da alteração contratual ser unilateral ou por comum acordo não possui relevância para fins de observância do artigo 65, §1º da Lei nº 8.666/93, eis que este dispositivo legal é aplicável a ambas as hipóteses previstas no caput
>
> [...]
>
> Note-se que por ser parte integrante do artigo 65, caput, o seu §2º incide sobre as disposições como um todo, salvo hipótese em que o próprio dispositivo disponha em sentido contrário, o que não é o caso da Lei nº 8.666/93.

Nesse ponto, julgo prudente realçar as disposições dos artigos 190 e

[5] Informação extraída da folha nº 2 do Acórdão nº 222/17-S1C (Peça nº 5).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

191 da Lei Federal nº 14.133/21:

> Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.
>
> Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.
>
> Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do **caput** do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Notória, portanto, é a impossibilidade jurídica de qualquer pretensão do Requerente de aplicar as regras da Lei Federal nº 14.133/21 ao contrato administrativo oriundo do Edital de Pregão Presencial nº 01/2010.

Diante de tudo o que foi exposto, é possível concluir, respeitosamente, que não há sustentação fática e jurídica para as seguintes conclusões do Requente: ***(i)*** houve equívoco na tipificação legal da conduta imputada ao Requerente, devendo ser reconhecida a legalidade dos aditivos contratuais em razão da compatibilidade desses com as disposições da alínea “b” do inciso II do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93 (fl. 20 da Peça nº 3); ***(ii)*** se trata de uma alteração em comum acordo entre as partes, e portanto não fica limitado aos 25% que se refere a uma alteração unilateral, pois havia uma inaplicabilidade nos termos originais do contrato que obrigava o gestor a modificar a rota inicial para anteder o transporte escolar (fl. 21 da Peça nº 3); ***(iii)*** se fosse o caso de aditivo quantitativo unilateral, far-se-ia necessário aplicar o §6º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93 (fl. 21 da Peça nº 3); ***(iv)*** a conduta do requerente estaria em conformidade com as disposições da alínea “b” do inciso I do art. 124 da Lei Federal nº 14.133/21

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

(fl. 21 da Peça nº 3); ***(v)*** a luz da Lei Federal nº 8.666/93 ou ainda na Lei 14.133/21, a alteração realizada está de conformidade com o ditames legais (fl. 22 da Peça nº 3).

Dando continuidade, não merece provimento a alegação de que o Acórdão nº 102/22-STP abonou conduta semelhante à do Requerente (fls. 22 a 30 da Peça nº 3), eis que o referido julgado tratou da aplicação do § 2º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93, o qual autorizava a celebração de aditivos de supressão quantitativa ou qualitativa em percentual superior à 25%, conforme segue:

> "Consulta. Resposta item 1: Os contratos firmados pela Administração Pública devem ser cumpridos integralmente e não apenas no mínimo 75% (setenta e cinco por cento). Entretanto, no caso de interesse público superveniente, **pode a Administração Pública, unilateralmente, acrescer ou suprimir o valor contratual em até 25%, conforme artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93** e artigo 125 da Lei nº 14.133/2021. Nos contratos **regidos pela Lei nº 8.666/93, nos termos do artigo 65, § 2º, inciso II, a supressão poderá exceder os 25% desde que haja acordo entre as partes contratuais**; item 2: De acordo com os artigos 3º, 41 e 66 da Lei nº 8.666/93 e artigos 5º e 92, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deve seguir as previsões contratuais e editalícias definidas para o objeto avençado como expressão do princípio da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e a fidelidade contratual; item 3: Nos casos em que o instrumento do contrato é substituído pela nota de empenho, este deve ser realizado antes do término da vigência da Ata de registro de preços, sendo que a liquidação e pagamento das despesas independem da vigência desta." (TCE/PR – Consulta nº 504997/21 – Acórdão nº 102/22 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão – Sessão: 03/02/2022)

No mesmo sentido foram as manifestações uníssonas do Ministério Público de Contas, mediante Parecer nº 201/25-5PC (Peça nº 11), e da Coordenadoria de Gestão Municipal, Instrução nº 721/25-CGM (Peça nº 10), conforme segue:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

> **Instrução nº 721/25-CGM (folhas nº 5 e 6 da Peça nº 10):**
>
> Considerando que não se trata de hipótese de supressão contratual capaz de atrair a incidência do artigo 65, § 2º, inciso II da Lei nº 8.666/93, são improcedentes os argumentos lançados na exordial.
>
> **Parecer nº 201/25-5PC (folha nº 2 da Peça nº 11):**
>
> A respeito da realização de aditivo contratual com acréscimo de valor superior a 25%, em desrespeito ao disposto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, reafirma-se que o limite para o acréscimo contratual se aplica tanto às alterações unilaterais promovidas pela Administração como àquelas resultantes de acordo entre as partes, por inteligência do §2º do mesmo artigo.

Em que pese o contexto fático e jurídico sugerirem o julgamento pelo não provimento do pedido rescisório, registro que há questões de direito relevantes para o deslinde do caso que não foram consideradas na fundamentação decisão rescindenda, quais sejam, ***(i)*** a vedação de imposição de sanção com fundamento na teoria da responsabilidade objetiva (art. 28 da LIND); ***(ii)*** a necessidade de considerar questões de ordem prática que possa ter limitado a atuação do agente público (§1º do art. 22 da LINDB) e ***(iii)*** aplicação do princípio da proporcionalidade ao direito administrativo sancionador (§ 2º do art. 22 da LINDB).

No Acórdão nº 1462/23 do Tribunal Pleno[6] as seguintes questões de direito foram invocadas para afastar a imputação de penalidade à jurisdicionado, conforme segue:

> Assim, se mostra evidente que as implicações da extrapolação dos limites ditados pela Lei 8.666/93 devem **ser determinadas caso a caso, guardando, é lógico, coerência com os julgamentos proferidos em situações semelhantes**.
>
> Haverá casos, é verdade, nos quais poucas serão as dificuldades em apontar que a extrapolação do

[6] Recurso de Revisão nº 42773-5/20. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Ementa: Recurso de Revisão. Pregão. Irregularidades formais. Ausência de dolo e de má-fé. Aplicação de Multa Administrativa. Contas regulares com ressalvas. Recurso Provido.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

> limite na contratação pública implicará na irregularidade das contas.
>
> Mas não se pode descartar **a existência de situações mais complexas em que a ressalva, por exemplo, poderá surtir melhores resultados práticos que a desaprovação dos números referentes à totalidade da gestão**.
>
> Ressalto que **não houve dolo ou má-fé na realização do procedimento de licitação, além disso não se constatou dano ao erário, afastando-se os indícios de superfaturamento apontados na peça inicial da Tomada de Contas Extraordinária**.
>
> De acordo com o art. 16, II da Lei Complementar Estadual n° 113/20051, as contas serão julgadas regulares com ressalva **quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, o que justamente foi reconhecido pela decisão recorrida**.
>
> Portanto, no presente caso, seguindo a jurisprudência desta Casa, os fatos não evidenciam materialidade e relevância que devam ensejar a recomendação de irregularidade de toda a gestão, razão pela qual converto a falha em recomendação de ressalva das contas, diante da ausência de indícios de dolo ou má-fé.

O retrocitado julgado está em consonância com as disposições do § 1º do Art. 22 da LINDB, estabelecendo que a 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.

O § 2º do Art. 22 da LINDB, por sua vez, densifica a aplicação do princípio da proporcionalidade ao impor que 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.

Por fim, o art. 28 da LINDB veda, assim como a jurisprudência deste Tribunal, o emprego da teoria da responsabilidade objetiva, eis que o agente público

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro.

A fundamentação da decisão rescindente relatar a ocorrência de erro na fase de planejamento da contratação*, in verbis*:

> **A própria manifestação do interessado (peça n.º 44, fl. 06) justifica os acréscimos realizados em um erro de medição da quilometragem** necessária ao atendimento da linha de transporte licitada. A medição realizada antes da licitação havia previsto a rodagem de 53 km diários para o atendimento, revisada para 104 km após o início da execução do contrato.
>
> Desse modo, **não é possível caracterizar esta situação como "imprevisível", trata-se de um erro administrativo que quase dobrou as obrigações contratuais**.

No caso, o erro grasso que deu ensejo à necessidade de celebração dos aditivos não pode ser atribuído ao gestor municipal, o qual, diante de questões de ordem prática que condicionaram a sua atuação, celebrou o malfadado termo aditivo a fim de manter a continuidade de serviço público essencial.

Além de não restar evidenciado dolo ou erro grasso decorrentes da conduta do ex-gestor municipal, as medidas de contingência por ele adotadas não causaram dano ao erário, circunstâncias que justificariam, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, ressalvar a irregularidade apontada e afastar a sanção imputada ao jurisdicionado.

Logo, entendo, em respeitosa divergência com o Relator da decisão rescindenda, que imputação da sanção de multa ao Sr. Ademir José Gheller configura hipótese de responsabilização objetiva, o que viola, desta forma, as disposições dos §§ 1º e 2º do art. 22 e do art. 28, todos, da LINDB.

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 496-A, § 1º, do Regimento Interno, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** do Pedido de Rescisão proposto por **ADEMIR JOSÉ GHELLER**, mantendo-se os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

termos do Acórdão nº 222/17- Primeira Câmara (Peça nº 5), parcialmente reformado em sede de Recurso de Revista por meio do Acórdão n.º 605/23 - Tribunal Pleno (Peça nº 6), no tocante ao julgamento pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da Tomada de Contas Extraordinária nº 104926-0/14, ressalvando, contudo, o apontamento atinente à contrariedade ao disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/93 devido à realização de aditivo exorbitante ao contrato n.º 11/2010 e, com isso, afastando a sanção imposta pela alínea *"a"* do item I da parte dispositiva da decisão rescindenda, eis que a jurisprudência deste Tribunal veda a imposição de sanção com fundamento na teoria da responsabilidade objetiva.

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Com a devida vênia ao eminente Relator, Conselheiro Augustinho Zucchi, ouso divergir quanto à proposta de parcial procedência do Pedido de Rescisão, com o consequente afastamento da sanção aplicada ao requerente em razão da celebração de aditivo contratual que majorou o ajuste em patamar próximo de cem por cento.

Minha divergência funda-se na necessidade de afirmar que, mesmo sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador e dos parâmetros introduzidos pela LINDB, (i) a conduta revela erro grosseiro, (ii) as alegações de contexto apresentadas não foram documentalmente comprovadas, e, sobretudo, (iii) a responsabilização não se deu com base em responsabilidade objetiva, mas na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

imputação de ato próprio e determinado do gestor, com nexo causal direto e violação manifesta ao regime legal de alterações contratuais.

Da configuração do erro grosseiro na alteração contratual

O ponto nodal reside na assinatura, pelo requerente, de aditivo contratual que implicou acréscimo aproximado de 96,23% em relação ao ajuste original (praticamente duplicando a contratação). Trata-se de conduta que, por sua magnitude e por incidir em matéria nuclear da gestão de contratos administrativos, extrapola o campo do erro escusável.

Com efeito, sob o regime da Lei nº 8.666/93, o sistema de alterações contratuais, especialmente no que toca aos limites objetivos de acréscimo, opera como verdadeira garantia de preservação do resultado do certame e de contenção de mutações substanciais que, na prática, **equivalham a uma nova contratação sem competição** (Lei nº 8.666/93, art. 65, § 1º). A transposição desses limites em patamar tão expressivo não se apresenta como simples equívoco procedimental, mas como desvio grave do dever de conformidade, cuja ilicitude é perceptível de pronto.

Nesse contexto, ainda que a decisão rescindenda (proferida em período anterior à densificação legislativa promovida pela Lei nº 13.655/2018) não tenha empregado expressamente a expressão “erro grosseiro”, a requalificação exigida pela LINDB (art. 28) não conduz ao afastamento da sanção; ao revés, evidencia que o caso possui, sim, a nota de reprovabilidade elevada que legitima a responsabilização pessoal do agente (art. 28 da LINDB, com redação dada pela Lei nº 13.655/2018).

Do dever de consideração do contexto (LINDB) e da insuficiência das alegações do peticionário

É certo que a LINDB impõe ao julgador, na esfera administrativa e controladora, o dever de considerar as consequências práticas e de enfrentar o contexto real da decisão (art. 20), bem como de ponderar as dificuldades reais do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22), em motivação concreta e não fundada em abstrações (arts. 20 e 22 da LINDB).

Todavia, a consideração do contexto, que aqui se reconhece como premissa, não se confunde com aceitação de justificativas genéricas. No caso, as alegações do peticionário, no ponto, revelam-se retóricas, desprovidas de comprovação documental minimamente consistente de:

> a) uma situação concreta e excepcional que, naquele momento, tornasse inevitável a adoção de providência frontalmente incompatível com o limite legal; e/ou
> b) a adoção de medidas imediatamente voltadas ao retorno à legalidade, tais como providências tempestivas para recomposição do procedimento competitivo, readequação formal do ajuste, recomposição do planejamento contratual ou qualquer outra solução administrativa idônea e documentada.

Em outras palavras: a LINDB autoriza, e exige, que se examinem circunstâncias práticas, **mas não autoriza que se substitua esse exame por narrativas desacompanhadas de prova**. E, no âmbito de um Pedido de Rescisão, tal insuficiência probatória assume relevo ainda maior, pois não se está diante de mero recurso ordinário, mas de via excepcional que, por sua natureza, demanda demonstração robusta da premissa fática invocada para infirmar a decisão definitiva.

Assim, ausente lastro documental apto a evidenciar contexto impeditivo do cumprimento da norma e, sobretudo, ausentes elementos que demonstrem reação administrativa imediata orientada à recomposição da legalidade, não vejo como afastar a conclusão de que a conduta ostenta o grau de gravidade exigido para a manutenção da sanção.

Ausência de responsabilização do gestor pela teoria da responsabilidade objetiva

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

Com a devida vênia, não acompanho a premissa do ilustre relator de que a sanção teria sido aplicada sob a “teoria da responsabilidade objetiva”.

A responsabilização objetiva, em sentido próprio, ocorreria se a sanção fosse imposta pela mera condição de gestor, sem individualização do comportamento e sem vínculo com um ato concreto. Não é o que se verifica na moldura fática-jurídica que sustenta a reprimenda: **a imputação recai sobre um ato comissivo específico do requerente, qual seja, a assinatura do aditivo que promoveu acréscimo próximo de cem por cento, em afronta direta a limite legal objetivo**.

Há, portanto, individualização da conduta, tipicidade normativa (violação ao regime legal das alterações), e nexo causal direto entre o ato praticado e a irregularidade que fundamenta a sanção. Isso é o oposto de responsabilização automática.

O fato de o acórdão originário, por contexto temporal, não utilizar a expressão “erro grosseiro” não autoriza concluir que a sanção foi objetiva. A terminologia pode não ter sido empregada, mas o suporte fático (ato praticado pelo agente) e o vínculo normativo (violação manifesta) afastam a ideia de punição sem culpabilidade.

Requalificado o fundamento sob a ótica atual do art. 28 da LINDB, a conclusão permanece: a conduta revela erro grosseiro, e a sanção encontra lastro em ato próprio e determinado do gestor, não em responsabilidade pelo cargo.

Do nexo causal direto e da impropriedade de afastar a sanção no caso concreto

O nexo causal, aqui, é direto e linear: foi o requerente quem subscreveu o aditivo que produziu o acréscimo próximo de cem por cento, sendo este o fato gerador da irregularidade e da consequente reprimenda. Não se trata, portanto, de responsabilização por resultado difuso, tampouco de imputação por mera posição hierárquica; trata-se de sanção fundada em ato concreto, praticado pelo agente, em desconformidade expressiva com o regime legal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

Diante do exposto, e em divergência ao voto do eminente Relator, entendo que o Pedido de Rescisão deve ser julgado improcedente, mantendo-se, no ponto, a irregularidade e a sanção aplicada ao requerente, uma vez que a celebração do aditivo com acréscimo aproximado de 96,23% configura erro grosseiro, à luz do art. 28 da LINDB, e porque as alegações de contexto apresentadas não vieram acompanhadas de comprovação documental de situação excepcional nem de medidas imediatas e efetivas voltadas ao retorno à legalidade (arts. 20 e 22 da LINDB).

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, com fulcro no art. 496-A, § 1º, do Regimento Interno, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** o Pedido de Rescisão proposto por ADEMIR JOSÉ GHELLER, mantendo-se os termos do Acórdão nº 222/17- Primeira Câmara (Peça nº 5), parcialmente reformado em sede de Recurso de Revista por meio do Acórdão nº 605/23 - Tribunal Pleno (Peça nº 6), no tocante ao julgamento pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da Tomada de Contas Extraordinária nº 104926-0/14, ressalvando, contudo, o apontamento atinente à contrariedade ao disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/93 devido à realização de aditivo exorbitante ao contrato nº 11/2010 e, com isso, afastando a sanção imposta pela alínea *"a"* do item I da parte dispositiva

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7JPU

da decisão rescindenda, eis que a jurisprudência deste Tribunal veda a imposição de sanção com fundamento na teoria da responsabilidade objetiva;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para anotações e providências necessárias;

III – encaminhar à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido) e IVAN LELIS BONILHA, apresentaram voto pela improcedência.

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

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

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.EBFG.7JPU