TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	763283/21
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ANDERSON FINAMORE SABBAG, CLAUDIO STABILE, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, GUILHERME PEIXOTO GOES, HEBER AUGUSTO COTARELLI DE ANDRADE, HUMBERTO CARLOS JUSI, JEANNE CRISTINE SCHMIDT, JOÃO MARTINHO CLETO REIS JÚNIOR, JULIANA SEIXAS PILOTTO, L.H ENGENHARIA DE ESTRUTURAS LTDA, LEANDRO RICARDO MARCONDES RIBAS, LISANDRO KISLEK BETETTO, MARCO ANTONIO CENOVICZ, MARCOS ROBERTO SANTOS, MARISA SUELI SCUSSIATO CAPRIGLIONI, MOUNIR CHAOWICHE, RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS, RICARDO JOSÉ SOAVINSKI
ADVOGADO / PROCURADOR	ADRIANO MARCOS MARCON, ANA CLAUDIA GRIGGIO, ANDRE LUIZ SCUSSIATO FARIAS, BARBARA DE SOUZA FENLEY KRAUSE, BRUNO GOFMAN, DANIELA TUPINAMBA FERNANDES, DOUGLAS DANILLO BARRETO DA SILVA, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, ELIZABET NASCIMENTO POLLI, FABIANA DE ALMEIDA PASCHOTTO SILVESTRIN, FERNANDA BENDER COLLODEL, FERNANDO BLASZKOWSKI, FERNANDO MASSARDO, FILIPE EMANUEL NEVES DA SILVA, FRANCYANE HANSEN FERREIRA, GIANNY VANESKA GATTI FELIX, GISELE DO ROCIO QUEIROZ HIGASHI, GUILHERME DI LUCA, INÁCIO HIDEO SANO, IVO KRAESKI, IZABELI DOMBROSKI, JANCELINE LABEGALINI SOARES, JOAO PAULO DE PAULA KIRSCH, JOELMA SILVIA SANTOS PINTO, JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA, JOSIANE BECKER, JULIANA FAGUNDES KRINSKI, JULIANA MORAIS, KATIA CRISTINA GRACIANO JASTALE, LARISSA RAMOS PONTONI, LORENA MORO DOMINGOS DAL MOLIN, LUCIANO SILVA DE LIMA, LUÍS GUSTAVO FERREIRA RIBEIRO LOPES, LUIZ PAULO RIBEIRO DA COSTA, MARCUS VENÍCIO CAVASSIN, MARIA LUCIA DEMETRIO SPARAGA, MARIANA YURI ARAI, MARIELZA FORNACIARI BLOOT, MARINA ELISE COSTA DAL LIN, MAURICI ANTONIO RUY, MAYRA DE SOUZA SCREMIN, MOEMA REFFO SUCKOW, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, RAQUEL CANCIO FENDRICH TESSARI, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO, RUBIA MARA CAMANA, SAMIR WINTER, SANDRA MARIA DOS SANTOS BEM, SOLANGE RITA MARCZYNSKI, VINICIUS KRAINER, WAGNER MASCULINO DE QUEIRÓZ
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

ACÓRDÃO Nº 1383/26 - Tribunal Pleno

Recurso de revisão. Tomada de Contas Extraordinária. Incongruência processual entre apontamento inicial e fundamento da penalização. Prejuízo à defesa. Admissibilidade. Provimento. Devolução dos autos ao relator para apreciação dos demais recursos.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

MOUNIR CHAOWICHE (peça nº 239), RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS (peça nº 241), JOÃO MARTINHO CLETO REIS JÚNIOR (peça nº 244), ANDERSON FINAMORE SABBAG, HUMBERTO CARLOS JUSI, MARCOS ROBERTO SANTOS e MARISA SUELI SCUSSIATO CAPRIGLIONI (peça nº 251), JEANNE CRISTINE SCHMIDT e MARCO ANTONIO CENOVICZ (peça nº 257) interpuseram RECURSOS DE REVISÃO em face do Acórdão nº 1614/21 – Tribunal Pleno[1], que conheceu os Recursos de Revista, mas negou-lhes provimento, mantendo a decisão[2] que julgou irregulares as contas extraordinariamente tomadas, relativas ao Contrato nº 21.311/2014 firmado entre a COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ - SANEPAR e a empresa MPA1000 Construções e Empreendimentos Eireli.

A aludida avença diz respeito à execução de obra de reforço estrutural e melhoria da travessia da adutora sobre o Rio Verde, integrante do Sistema de Abastecimento de Águas do Município de Ponta Grossa.

A decisão recorrida indicou dano ao erário no valor de R$43.502,56, em razão de falha grave no projeto de engenharia que originou a contratação, mantendo a determinação de ressarcimento, a ser efetuado aos cofres da

[1] Peça nº 215. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram nos mesmos termos os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

[2] Peça nº 165. Acórdão 1476/202 – TP. EMENTA: Tomada de Contas Extraordinária. Sociedade de economia mista. Falta de planejamento e falha grave no projeto de engenharia que originou contratação, gerando dano ao erário. Inserção deliberada de nome diverso do local devido, com o intuito de utilizar outro projeto não verificada. Irregularidade das contas.
Votaram os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES (seguindo o voto vencedor), FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (seguindo integralmente o voto parcialmente vencido do Relator). FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES - Conselheiro Relator, IVAN LELIS BONILHA - Conselheiro Prolator do Voto Vencedor.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

SANEPAR, de modo solidário, pelos Srs. ANDERSON FINAMORE SABBAG, MARISA SUELI SCUSSIATO CAPRIGLIONI, MARCOS ROBERTO SANTOS, HUMBERTO CARLOS JUSI, MARISA SUELI SCUSSIATO CAPRIGLIONI, MARCO ANTÔNIO CENOVICZ, JEANNE CRISTINE SCHMIDT, MOUNIR CHAOWICHE E JOÃO MARTINHO CLETO REIS JUNIOR, bem como pela empresa L.H. ENGENHARIA DE ESTRUTURAS LTDA.

Ainda, manteve a aplicação da multa administrativa, prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, aos responsáveis então indicados, tendo em vista que deram causa a contratação de obra de engenharia com fundamento em projeto básico insuficiente, bem como manteve a aplicação de multa administrativa, prevista no 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, à Sra. RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS, Gestora do Contrato nº 21.211/2014, pela realização de serviços não previstos inicialmente no contrato, sem aditivo contratual.

Anteriormente, os Recorrentes opuseram Embargos de Declaração em face da decisão recorrida, os quais não foram providos, pelo Tribunal Pleno, nos termos do Acórdão n° 3276/21[3] (peça nº 236).

Em breve síntese, os Recursos de Revisão apresentados foram estruturados a partir dos seguintes fatos e fundamentos:

No intuito de demonstrar o dissídio jurisprudencial, o recorrente MOUNIR CHAOWICHE (peça nº 239) ponderou que o voto vencido do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, no julgamento da Tomada de Contas Extraordinária, não verificou sua responsabilidade, não havendo nexo de causalidade entre as atribuições do seu cargo e a falha de projeto de engenharia que originou a contratação. Observou que assumiu a Presidência da SANEPAR em janeiro de 2015, após a realização da assinatura do contrato (05/09/2014), não podendo ser responsabilizado por qualquer ato anterior à sua gestão. Como paradigma indicou diversas decisões desta Corte, tais como Acórdão n° 1504/2019-

[3] Votaram, por unanimidade, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

TP; Acórdão de Parecer Prévio n° 266/21-TP, e Acórdãos nº 556/2020-TP, 619/20-TP, 1416/21-TP e 1274/21-TP.

Asseverou que ficou reconhecido que a elaboração de projetos e o processo licitatório ocorreram antes do início da sua gestão, e que foi ele quem assinou as Resoluções (391/2015 e 251/2016) nomeando comissão para apuração de responsabilidades quanto às ocorrências durante a execução do contrato, inexistindo, assim, nexo de causalidade entre seus atos e as apontadas irregularidades. Requereu seja reconhecida a ausência de comprovação de nexo de causalidade, bem como a ausência de elementos suficientes para indicar que agiu com dolo específico, má-fé ou erro grosseiro e causou danos ao erário, reformando a decisão recorrida, para afastar as sanções de ressarcimento aos cofres da Sanepar e de multa administrativa, ou, *subsidiariamente*, aplicar somente a penalidade de multa administrativa, em atendimento aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de enriquecimento sem causa do Estado.

A recorrente RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS (peça nº 241) fundamentou seu recurso no artigo 74, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, pois defendeu a ocorrência de violação das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, porque foi penalizada por fundamento que não constava na proposta de responsabilização disponibilizada no momento do contraditório. Citou jurisprudência do Poder Judiciário e Acórdão 2826/16 – TP desta Corte (paradigma). Também alegou a ocorrência de negativa de vigência dos artigos 22, §1º e 28, da LINDB, ao argumento de que todos os atos praticados por ela, na condição de gestora do Contrato n° 21.311/2014, tiveram como parâmetro as Resoluções da Companhia.

Requereu seja dado provimento ao presente Recurso de Revisão, para o fim de declarar a nulidade do Acórdão n º 1476/20 – Tribunal Pleno, bem como das decisões subsequentes, em virtude da afronta às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como da jurisprudência fixada pelos Tribunais pátrios e por esta Corte de Contas em acórdão paradigma; e, *subsidiariamente,* que seja reformado o Acórdão n º 1614/21, de modo a dar vigência ao disposto nos artigos 22, §1º, e 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

afastando a sua responsabilidade inicialmente imposta, por não ter agido de forma dolosa e nem cometido erro grosseiro no exercício das suas competências enquanto gestora do Contrato nº 21.211/2014.

JOÃO MARTINHO CLETO REIS JÚNIOR (peça nº 244) apresentou seu Recurso de Revisão ao argumento de que a decisão recorrida negou vigência do artigo 16, V do Decreto Federal n° 9.830/2019 e tem divergência jurisprudencial com o Acórdão n° 1504/2019 - TP – inexistência de nexo causal entre a sua conduta e o dano ao erário quantificado.

Apontou que houve equívoco nas alegações acolhidas pela decisão originária, pelo Acórdão recorrido e pelo Acórdão que rejeitou os aclaratórios no sentido de que o Recorrente: (i) era o dirigente da entidade no propósito em que se celebrou o contrato em tela; (ii) autorizou e consentiu com a execução de serviços extracontratuais; e (iii) violou o dever de supervisionar as elaborações dos projetos e planejamentos.

Afirmou que não estava exercendo o cargo de Diretor de Investimentos da Sanepar no período em que houve a elaboração do projeto estrutural básico e do orçamento que integraram o Contrato nº 21.311/2014 e no processamento da licitação que deu ensejo à celebração do referido contrato. Defendeu que não foi a autoridade responsável por referendar o edital do certame, muito menos participou da assinatura do instrumento convocatório. Ponderou que jamais autorizou ou consentiu com a execução de serviços extracontratuais, pois não competia ao Diretor de Investimentos autorizar ou mesmo supervisionar a execução e medição dos serviços executados no âmbito dos contratos celebrados pela Sanepar. Essa tarefa recaía unicamente em face do gestor designado para cada contrato - *prova disso o fato de não constar sua assinatura nos boletins de medição ou na nota fiscal do pagamento realizado à empresa contratada*.

Afora isso, detalhou que ao assinar o termo de rescisão amigável do contrato apenas estava dando cumprimento à decisão proferida pela Diretoria da Sanepar que, em reunião realizada em dezembro de 2017, decidiu, de forma unânime, por acolher o opinativo da comissão e rescindir amigavelmente o contrato administrativo, sem a imposição de sanções à construtora. Por fim, reiterou que não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

teve a oportunidade de avaliar os projetos de engenharia na fase anterior à assinatura do Contrato nº 21.311/2014 pelo fato de à época não estar ocupando o cargo de Diretor de Investimentos da Sanepar. A primeira oportunidade que teve de avaliá-lo ocorreu quando houve a análise do pedido de formalização de aditivo contratual, elaborado pela empresa contratada, para prorrogar a vigência da avença, todavia, naquele momento, não havia qualquer menção da contratada ou dos agentes da Sanepar quanto à existência de possíveis falhas no projeto básico ou dificuldades na execução da obra.

Como dissídio jurisprudencial citou o Acórdão n° 2569/20 – Tribunal Pleno, que cita jurisprudência do TCU no sentido de que não é possível esperar que o gestor máximo do órgão ou entidade cheque todas as informações que passam pelos servidores subalternos, sob pena de inviabilizar a administração.

Também alegou negativa de vigência do artigo 28 da LINDB. Requereu seja dado provimento ao Recurso de Revisão, para que seja reformado o Acórdão nº 1614/21, julgando regulares as contas por ele prestadas e afastando as duas condenações que lhe foram impostas, e, *subsidiariamente*, que seja dado provimento ao presente Recurso de Revisão, para que seja afastada a aplicação da condenação de ressarcimento ao erário a ele imposta, diante da inexistência de nexo de causalidade entre a sua atuação e a ocorrência do suposto dano.

Por sua vez, ANDERSON FINAMORE SABBAG, HUMBERTO CARLOS JUSI, MARCOS ROBERTO SANTOS e MARISA SUELI SCUSSIATO CAPRIGLIONI (peça nº 251) alegaram em suas razões de recurso que houve erro de fato na fundamentação do acórdão recorrido quando da análise da prestabilidade do projeto estrutural básico revisado pela empresa L.H. Engenharia de Estruturas Ltda. e recebido por eles.

Explicaram que a 1ª ICE e, consequente, o Tribunal Pleno adotaram como premissa para a fixação de entendimento de que projeto estrutural básico por eles recebido era inservível diante do fato de que ele seria substituído por outro na licitação instaurada em 2018 para executar a obra de reforça estrutural na travessia da adutora sobre o Rio Verde. Porém, a Sanepar utilizou os mesmos projetos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

estruturais básicos elaborados pela empresa de engenharia, com pontuais revisões, para licitar a obra, que foi executada em 2019.

Neste sentido, alegaram que o projeto estrutural básico recebido, enquanto membros da Unidade de Serviços de Projetos Especiais da Sanepar – USPE, não era inservível ou inexecutável, tanto não eram que "foram utilizados na realização da obra na travessia da adutora sobre o Rio Verde em 2019. As únicas duas diferenças dos projetos estruturais básicos elaborados em 2012 e revisados em 2013 em relação aqueles que acompanham a licitação nº 373/18 da Sanepar foi que houve um maior detalhamento da sequência executiva sugerida que, ressalta-se, já constava no projeto revisado de 2013, assim como a inserção de uma 'sugestão de solução alternativa de execução' que poderia ser adotada somente no caso em que as características locais inviabilizassem a solução principal proposta no projeto".

Asseveraram que houve negativa de vigência do artigo 28 da LINDB e do artigo 16, VI, do Decreto Federal n° 9.830/2019 – ausência dos elementos subjetivos do dolo ou de erro grosseiro na autuação deles. Defenderam que, uma vez demonstrado o erro de fato, não é possível manter a condenação dos recorrentes ao ressarcimento ao erário da quantia de R$ 43.502,56, pago no bojo do Contrato nº 21.311/2014.

Ao fim, pugnaram pelo reconhecimento do erro de fato, para que seja reformado o Acórdão nº 1614/21, julgando regulares as contas prestadas pelos recorrentes, com o consequente afastamento das sanções que lhes foram impostas inicialmente.

Por fim, o Recurso de Revisão interposto por JEANNE CRISTINE SCHIMIDT e MARCO ANTONIO CENOVICZ (peça nº 257) fundamentou-se na negativa de vigência ao artigo 16, V, do Decreto Federal nº 9.830/2019 e na divergência jurisprudencial manifestada com o Acórdão nº 1504/19 – inexistência de nexo causal entre a conduta dos recorrentes e o dano ao erário quantificado.

Mencionaram que a aplicação da pena de ressarcimento ao erário promovida em face deles pela primeira decisão desta Corte fundou-se no argumento de que teriam elaborado o pedido de licitação, o parecer técnico, o descritivo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

técnico, o termo de referência, as especificações técnicas, peças gráficas e orçamento de modo irregular, culminando em contratação impossível de ser realizada. Já o acórdão recorrido valeu-se do argumento de que eles ratificaram o projeto estrutural básico supostamente inservível para afastar as alegações recursais e manter a condenação à restituição do dano ao erário e ao pagamento de multa administrativa.

Porém, afirmam que não participaram do processo de elaboração e recebimento do projeto estrutural básico, apenas se utilizaram do projeto revisado para confeccionar o orçamento da contratação.

Neste sentido, asseveraram que não há como extrair deste ato uma conduta de ratificação ou complementação, até porque não tinham como atribuição funcional revisar e referendar os projetos estruturais encaminhados pela Unidade de Serviços de Projetos Especiais da Sanepar. Defenderam, por fim, a completa ausência de nexo de causalidade entre a sua atuação e a materialização do suposto dano.

Os Recursos de Revisão foram recebidos nos termos do Despacho n° 70/22 – GCILZ (peça nº 259) e distribuídos, em 27/01/2021, para minha Relatoria, conforme termo de distribuição à peça nº 261.

Instada a instruir o processado, a 1ª Inspetoria de Controle Externo emitiu opinativo pelo não provimento dos recursos, conforme Informação nº 9/22 – 1ICE (peça nº 269). No mesmo sentido manifestou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, conforme Parecer nº 447/22-2PC (peça nº 270).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Consta nos presentes autos de Tomada de Contas Extraordinária que a Sanepar realizou a Concorrência nº 247/2014, da qual se originou o contrato

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

nº 21.311/2014, assinado em 05/09/2014, no valor de R$197.000,00, com a empresa MPA1000 Construções e Empreendimentos EIRELI.

A contratação tinha como finalidade a execução de reforço estrutural e melhoria para os elementos construtivos de suporte para a travessia da adutora sobre o Rio Verde, indispensável para garantir a segurança de abastecimento no Município de Ponta Grossa.

Para instruir o processo de contratação da referida obra, houve a prévia contratação da empresa L.H Engenharia e Estruturas Ltda., a qual elaborou projeto estrutural básico supostamente falho e inservível.

A celeuma processual, desde o processo originário até o presente recurso, orbita em torno do ato de recebimento e admissibilidade do projeto estrutural básico reputado insuficiente, do qual, alega-se, decorreram outras irregularidades, tais como atraso no início das obras por impossibilidade de acesso ao local e necessidade de realização de serviços não previstos inicialmente, os quais foram prestados sem o devido termo aditivo.

Ainda, há notícia nos autos de que, em 29/06/2015, a empresa MPA1000 Construções e Empreendimentos Eireli solicitou a rescisão do contrato, alegando dificuldades técnicas para a execução da obra, além de aumento considerável dos custos em relação ao orçamento original. Pela Resolução nº 391/2015-DP/DI foi constituída Comissão de Processo Administrativo para apreciar o pedido que concluiu pela inviabilidade executiva da obra pelos métodos propostos no projeto básico.

A conclusão foi então remetida para outra Comissão Administrativa (instituída pela Resolução nº 251/2016-DP/DO/DI), cuja incumbência era a apuração de infrações cometidas pelas contratadas. Opinou-se, então, pela rescisão amigável do contrato, sem qualquer penalização à contratada. Tal rescisão foi aprovada na Reunião da Diretoria da Sanepar nº 47/2016 em 06/12/2016, sendo posteriormente assinada em 12/12/2016.

O acórdão questionado pelos recorrentes, bem como as decisões que o precederam, basearam-se em opinativos da 1ª Inspetoria de Controle Externo e da Coordenadoria de Obras Públicas, bem como nas manifestações exaradas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

pelas Comissões Administrativas da Sanepar, concluindo, em síntese, que houve falta de planejamento e falha grave no projeto básico de engenharia que originou a contratação, causando um dano ao erário no valor de R$ 43.502,56.

Pelo Acórdão n° 1476/20 (peça nº 165), o Tribunal Pleno, por maioria absoluta assim decidiu:

> **I.** Julgar irregulares as contas extraordinariamente tomadas objeto deste expediente, tendo em vista a ocorrência de falha grave no projeto de engenharia que originou a contratação, gerando dano ao erário no valor de R$ 43.502,56, além de outras irregularidades, como a ausência de acesso ao local da obra pela empresa contratada, demonstrando que não foram realizados os planejamentos devidos pela Sanepar para a realização da obra, e a realização de serviços não previstos inicialmente sem o devido suporte por aditivo contratual. As responsabilidades pelas falhas devem ser atribuídas à Empresa L.H. Engenharia de Estruturas Ltda e aos Srs. Anderson Finamore Sabbag, Marisa Sueli Scussiato Capriglioni, Marcos Roberto Santos, Humberto Carlos Jusi, Marisa Sueli Scussiato Capriglioni, Marco Antônio Cenovicz, Jeanne Cristine Schmidt e Rafaela Simionatto Kahl Santos;
>
> **II.** Determinar o ressarcimento, a ser efetuado aos cofres da Sanepar, do valor de R$ 43.502,56, devidamente atualizado, de modo solidário, pelos Srs. Anderson Finamore Sabbag, Marisa Sueli Scussiato Capriglioni, Marcos Roberto Santos, Humberto Carlos Jusi, Marisa Sueli Scussiato Capriglioni, Marco Antônio Cenovicz, Jeanne Cristine Schmidt, Mounir Chaowiche e João Martinho Cleto Reis Junior, bem como pela empresa L.H. Engenharia de Estruturas Ltda;
>
> **III.** Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas aos responsáveis indicados no item anterior, tendo em vista que deram causa a contratação de obra de engenharia com fundamento em projeto básico com falha grave, que impossibilitou a realização da obra, além da ausência de acesso ao local da obra pela empresa contratada, demonstrando que não foram realizados os devidos planejamentos.
>
> **IV.** Aplicar multa administrativa prevista no 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, à Sra. Rafaela Simionatto Kahl Santos, Gestora do Contrato nº 21.211/2014, pela realização de serviços não previstos inicialmente no contrato sem o devido suporte por aditivo contratual.

A decisão foi confirmada em sede de Recurso de Revista, conforme Acórdão nº 1614/21 – TP, ora recorrido (peça nº 215). Inconformados, os Recorrentes apresentaram Recursos de Revisão, sob diversos fundamentos.

Em atenção à preliminar de nulidade arguida, o primeiro Recurso de Revisão a ser examinado é o da Sra. RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS.

A recorrente defendeu, preliminarmente, a ocorrência de violação das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Para tanto, asseverou que foi penalizada por fundamento que não constava na proposta de responsabilização disponibilizada no momento do contraditório e expôs que em casos análogos, nos quais o agente público é responsabilizado por fato que lhe foi imputado em momento posterior à etapa da defesa, os Tribunais pátrios têm reconhecido a ocorrência de violação às garantias do contraditório e da ampla defesa e, com base nisso, declarado a nulidade dos processos administrativos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

Para corroborar suas alegações, citou jurisprudência do Poder Judiciário, bem como indicou o Acórdão 2826/16 – TP (peça nº 242) desta Corte como paradigma.

A recorrente asseverou que na Informação nº 96/18 (peça nº 89, fl.26 e ss.), a 1ª Inspetoria de Controle Externo delimitou a sua conduta a partir de erro grosseiro, por ter consentido com o início da obra sem o detalhamento do acesso ao local da intervenção e sem verificar os demais impeditivos de execução.

Destacou que a conduta que lhe foi imposta – e para a qual foi citada a se manifestar – não aventava, em nenhum momento, a possibilidade de vir a ser penalizada pela realização de serviços não previstos no contrato sem o correspondente aditivo. Deste modo, argumentou a aplicação de multa por razões que não lhe foram esclarecidas no momento da defesa configura violação aos preceitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Assiste razão à recorrente.

A Sra. RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS foi chamada a integrar o polo passivo do feito em 20/02/2019, conforme Despacho nº 179/19-CFAMG (peça nº 101), que determinou sua citação nos seguintes termos:

> [...] Citação da Empresa 'LH Engenharia de Estruturas LTDA' e de Rafaela Simionatto Kahl Santos, Heber Augusto Cotarelli de Andrade, Juliana Seixas Pilotto, por ofício acompanhado de AR, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar manifestação em relação ao contido na Informação 96/18-1ICE (Peça 89).

A Informação nº 96/18 da 1ª Inspetoria de Controle Externo, por sua vez, pormenorizou a conduta irregular da recorrente da seguinte forma:

> [...] Na condição de Gestora do contrato n. º 21.311/2014 consentiu com o início da obra sem existir sequer o detalhamento do acesso ao local da intervenção, além dos demais impeditivos de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

execução da obra, identificados posteriormente, configurando erro grosseiro da agente.

Da leitura do despacho de citação, resta evidenciado que o relator originário, r. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, acolheu o escopo processual delimitado pela 1ª Inspetoria de Controle Externo, uma vez que a citação da interessada foi expressamente para "se manifestar em relação ao contido na Informação 96/18-1ICE".

Neste sentido, é inequívoco que a recorrente, ao ser chamada a exercer o direito de defesa, não fora informada sobre outras condutas a ela imputadas além do mencionado "erro grosseiro por consentir com o início da obra sem o detalhamento do acesso ao local da intervenção, além de diversos impeditivos de execução".

A reanálise da defesa apresentada pela recorrente na Tomada de Contas Extraordinária (peça nº 141) evidencia que toda a argumentação apresentada por seu representante legal versou unicamente sobre o suposto erro grosseiro. A petição aborda razões de fato e de direito que enfrentam exclusivamente questões relacionadas ao momento e à natureza jurídica da designação da recorrente para acompanhar a execução do objeto contratado, posto que era a única irregularidade atribuída à Sra. RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS no momento da citação.

A respeito da sua responsabilização, entendo que o paradigma apresentado, que trata da ausência de citação e falta de contraditório, tem direta aplicabilidade ao processado.

A decisão recorrida asseverou que a responsabilização da recorrente decorre de condutas irregulares praticadas na condição de gestora do Contrato nº 21.311/2014, haja vista que consentiu com o início da obra sem existir sequer o acesso ao local da intervenção, além dos demais impeditivos de execução da obra, identificados posteriormente, que atrasaram a obra em 143 dias (5 meses). Nada obstante, consta na decisão que a recorrente consentiu com a realização de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

serviços não previstos inicialmente no contrato sem o devido suporte por aditivo contratual.

Conforme item “IV” do Acórdão nº 1476/20-TP (peça nº 1476/20), o “consentimento com a realização de serviços não previstos inicialmente no contrato sem o devido suporte por aditivo contratual” culminou na aplicação da multa prevista no art. 87, IV, g, à Sra. RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS. Contudo, a interessada não teve a oportunidade de se defender da conduta pela qual foi sancionada, direito que lhe é assegurado constitucionalmente.

Como amplamente exposto, não restam dúvidas de que o devido processo legal foi violado, impedindo que a recorrente tivesse a oportunidade de se defender amplamente de todos os fatos expostos na Comunicação de Irregularidade, posteriormente recebida como Tomada de Contas Extraordinária.

Sobre o direito fundamental à ampla defesa, destaco trecho elucidativo de Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

> [...] Comumente associado ao contraditório está o direito fundamental à ampla defesa. Trata-se de direito tradicionalmente reconhecido pelo nosso direito constitucional, nada obstante historicamente circunscrito ao âmbito processual penal. **A Constituição de 1988 inovou, estendendo-a a todo e qualquer processo (art. 5.º, LV).** [...]
>
> O direito à ampla defesa constitui direito do *demandado*. É direito que respeita ao *polo passivo* do processo. O direito de defesa é direito à *resistência* no processo e, à luz da necessidade de *paridade de armas no processo*, deve ser simetricamente construído a partir do *direito de ação.*
>
> O direito de defesa – com os meios e recursos a ela inerentes – grava todo e qualquer processo. Jurisdicional ou não, estatal ou não, o direito de defesa se impõe como núcleo duro que contribui para a legitimação da imposição da tutela jurisdicional ao demandado. O direito à ampla defesa determina: **(i) a *declinação pormenorizada* pelo autor da demanda das *razões* pelas quais**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

> **pretende impor consequências jurídicas ao demandado**; (ii) a adoção de procedimento de *cognição plena e exauriente* como *procedimento padrão* para *tutela dos direitos* e para *persecução penal*; (iii) o direito à *defesa pessoal* e à *defesa técnica* no processo penal; e (iv) o direito à *dupla cientificação* da sentença penal condenatória.
>
> **A *declinação pormenorizada* pelo autor da demanda das razões pelas quais pretende impor consequências jurídicas ao demandado constitui condição para que o demandado possa *compreender os motivos* que levaram o autor à propositura da ação e possa *elaborar de forma adequada* sua defesa.** [...]
>
> Nessa linha, já decidiu o STF que "o processo penal de tipo acusatório repele, por ofensivas à garantia da plenitude de defesa, quaisquer imputações que se mostrem indeterminadas, vagas, contraditórias, omissas ou ambíguas. **Existe, na perspectiva dos princípios constitucionais que regem o processo penal, um nexo de indiscutível vinculação entre a obrigação estatal de oferecer acusação formalmente precisa e juridicamente apta e o direito individual de que dispõe o acusado a ampla defesa.**
>
> **A imputação penal omissa ou deficiente, além de constituir transgressão do dever jurídico que se impõe ao Estado, qualifica-se como causa de nulidade processual absoluta.** [...] (grifei)[4]

Para corroborar o argumento de que o devido processo legal e suas correlatas garantias constitucionais de contraditório e ampla defesa valem não apenas nos processos judiciais, mas também nos administrativos e, ainda, para reforçar a absoluta necessidade de preservação do direito de defesa em todos os processos, cito trecho de Virgílio Afonso da Silva:

> [...] Talvez a principal implicação da garantia do devido processual, sobretudo na esfera penal, é

[4] SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. p. 898 e ss.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

> não apenas a exigência de que o processo seja justo, mas o dever de tratar os envolvidos como sujeitos de direitos, não como objetos de perseguição. **Para que isso ocorra, além de respeitar as vedações mencionadas acima, o processo judicial deve permitir que essas pessoas sejam efetivamente ouvidas e tenham direito de se defender da forma mais ampla possível. Daí o papel central da garantia do contraditório e da ampla defesa, não apenas nos processos judiciais, mas também administrativos**. O direito ao contraditório não implica somente que uma das partes tenha a possibilidade de contradizer o que a outra parte afirma e procura demonstrar. É necessário que haja tratamento igualitário entre ambas as partes e que o juiz ou juíza se mantenha equidistante de ambas. Em outras palavras, a simples possibilidade de contradizer é insuficiente se não for levada tão a sério quanto a possibilidade de dizer. [...] (grifei)[5]

Além da respaldada doutrina acima citada, salutar demonstrar que o Plenário desta Corte, por sua jurisprudência, está igualmente comprometido com o devido processo legal.

Extrai-se dos excertos doravante apresentados que esta Corte de Contas não adota apenas as diligências necessárias para o exercício do contraditório, com citações válidas e efetivas, mas protege e resguarda, também, o pleno exercício da ampla defesa, buscando proferir decisões que indiquem claramente a normativa descumprida e os atos específicos praticados pelo agente público que geram aplicação de sanção:

> [...]
>
> É inegável que houve um extenso lapso temporal quando da celebração do 1º Termo Aditivo Contrato nº 24.688/17 (313 dias), o que implica, dentre outros aspectos, em prejuízo a diversos princípios administrativos.
>
> Em análise da decisão guerreada, denota-se que foram arrolados os interessados passíveis de sancionamento (em conformidade ao disposto no

[5] SILVA, Virgilio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. p. 251.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

art. 87, IV, g, da LCE nº 113/05), sem que tenha sido promovida a individualização das suas condutas, presumindo que todos tenham contribuído para a ocorrência do atraso na formalização do termo aditivo referenciado.

Em que pese haver referência sobre a informação nº 82/17 da 1ª ICE, a decisão, em si, não contém em seu bojo detalhamento sobre a conduta de quaisquer agentes.

Sem embargo, entendo que para a aplicação do referido dispositivo, deve o *decisum* indicar a normativa descumprida, os atos específicos praticados pelo agente público que o levaram a ter sua conduta sancionada. Assim dispôs o Acórdão nº 1729/10 – Tribunal Pleno, que trata do Prejulgado nº 10:

Quando a LC/PR 113/2.005 prevê que pode ser aplicada penalidade pecuniária na hipótese de prática de ato "não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal" está apenas tornando possível que no exercício do controle atribuído a esta Casa caso, por exemplo, alguma disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal para a qual não exista apenamento específico, possa a conduta irregular ser devidamente reprimida.

[...]

Finalmente, cumpre asseverar que o princípio da razoabilidade deve permear toda a atividade administrativa, inclusive a aplicação de multas, pelo que a simples existência de conduta que resulte contrariedade a norma legal não deverá acarretar a direta aplicação da penalidade, devendo os julgadores sopesar a gravidade da impropriedade e da multa.

Sendo o caso de "norma em branco", deve restar demonstrado no ato decisório, de forma precisa, os fatos e atos que culminaram no apenamento do agente, salientando o vínculo fático entre a conduta reprovável e o resultado danoso. Conforme ensinamento de Carlos Alberto Gonçalves, "é necessário que se torne absolutamente certo que, sem esse fato, o prejuízo não poderia ter lugar".

Da decisão recorrida, não é possível se inferir se efetivamente todos os interessados listados concorreram para o retardamento da formalização do aditivo contratual ou se apenas faziam parte do fluxo pelo qual o processo deveria tramitar,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

independentemente do tempo que levaram para se manifestar.

Nesse sentido, cabe transcrever excerto do Acórdão nº 247/2002 – Plenário do Tribunal de Contas da União:

7. Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

8. Assim, não é impossível a situação em que, pelo mesmo fato, um servidor seja punido e outro não. Resta examinar se, no caso concreto, houve contradição na individualização da responsabilidade dos agentes envolvidos nas irregularidades acima descritas".

[...]

Assim, em nossa avaliação, não houve a devida individualização da conduta dos interessados a fim de restar demonstrado que tenham contribuído efetivamente para a ocorrência do extenso trâmite processual administrativo" na assinatura do 1º termo aditivo ao Contrato nº 24.688/17.

Isto posto, acolho de plano a preliminar de nulidade suscitada pelo Recorrente, sr. MOUNIR CHAOWICH, devendo ser reconhecida a nulidade parcial do Acórdão nº 1825/20 – Tribunal Pleno (complementado pelo Acórdão nº 3042/20-Tribunal Pleno), retornando o feito ao Relator originário para as medidas cabíveis, restando, neste momento, prejudicada a análise de mérito dos demais recursos interpostos. [...][6]

[6] ACÓRDÃO Nº 2904/21 - Tribunal Pleno, proferido pelo relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão no Recurso de Revista nº 719302/20. Decisão publicada no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 2658, do dia 10/11/2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

Por todo o exposto, entendo que as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa não foram franqueadas de maneira escorreita à recorrente RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS, que foi sancionada por conduta que não fazia parte do escopo da Tomada no momento de sua citação, da qual não teve a oportunidade de se defender.

Isto posto, acolho de plano a preliminar de nulidade suscitada pela recorrente, Sra. RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS, devendo ser reconhecida a nulidade do Acórdão nº 1476/20 – Tribunal Pleno (complementado pelo Acórdão nº 2770/20-Tribunal Pleno), retornando o feito ao relator originário para as medidas cabíveis.

Reconhecida a nulidade da decisão recorrida, resta prejudicada a análise de mérito dos demais recursos de revisão, os quais foram interpostos pelos Srs. MOUNIR CHAOWICHE (peça nº 239), JOÃO MARTINHO CLETO REIS JÚNIOR (peça nº 244), ANDERSON FINAMORE SABBAG, HUMBERTO CARLOS JUSI, MARCOS ROBERTO SANTOS e MARISA SUELI SCUSSIATO CAPRIGLIONI (peça nº 251), JEANNE CRISTINE SCHMIDT e MARCO ANTONIO CENOVICZ (peça nº 257).

Em razão do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **provimento** do Recurso de Revisão interposto pela Sra. RAFAELA SIMIONATTO KAHL SANTOS, reconhecendo a nulidade do Acórdão nº 1476/20 – Tribunal Pleno (complementado pelo Acórdão nº 2770/20-Tribunal Pleno), em razão de violação às garantias constitucionais de contraditório e ampla defesa.

Reconhecida a nulidade da decisão recorrida, resta prejudicada a análise de mérito dos demais Recursos de Revisão.

Após o decurso de prazo e certificado o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos ao Gabinete do relator originário para adoção das medidas cabíveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

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

Após análise destes autos, com a devida vênia, divirjo em parte do Voto apresentado pelo Exmo Relator, para fins de reconhecer a incongruência processual entre o apontamento inicial de irregularidade realizado contra a Sra. Rafaela Simionatto Kahl Santos e o fundamento utilizado para a sua penalização, ocasionando prejuízo à defesa, devendo ser afastada a responsabilização e penalização, mas sem anulação do Acórdão recorrido, tendo em vista a ocorrência de decadência para inovar objetivamente nos autos, devendo ser apreciados e julgados os demais recursos apresentados pelos Recorrentes.

Conforme bem concluiu o Voto apresentado pelo Exmo Relator, houve incongruência processual entre a acusação e a decisão proferida por este Tribunal de Contas, contrariando o princípio da correlação, princípio decorrente da teoria geral do processo sancionatório, que prevê que o fato apontado na sentença deve corresponder ao fato apresentado na denúncia.

A informação nº 96/18 (peça 89), proferida pela 1ª ICE – Inspetoria de Controle Externo, definiu a conduta irregular da Recorrente como o consentimento para o início da obra sem existir sequer detalhamento do acesso ao local da intervenção, nos seguintes termos:

> "[...] Na condição de Gestora do contrato n. º 21.311/2014 consentiu com o início da obra sem existir sequer o detalhamento do acesso ao local da intervenção, além dos demais impeditivos de execução da obra, identificados posteriormente, configurando erro grosseiro da agente."

No entanto, o Acórdão recorrido responsabilizou a Recorrente em razão de "*consentimento com a realização de serviços não previstos inicialmente no contrato sem o devido suporte por aditivo contratual*", ou seja, a responsabilização atribuída à Recorrente foi realizada sobre fato diverso de sua imputação inicialmente realizada, referente à ausência de suporte aditivo contratual, prejudicando seu direito

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

de defesa, além de contrariar o princípio da correlação, ocasionando incongruência processual, razão pela qual concordo com o Exmo Relator quanto a este ponto.

O princípio da correlação ou da congruência processual estabelece que a sentença deve estar em total consonância com os fatos descritos na denúncia. Isso significa que o réu deve ser julgado apenas pelos fatos que lhe foram imputados na acusação e sobre os quais teve a oportunidade de se defender, protegendo os princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

A violação desse princípio pode levar, até mesmo, à anulação da sentença ou decisão.

Essa foi a conclusão apresentada pelo Exmo Relator, de que o Acórdão recorrido deveria ser anulado, não sendo analisados os demais Recurso de Revisão apresentados pelos demais Recorrentes.

No entanto, entendo que deve ser observado o princípio processual do formalismo moderado, devendo ser seguidas práticas, procedimentos legais e formalidades indicadas pelo ordenamento jurídico, mas com a flexibilidade para corrigir erros e vícios que não comprometam a essência do ato ou do interesse público.

O processo deve ser conduzido de modo prático, buscando eficiência, simplicidade e orientação para resultados, em oposição à burocracia excessiva, complexa ou morosa. Isso implica que o processo deve ser gerenciável, direto e focado na solução do problema ou na entrega do objetivo final.

Em suma, a formalidade é um meio para se atingir determinado objetivo, devendo ser considerado tal objetivo na condução do processo.

Neste caso, o objetivo do processo é identificar eventuais irregularidades e responsabilizar aqueles que tiverem dado causa, sempre com observância do devido processo legal, inclusive garantindo o amplo direito de defesa.

Assim, a única razão para anular o Acórdão recorrido seria inovar objetivamente no processo, para incluir o apontamento de “consentimento com a realização de serviços não previstos inicialmente no contrato sem o devido suporte

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

por aditivo contratual” em desfavor da Sra. Rafaela Simionatto Kahl Santos, lhe oportunizando novo contraditório, para fins de poder exercer regularmente seu direito de defesa.

A inovação subjetiva e objetiva se referem a modificações nos elementos de formação do processo, tais como partes e imputação de irregularidades, respectivamente.

A inovação subjetiva ocorre quando há uma modificação dos sujeitos do processo, ou seja, quando ocorre substituição ou inclusão de novas partes processuais. Já a inovação objetiva se refere ao objeto processual, ocorrendo quando há uma modificação do objeto da demanda, tais como pedido, causa de pedir ou imputação de fatos ilegais ou irregulares.

Com a anulação do Acórdão recorrido, seria possível inovar objetivamente no processo, para que o apontamento de irregularidade referente ao “consentimento com a realização de serviços não previstos inicialmente no contrato sem o devido suporte por aditivo contratual” pudesse ser incluído como objeto dos autos, com a respectiva imputação à Recorrente, realizando-se uma nova intimação, para lhe oportunizar o direito ao contraditório e ampla defesa, para, após, ser proferida uma nova decisão, incólume de nulidade.

Tendo em vista que a inovação objetiva se refere à inclusão de um novo elemento no objeto do processo já em curso, uma nova relação processual é formada em relação a este novo elemento, sendo necessária a realização de uma nova intimação da parte, para que se defenda do novo apontamento de irregularidade contra ela realizado.

No entanto, esta intimação acaba por possuir natureza material de citação, pois uma nova relação processual foi formada, atribuindo nova possível conduta irregular à Recorrente, exigindo que apresente defesa quanto a tais fatos.

Desse modo, quanto a esta intimação com natureza material de citação deve incidir o Prejulgado nº 26 deste Tribunal de Contas, que prevê a prescrição sancionatória do prazo de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que estiver cessado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

Tal prejulgado foi instituído no âmbito deste Tribunal de Contas para fins de se evitar prejuízo à defesa dos Interessados, uma vez que não é razoável supor que haja uma efetiva produção probatória no âmbito da defesa após longo lapso temporal, onde, inclusive, documentos e elementos podem ter sido perdidos ou consumidos pelo tempo.

Conforme Comunicação de Irregularidade que originou estes autos (peça 03), produzida pela 1ª ICE, os fatos tratados se referem ao contrato nº 21.311/14, sendo produzidos diversos atos até 2016, onde ocorreu a sua rescisão.

Quanto ao fato que poderia ser imputado à Recorrente, trata-se de serviços prestados e pagos sem aditivo contratual, referente à realização de canteiro de obras e início da realização de acesso provisório à obra, com medição realizada no dia 15/05/2015, conforme descrito no Acórdão recorrido, nos seguintes termos:

> *"As obras foram iniciadas em 13/02/2015, após 143 dias de vigência contratual, com a primeira medição realizada em 15/05/2015, constando a realização do canteiro de obras e o início da realização do acesso provisório. Para a realização do acesso provisório foram necessários serviços não previstos na contratação, realizados sem aditivo contratual. Esta medição correspondeu ao valor de R$ 43.502,56, pagos em 15/05/2015."*[7]

Assim, seria absolutamente improducente a anulação do Acórdão recorrido para possibilitar a realização de inovação objetiva de apontamento de irregularidade já prescrito, uma vez que desde os fatos até o presente momento já decorreram mais de 10 (dez) anos, atraindo a aplicação do Prejulgado nº 28 deste Tribunal de Contas.

Desse modo, a anulação do Acórdão recorrido não é medida adequada, devendo ser buscada eficiência nos resultados dos processos que tramitam no âmbito deste Tribunal de Contas, focando na solução do problema e na entrega de seu objetivo final.

[7] Pg. 08 da peça 165 destes autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

Com isso, entendo que deve ser mantido o Acórdão recorrido, mas com a sua devida reforma, através do provimento recursal da Recorrente, afastando a sua responsabilização e, consequentemente, o afastamento de aplicação de multa administrativa, tendo em vista a incongruência processual ocorrida.

Se isso não bastasse, a inovação objetiva processual acima tratada pode ser equiparada com o instituto jurídico do *mutatio libelli*, proveniente do direito processual penal, que se caracteriza pela alteração da denúncia após a instrução processual, quando surge prova de uma circunstância não contida na peça original, ou seja, é atribuído novo fato ao réu.

Apesar da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas prever de modo expresso o Código de Processo Civil como de aplicação subsidiária nos processos que aqui tramitam, também deve ser observado os ditames do Código Processual Penal de modo subsidiário, através de uma intepretação sistêmica do ordenamento jurídico, uma vez que as decisões deste Tribunal possuem natureza sancionatória, além de natureza civil, atraindo a incidência das normas jurídicas processuais penais em determinados casos, uma vez que tais normas estão intimamente ligadas ao direito processual sancionador.

Assim, além das normas e jurisprudências provenientes do Processo Civil as normas e jurisprudências produzidas no âmbito do Processo Penal também podem, em determinados casos, ser aplicadas subsidiariamente nos processos que tramitam neste Tribunal de Contas, tendo em vista que possuem natureza processual sancionadora por excelência.

O STF – Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 453, que prevê que no julgamento de recursos não poderá o instituto do *mutatio libelli* ser aplicado pelos Tribunais, nos seguintes termos:

> Súmula 453 - Não se aplicam à segunda instância o art. 384 e parágrafo único do Código de Processo Penal, que possibilitam dar nova definição jurídica ao fato delituoso, em virtude de circunstância elementar não contida, explícita ou implicitamente, na denúncia ou queixa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

Nesse sentido, leciona Norberto Avena que, quando um órgão recursal reconhece que a definição jurídica de um fato é diversa da constante na inicial, a consequência deve ser a absolvição do imputado, nos seguintes termos:

> "[...]. A partir daí surgiu o entendimento consubstanciado na Súmula 453 do STF, no sentido de que, enquanto segunda instância, vale dizer, no julgamento de recursos, não poderá o instituto da *mutatio libelli* ser aplicado pelos Tribunais.
>
> Assim, se no julgamento de uma apelação, o Órgão Recursal reconhecer que a definição jurídica correta para o fato é diversa daquela constante na inicial, não tendo sido aplicada a solução do art. 384 no curso do processo, a consequência será a absolvição do imputado, por inexistir outra alternativa. [...]"

Tendo em vista que os presentes autos tratam de Recurso de Revisão, resta evidente a necessidade de observância da Súmula nº 453 do STF, não sendo possível a anulação do Acórdão recorrido para fins de inovar objetivamente nestes autos.

Assim, em vez de anulação do Acórdão recorrido, frente à ocorrência de prescrição, caso ocorra a inovação objetiva destes autos, e em razão da necessidade de observância da Súmula nº 453 do STF, deve ser dado provimento ao Recurso interposto pela Sra. Rafaela Simionatto Kahl Santos, para fins de afastar a sua responsabilização e, consequentemente, a multa administrativa imposta.

Ademais, devem estes autos ser devolvidos ao Exmo Relator, para que aprecie os demais Recursos de Revisão interpostos pelos demais Recorrentes, uma vez que não foram apreciados originariamente no Voto Relator, tendo em vista que concluiu pela nulidade do Acordão recorrido.

Em face de todo o exposto, voto para:

– Dar provimento ao Recurso de Revisão interposto pela Sra. Rafaela Simionatto Kahl Santos, tendo em vista a ocorrência de incongruência processual entre o apontamento inicial de irregularidade e o fundamento utilizado para a sua penalização no Acordão recorrido, ocasionando prejuízo à sua defesa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

– Devolver estes autos ao Exmo Relator, para que aprecie os demais Recursos de Revisão interpostos pelos demais Recorrentes.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por voto de desempate do presidente, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito dar **PROVIMENTO** ao Recurso de Revisão interposto pela Sra. Rafaela Simionatto Kahl Santos, tendo em vista a ocorrência de incongruência processual entre o apontamento inicial de irregularidade e o fundamento utilizado para a sua penalização no Acordão recorrido, ocasionando prejuízo à sua defesa;

II – determinar a devolução dos presentes autos ao Exmo. Relator, para que aprecie os demais Recursos de Revisão interpostos pelos respectivos Recorrentes.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA (vencido), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI, apresentaram voto pelo provimento do recurso de revisão para reconhecer nulidade da decisão recorrida.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.TP5M

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

Plenário Virtual, 11 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
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.TP5M