



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 320124/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: COPEL BRISA POTIGUAR S.A
INTERESSADO: COPEL BRISA POTIGUAR S.A, COPEL RENOVÁVEIS S.A.,
PEDRO DOS SANTOS LIMA GUERRA, SANTA MARIA
ENERGIAS RENOVAVEIS S.A.
ADVOGADO / PROCURADOR BRUNO GOFMAN, EDGAR ANTONIO CHIURATTO
GUIMARÃES, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, RICARDO
ALEXANDRE SAMPAIO
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2769/20 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão em face de Acórdão exarado em Recurso de Revista em Tomada de Contas Extraordinária. Não conhecimento. No mérito, pelo Não Provimento.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO)

Trata-se de Recurso de Revista interposto por PEDRO DOS SANTOS LIMA GUERRA, ex-Diretor Presidente da Copel Brisa Potiguar S/A e ex-membro do Conselho de Administração da mesma empresa, em face do Acórdão nº 543/20, exarado pelo Pleno deste Tribunal em Recurso de Revista, interposto contra decisão em Tomada de Constas Extraordinária.

Pelo Acórdão nº 550/19, de Relatoria do Conselheiro Fabio Camargo, por unanimidade, o Pleno decidiu, entre outros por: I) julgar pela procedência parcial da Tomada de Contas Extraordinária para julgar irregulares as contas do Senhor Pedro dos Santos Lima Guerra, em razão do dano ao erário originado pela percepção irregular de verbas na qualidade de membro do conselho de administração da empresa COPEL BRISA POTIGUAR S/A e da Sociedade de Propósito Específico – SPE SANTA MARIA ENERGIAS RENOVÁVEIS S/A, no valor total apurado de R\$ 67.344,93; II) aplicar multa proporcional ao dano prevista no § 2º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do inciso II do Art. 89 da Lei Complementar n. 113/2005, fixando em 10% do valor apurado, além da devolução integral dos valores irregularmente recebidos pelo Interessado, com fulcro no inciso IV do Art. 85 da LC 113/2005.

Foram apresentados Embargos de Declaração, deliberando-se, pelo Acórdão nº 1130/19 -Tribunal Pleno, por unanimidade: I) conhecer dos Embargos de Declaração, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo parcial provimento, sem efeitos infringentes, tão somente para que seja retificado o item II do Acórdão nº 550/19 – Pleno, cuja redação passará a ser no seguinte sentido: i) “II –aplicar multa proporcional ao dano com fulcro no inciso VI do § 1º c/c o §2º do art. 89 da Lei Estadual Complementar nº 113/2005, que fixo em 10% (dez por cento) do valor apurado, além da devolução integral dos valores irregularmente recebidos, com fulcro no inciso IV do art. 85 da Lei Estadual Complementar nº 113/2005, ao senhor Pedro dos Santos Lima Guerra;” II) determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento do processo à Diretoria de Protocolo para que promova a inversão para a classe processual originária dos presentes autos e os encaminhe para a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e cobrança dos valores devidos.

Foi apresentado, então, Recurso de Revista, que obteve o Acórdão nº 543/20 - Tribunal Pleno, pelo qual se decidiu, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, por maioria absoluta, em conhecer do recurso de revista e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para tão só afastar a multa proporcional ao dano, dada a não caracterização de dolo ou erro grosseiro, na forma do art. 28 da LINDB. Votaram, nesses termos acima, os Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Jose Durval Mattos do Amaral, e o Auditor Tiago Alvarez Pedroso. O Conselheiro Fabio de Souza Camargo votou pelo não provimento do recurso acompanhando o Ministério Público de Contas. O Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares divergiu do relator em relação à fundamentação, mas não quanto ao resultado, entendendo que a aplicação de multa administrativa não prescinde do dolo ou falta grave.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda irresignado, o recorrente interpõe Recurso de Revisão, com fundamento no art. 74, III e IV da Lei Orgânica e art. 486 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, juntando documentos.

Alega-se divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno e negativa de vigência de lei federal.

Após repisar os argumentos já trazidos nas manifestações anteriores, sobre a aplicação da Deliberação Normativa nº 001/2016 do Conselho de Controle das Empresas Estaduais – CCEE, o recorrente alega a existência de divergência jurisprudencial entre o acórdão recorrido e decisão do Supremo Tribunal Federal no MS nº 25.641/DF, cuja decisão fixou os parâmetros para afastar a responsabilização pelo ressarcimento por servidores no caso de percepção de remuneração indevida, sendo esses os seguintes: (i) a presença de boa-fé do servidor; (ii) a ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; (iii) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e (iv) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.

Defende que o recorrente recebeu de boa-fé as remunerações cumuladas referentes aos cargos de Diretor-Presidente e de membro do Conselho de Administração da Copel Brisa Potiguar S/A, alegando que havia orientação de representante do Conselho de Controle das Empresas Estaduais, firmada em 21 de junho de 2016, no sentido de que a vedação disposta no artigo 9º, § 4º, da Deliberação Normativa nº 001/2015 só se aplicaria aos mandatos cuja vigência iniciado após a entrada em vigor da normativa. Considera que por ter o recorrente assumido como membro do Conselho de Administração da Copel Brisa Potiguar S/A em 17.10.2016, em substituição a outro titular cujo mandato iniciou em fevereiro de 2015, haveria dúvida plausível sobre a aplicabilidade da vedação.

Aponta ser “cristalina a divergência jurisprudencial entre a decisão desta Corte, ora recorrida e o precedente da Suprema Corte brasileira, pois, no presente caso, esta Corte de Contas aplicou a condenação de ressarcimento ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

erário, mesmo tendo reconhecido a existência de dúvida plausível acerca do alcance da norma que proibia o acúmulo dos estipêndios, e diante da cristalina boa-fé do recorrente que aceitou o recebimento cumulativo apenas por estar ancorado na orientação repassada pela Diretoria da estatal controladora.”

O Recurso aponta ainda a negativa de vigência do art. 28 da LINDB. Alega o recorrente que ao abordar o alcance do referido dispositivo legal, o Acórdão nº 543/20-STP adotou a tese de que de que o dispositivo da LINDB incidiria apenas sobre o âmbito sancionador das esferas administrativa, controladora e judicial, e não sobre o âmbito ressarcitório regido pelo artigo 37, § 6º da Constituição Federal.

Entende não ser essa a interpretação adequada e que os parâmetros de responsabilização trazidos pelo artigo 28 da LINDB (dolo ou erro grosseiro) também incidem sobre a aplicação das condenações ao ressarcimento ao erário, o que não geraria antinomia com o artigo 37, § 6º da Constituição Federal, o qual garante à Administração Pública o direito de regresso em face do seu agente público que, mediante dolo ou culpa, tenha causado danos a terceiros. Afirma que ao legislador infraconstitucional não é vedado estabelecer balizas ou condicionantes para a incidência de normas constitucionais que não foram elencadas na Constituição Federal, havendo diversos diplomas infraconstitucionais que condicionam ou restringem o âmbito de aplicação de dispositivos do texto constitucional, sem que isso configure uma situação de inconstitucionalidade.

Pondera que o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal disciplina a responsabilidade civil do agente público por danos causados a terceiros, e não os danos causados pelos agentes à própria Administração Pública. Com isso, ao manter a condenação do Sr. Pedro dos Santos Lima Guerra à restituição dos valores recebidos pela função de membro do Conselho de Administração das estatais que presidia, mesmo após ter reconhecido que o Recorrente não agiu com dolo ou erro grosseiro, o Acórdão recorrido negou vigência ao disposto no artigo 28 da LINDB.

Por fim, pede seja o Recurso recebido e, no mérito, que seja afastada a determinação de devolução de valores tidos como recebidos indevidamente pelo recorrente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelo Despacho nº 548/20 o Recurso foi recebido. O Relator sorteado determinou o encaminhamento para o Ministério Público de Contas.

Pelo Parecer nº 399/20 – 4PC o Ministério Público de Contas opinou pelo não provimento do Recurso, mantendo-se a Decisão recorrida. Em face dos indicativos de alteração da verdade dos fatos, a atrair a incidência dos arts. 79 e 80 do CPC e a multa prevista no art. 87, inc. IV, alínea ‘h’, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, propugna ao Plenário desta Corte que delibere sobre a aplicabilidade da sanção ao caso em análise.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO)

O Ministério Público de Contas traz no Parecer 399/20 – 4PC (peça 93), em preliminar, o que denomina “breve histórico dos fatos”, visando “reposicionar os fatos em seus devidos contextos cronológicos”, “considerando-se os atos relativos à Copel Brisa Potiguar trazido nos autos e as normas de regência relativas ao tema.”

Importa transcrever tal histórico, pela utilidade na demonstração das ocorrências envolvendo a matéria e a situação sob análise:

Em **01 de janeiro de 2015**, por meio do Decreto Estadual nº 34/2015, foi instituído o **Conselho de Controle das Empresas Estaduais**.

Em **21 de janeiro de 2015** foi constituída a **Sociedade de Propósito Específico (SPE)** denominada **Copel Brisa Potiguar S.A.**, mediante escritura pública (peça 10), contendo os termos de seu Estatuto Social, a composição do Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria. Trata-se de uma subsidiária integral da empresa Copel Renováveis S.A. - Copel REN, que por sua vez é subsidiária integral da Companhia Paranaense de Energia Copel.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consta da referida **escritura pública** (peça 10) que integravam o **CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO**, na condição de presidente o Sr. SERGIO LUIZ LAMY, como membros GILBERTO MENDES FERNANDES, e PAULO SERGIO SENNA; a **DIRETORIA EXECUTIVA** era composta pelo Diretor Presidente DILCEMAR MENDES DE PAIVA, Diretor de Gestão **PEDRO DOS SANTOS LIMA GUERRA**, e Diretor de Finanças NILTON MORETTI DOS SANTOS, e o **CONSELHO FISCAL**, composto pelos titulares ANDREA VEZZARO, ADRIANO FEDALTO e ANA CLARA MORRISSY JOHNSON.

Em **05/02/2015** a empresa **Copel Brisa Potiguar S.A.** foi cadastrada no CNPJ/MF sob nº 21.974.148/0001-05.

Em **17/12/2015** foi editada pelo **Conselho de Controle das Empresas Estaduais (CCEE)** a **Deliberação Normativa nº 1, de 17/12/15**, cujo artigo 9º, § 4º, expressamente fixava:

Art. 9º Os membros do Conselho de Administração serão remunerados por deliberação da Assembleia Geral.

§ 4º O Diretor Presidente, na condição de membro do Conselho de Administração, não será remunerado.

Em **13/04/2016**, por meio do Decreto Estadual nº 3863/2016, se atribuiu ao **Conselho de Controle das Empresas Estaduais** **fixar o teto de remuneração** de membros de diretoria e conselhos de estatais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 2.º O inciso VIII do ar. 5º do Decreto nº 34 de 2015 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 5.º

VIII – fixar o teto de remuneração dos membros da diretoria, dos conselhos curador, administrativo, deliberativo, de auditoria, orientador e fiscal das empresas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Estado.

Em 15/04/2016 é publicado no Diário Oficial do Estado do Paraná, edição nº 9678, páginas 61/79, a **Deliberação Normativa nº 1, de 12/04/16, do Conselho de Controle das Empresas Estaduais** cujos artigos 9º, § 4º, 44 e 45 expressamente consignam:

Da remuneração dos Conselhos de Administração e Fiscal

Art. 9º Os membros do Conselho de Administração serão remunerados por deliberação da Assembleia Geral.

§ 1º. A remuneração mensal prevista neste artigo corresponderá, a cada membro, a 15% do que for estipulado mensalmente ao Diretor Presidente da empresa respectiva, incluindo neste valor a parcela referida no § 1º do art. 7º.

§ 2º. Os membros do Conselho de Administração das entidades classificadas no Grupo IV-A de que trata o art. 1º, não serão remunerados.

§ 3º. Os membros do Conselho de Administração das entidades classificadas nos Grupos IV-B e V de que trata o art. 1º e que ocupem cargos de Diretor na Controladora, não serão remunerados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 4º. O Diretor Presidente, na condição de membro do Conselho de Administração, não será remunerado.

(...)

Art. 45. Esta Deliberação Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Curitiba - PR, 12 de abril de 2016.

Em anexo à referida **Deliberação Normativa nº 1, de 12/04/16, do Conselho de Controle das Empresas Estaduais** consta o seguinte **Termo de Compromisso** a ser assinado pelos gestores das estatais, quando de respectivas posses:

TERMO COMPROMISSO

Pelo presente, _____
(nome e qualificação), eleito conselheiro de administração da _____ (nome da empresa) em assembleia geral (ordinária ou extraordinária) realizada em ____ de _____ de _____, declaro ter pleno conhecimento do disposto na Deliberação Normativa – CCEE nº 001/2015 e comprometo-me a observá-la durante todo o período de exercício de meu mandato.

Declaro que o endereço eletrônico _____ constitui meio hábil para minha cientificação das orientações do Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE e comprometo-me a mantê-lo atualizado informando qualquer alteração por meio do e-mail ccee@sefa.pr.gov.br.

Local e data:

Assinatura:

Nome:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em **23/05/2016**, por meio do Ofício Circular CCEE nº 006/2016 (peça 85) os gestores da estatal **São Bento Energia (que é outra empresa)** foram alertados da necessidade de observar a Nota Técnica CCEE 001/2016, deliberada na 5ª Reunião Ordinária do referido Conselho, relativa aos valores máximos de remuneração de administradores e conselheiros da São Bento Energia no período de abril/2016 a março/2017.

Em **21/06/2016**, o Sr. **Rogério Perna**, na suposta condição de representante do representando o Conselho de Controle das Empresas Estaduais, sponte própria e sem qualquer processo regular de deliberação ou consulta, mas **em simples resposta** de e-mail, teria exarado orientação no sentido de que a vedação disposta no artigo 9º, § 4º, da **Deliberação Normativa nº 001/2016** só se aplicaria aos mandatos cuja vigência tivesse tido início após a entrada em vigor da normativa.

Em **30/06/2016**, o **Governo Federal sanciona a Lei nº 13.303/2016**, conhecida como Lei das Estatais, fixando regras específicas para a nomeação dos gestores e integrantes dos conselhos de administração e fiscais.

Em **27/09/2016** é editada a Lei Estadual nº 18.875/2016, a qual, em substituição ao Decreto Estadual nº 34 /15, passa a regular a atuação do Conselho de Controle das Empresas Estaduais e adota outras providências.

Em **17/10/2016** o recorrente Pedro dos Santos Lima Guerra, que já ocupava desde janeiro/2015 o cargo de Diretor de Gestão, assumiu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a posição de **membro do Conselho de Administração** da Copel Brisa Potiguar S/A.

Em **18/10/2016** o recorrente **Pedro dos Santos Lima Guerra**, que já ocupava desde janeiro/2015 o cargo de Diretor de Gestão, passa a ocupar o cargo de **Diretor Presidente** da Copel Brisa Potiguar S/A.

Em **09/05/2017** a douta 2ªICE apresenta o **primeiro questionamento** ao Sr. **Pedro Guerra**, solicitando-lhe esclarecimentos sobre a remuneração dos gestores da SPE Copel Brisa Potiguar (peça 5), em especial que se identifique o nome do membros, o número de registro, valores das gratificações recebidas e **data de início do mandato.**

Em **22/05/2017 Pedro Guerra** responde à 2ªICE **esclarecendo que seu mandato no Conselho de Administração se iniciou em 18/10/2016**, nomina dos outros 2 conselheiros, cujo mandatos teriam se iniciado em **01/06/2016**, bem como nomina os titulares e suplentes do Conselho Fiscal, cujos mandatos teriam iniciado em 08/11/2016.

Em **30/05/2017** a douta 2ªICE apresenta o **segundo questionamento** ao Sr. **Pedro Guerra**, solicitando-lhe esclarecimentos sobre a remuneração dos gestores da SPE Copel Brisa Potiguar (peça 6), desta feita sendo mais enfática e específica, questionando a inobservância da **vedação prevista no § 4º do art. 9º Deliberação Normativa nº 1, de 17/06/16, do Conselho de Controle das Empresas Estaduais**; que nada mais faz do que repetir a regra já contida na **Deliberação Normativa nº 1, de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

17/12/15 do Conselho de Controle das Empresas Estaduais (CCEE).

Em 20/06/2017 **Pedro Guerra** responde à 2ªICE afirmando que **poderia acumular o remuneração de Diretor com a de Conselheiro** tendo em vista consulta feita via e-mail por **Luiz Carlos Cavanha**, gerente assistente da Direção de Gestão Empresarial, dirigida ao CCEE a qual foi respondida em 2016 por **Rogério Perna**, argumentando que as deliberações normativas, por adotadas após o início da gestão, somente seria válida em relação a mandatos subsequentes.

Há que se remarcar que a resposta dada por **Rogério Perna** ao e-mail enviado por **Luiz Carlos Cavanha** foi levada a conhecimento de Pedro Guerra em 05/06/2017; ou seja, cerca de um ano após a troca de mensagens entre Rogério Perna e Luiz Carlos Cavanha.

Em 14/08/2017 a douta 2ªICE apresenta o **terceiro questionamento** ao Sr. **Pedro Guerra**, solicitando-lhe esclarecimentos e documentos acerca da relação de Diretores e membros dos Conselhos de administração e Fiscal, bem como os registros de demonstram datas de posse, atas, etc. (peça 7), o que demonstra que até essa data nenhuma transparência havia na SPE Copel Brisa Potiguar, sequer sendo identificável seu corpo diretivo.

Em **20/12/2017** a Sociedade de Propósito Específico (SPE) **COPEL BRISA POTIGUAR S/A** foi incorporada à **COPEL RENOVÁVEIS**, e em seguida foi extinta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerando o teor desta preliminar análise do contexto histórico, esta 4ª Procuradoria de Contas entende que o Recurso de Revisão não comporta provimento.

Divergência jurisprudencial

A alegação de divergência jurisprudencial não merece acolhida.

Vislumbra-se, na realidade, que o recorrente quer repisar a argumentação já trazida em outras manifestações, fazendo deste recurso um instrumento para uma “terceira instância decisória”, o que não deve ser tolerado.

Alega-se no recurso a existência de dissídio jurisprudencial entre o acórdão recorrido, Acórdão nº 543/20-STP, e precedente do Supremo Tribunal Federal no MS nº 25.641/DF.

O precedente do STF versou sobre Mandado de Segurança impetrado por magistrados integrantes da Justiça do Trabalho em face de decisão do Tribunal de Contas da União. Os impetrantes, após formularem pedido administrativo, haviam recebido do TRT 1ª Região valores retidos na fonte a título de Imposto de Renda.

O Tribunal de Contas União, ao julgar as contas do TRT 1ª Região, exercício de 1999, determinou a devolução dos valores ressarcidos aos magistrados, ao fundamento de que o TRT invadira a competência da Receita Federal ao efetuar a restituição de valores aos magistrados.

Tal julgado do Supremo Tribunal Federal, como apontado pelo MPC, não tratou da responsabilidade ressarcitória decorrente da percepção cumulada de remunerações, cumulação essa vedada por ato normativo específico e pré-existente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O presente Recurso de Revisão é calcado na suposta boa-fé do recorrente e da existência de dúvida plausível sobre o alcance da norma infringida – art. 9º, § 4º, da Deliberação nº 1/15-CCEE – em razão do contido no Ofício Circular CCEE nº 006/2016 (peça 85).

O MPC aponta que o Ofício Circular CCEE 006, de 23 de maio de 2016, sequer foi dirigido ao recorrente, mas sim ao Sr. Fábio Antônio Dallazen (Diretor Presidente da São Bento Energia S.A), e, além de ter sido emitido praticamente 5 meses antes da posse do Sr. PEDRO DOS SANTOS LIMA GUERRA. Ademais, destaca que o mesmo não tratou da vedação estipulada no art. 9º, § 4º, da Deliberação nº 1/15-CCEE, limitando-se a abordar a questão atinente aos valores de remunerações devidas e da vedação imposta pelo art. 7º da citada normativa do CCEE.

Por oportuno, aponta o MPC que **o recorrente Pedro Guerra teve conhecimento da interpretação dada por Rogério Perna em resposta a e-mail enviado por Luiz Carlos Cavanha somente em 05/06/2017**; ou seja, cerca de um ano após a troca de mensagens entre Rogerio Perna e Luiz Carlos Cavanha e muitos meses depois de estar recebendo irregularmente os valores. Verifica-se, ainda que só tomou conhecimento desse e-mail após ser admoestado pela 2ª Inspeção de Controle Externo.

Não se constata, portanto, a alegada boa-fé. O Acórdão nº 543/20 - Tribunal Pleno, quando do julgamento do Recurso de Revista afasta tal alegação, concluindo não merece acolhida a pretensão recursal por tal fundamento:

O recorrente também invoca sua completa boa-fé para lastrear a impossibilidade de restituição dos valores recebidos, sob o argumento de que, tão logo assumiu teria entrado em contato com a Diretoria de Gestão Empresarial da COPEL para saber qual era o entendimento que estava sendo aplicado nas empresas da companhia em relação ao artigo 9º, §4º, da Deliberação n.º 001/2016 do CCEE (peça 59, fls. 21), oportunidade em que tomou ciência da orientação obtida pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sr. *Luiz Carlos Cavanha Junior*, então Gerente Assistente da Diretoria de Gestão Empresarial da COPEL, de que, para os mandatos que tinham se iniciado antes da publicação da deliberação do CCEE, os Diretores-Presidentes das subsidiárias da COPEL poderiam receber a remuneração correspondente ao cargo de membro do Conselho de Administração (peça 59, fls. 21). Insiste o recorrente afirmando que “essa foi uma orientação repassada pela então Diretoria de Gestão Empresarial da Companhia Paranaense de Energia para todas as Diretorias das subsidiárias da estatal, constituindo-se, assim, uma verdadeira diretriz da companhia para a aplicação da Deliberação n.º 001/2016” (peça 59, fls. 21-22).

Ou seja, o recorrente apregoa que apenas recebeu as duas remunerações em acúmulo tendo em vista orientação de que para os mandatos que tinham se iniciado antes da publicação da deliberação do CCEE, os Diretores-Presidentes das subsidiárias da COPEL poderiam receber a remuneração.

Ao que parece, o recorrente se esquece que tomou posse como membro de conselho de administração da COPEL BRISA POTIGUAR S/A em 17/10/16 (conforme termo de posse, peça 9) e no cargo de presidente da mesma empresa 18/10/16 (consoante termo de posse de peça 7, fls. 6), portanto, ambos os ingressos se deram posteriormente à Deliberação n.º 1, que data de 12/04/16, mostrando-se incabível a orientação recebida, eis que seus dois mandatos se iniciaram posteriormente ao advento da referida deliberação.

Tal constatação torna irrelevante a discussão acerca da legitimidade do Sr. *Rogério Perna*, como ocupante de Diretor de Relações com Investidores da Companhia Paranaense de Securitização, para expedir orientações relativas às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deliberações do CCEE, pois, dito novamente, a orientação dada (de que os mandatos que tinham se iniciado antes da publicação da deliberação do CCEE, os Diretores-Presidentes das subsidiárias da COPEL poderiam receber a remuneração correspondente ao cargo de membro do Conselho de Administração) não favorecia o recorrente pois seu mandato como membro do conselho de administração da COPEL BRISA POTIGUAR S/A iniciou na data de assinatura do termo de posse (17/10/16) vigorando até 06/02/18 (conforme o termo de posse já citado) e como presidente da referida empresa começou na data de assinatura do termo de posse (18/10/2016) até 16/03/2018 (consoante termo de posse já referenciado).

Ainda que explícita a irrelevância, convém pontuar a fragilidade da alegação do recorrente de que “na condição de Diretor-Presidente da COPEL Brisa Potiguar, recebeu da Diretoria da estatal responsável por gerir toda a estrutura empresarial do grupo COPEL, uma orientação dizendo que a vedação exposta no artigo 9º, § 4º, da Deliberação n.º 01/16 não se aplicaria para aqueles mandatos do Conselho de Administração que tiveram início em momento anterior à publicação da deliberação” (peça 59, fls. 23). Ora, o próprio recorrente aponta que a orientação citada “foi redigida e encaminhada pelo Sr. *Rogério Perna* ao então Gerente Assistente da Diretoria de Gestão Empresarial da COPEL”, e aquele “ocupava o cargo Diretor de Relações com Investidores da Companhia Paranaense de Securitização” (peça 59, fls. 23). Exige-se um robusto esforço para aceitar que a orientação partiu “Diretoria da estatal responsável por gerir toda a estrutura empresarial do grupo COPEL”, eis que redigida e encaminhada pelo Diretor de Relações com Investidores de companhia diversa (qual seja, Companhia Paranaense de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Securitização). Pelo menos, é isso que ressoa das alegações do recorrente. Não se vislumbra, no caso, qualquer legitimidade na orientação dada, sem se esquecer que o recorrente poderia, com toda a legitimidade, ter requerido orientação jurídica do setor próprio da empresa que presidia.

Destarte, não merece acolhida a pretensão recursal por tal fundamento.

Assim, não se vislumbra a alegada boa-fé, a possibilitar cotejo com o julgado do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, não se demonstrou analiticamente interpretação divergente entre a decisão do STF e desta Corte de Contas. A divergência deve ocorrer entre os fundamentos do Acórdão recorrido e decisão emanada de outro Tribunal, e não entre os fundamentos trazidos pelo Recorrente e o Acórdão paradigma.

A demonstração analítica entre a divergência de entendimento deste Tribunal de Contas e o dissídio jurisprudencial é exigência da Lei Orgânica deste Tribunal:

Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

...

IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.

Por sua vez o Regimento Interno esclarece:

Art. 486.

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 3º Considera-se dissídio jurisprudencial a divergência expressa da decisão recorrida com outra de Tribunal Superior, assim considerados o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal de Contas da União.

Portanto, inexistente qualquer reconhecimento de boa-fé do recorrente, não há de se aventar divergência jurisprudencial apta a afastar a determinação de ressarcimento.

Também quanto a outro requisito trazido da decisão do STF - “a ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada” - não há qualquer cotejo que pudesse socorrer o recorrente. Diferentemente do Acórdão paradigma, cuja concessão do questionado benefício se deu pelo Tribunal, sem interferência dos beneficiários, no caso sob análise não se demonstrou tal situação. Ao contrário, há de se ressaltar que o recorrente era o Diretor-Presidente da empresa pagadora, portanto, foi responsável por autorizar os pagamentos.¹ Daí a se demonstrar num só tempo, que não houve recebimento por equívoco da Administração, mas sim por vontade própria e efetiva participação do

¹ Nesse sentido o esclarecimento da unidade técnica na Informação 70/18 – 2ICE:

Ainda assim, embora tais pagamentos apenas a ele beneficiassem, autorizou a si mesmo os indevidos pagamentos.

Por certo que ao agir desta forma, desejava atingir o objetivo, de remunerar a si mesmo de forma indevida.

Obteve, desta forma, vantagem indevida, com prejuízo à entidade.

E o agente estava ciente da situação, posto que fora admoestado por esta Inspeção por mais de uma oportunidade, inclusive recebendo questionamento direto sobre a irregular remuneração.

Inicialmente pela Solicitação de Documentos e Informações nº 14/2017 (Anexo 2 – Brisa - Solicitação 14, p. 1) solicitou-se informações sobre a composição dos Conselhos de Administração e Fiscal.

Posteriormente, pela Solicitação de Documentos e Informações nº 23/2017, esta Inspeção pleiteou esclarecimentos acerca da situação específica, envolvendo a dupla remuneração, já noticiada (Anexo 3 – Brisa - Solicitação 23, p. 1).

Pela Solicitação de Documentos e Informações nº 43/2017 (Anexo 4 – Brisa - Solicitação 43), foram pleiteadas novas informações e documentos.

Por fim, pela Solicitação de Documentos e Informações nº 11/2018 (Anexo 5 – Brisa - Solicitação 11), foram solicitados esclarecimentos adicionais, uma vez que houve alteração no Grupo de empresas, pela incorporação e posterior extinção da COPEL BRISA POTIGUAR S/A.

Em nenhum momento se demonstrou interesse em regularizar a situação. Ao contrário, diante da iminente extinção da Holding optou-se por tornar o recebimento ainda mais afastado da regularidade. Passou-se a realizar os pagamentos, a partir do mês de novembro de 2017, pela Sociedade de Propósito Específico Santa Maria Energias Renováveis S/A.

Esse pagamento, da forma como passou a ser realizado, também é irregular. A remuneração do Diretor Presidente se dava apenas pela Holding (COPEL BRISA POTIGUAR S/A), posto ser uma remuneração única para a Administração da Holding e das SPEs (Anexos 7 e 8 – Brisa – Estatutos COPEL BRISA POTIGUAR S/A e Santa Maria). Outro aspecto a ser considerado é que, com a extinção da COPEL BRISA POTIGUAR S/A, não há autorização para apenas uma empresa realizar pagamentos comuns a todas. Por fim, sequer há entre elas ajuste sobre eventual divisão de despesas quando estas são comuns às empresas do Grupo (Anexo 5 – Brisa - Solicitação 11, p. 5-7).

Atente-se que tal irregularidade não foi sequer contestada no contraditório. Houve, portanto, reconhecimento da mesma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recorrente. Por ter atuado pessoalmente e autorizado os pagamentos a si mesmo, resta rechaçada, em definitivo, a alegada boa-fé.

Assim, por ausência de cotejo analítico entre os julgados e por não se reconhecer divergência entre o entendimento exposto no Acórdão recorrido e o entendimento paradigma do STF, não deve ser conhecido o presente Recurso de Revisão quanto a este ponto.

Negativa de vigência do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

No recurso alega-se que houve negativa de vigência do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; que o Acórdão recorrido adota a tese de que tal dispositivo legal se aplica somente ao poder sancionador, sem se aplicar no âmbito ressarcitório; que tal dispositivo visa combater a insegurança jurídica na atuação do agente público; que é necessário que o gestor público não seja condenado ao ressarcimento quando os atos decorrerem de erro escusável; que o citado dispositivo legal se aplica às condenações de ressarcimento ao erário; que não há qualquer antinomia entre o referido dispositivo legal e o art. 37, § 6º, da Constituição Federal; que o legislador pode graduar a responsabilidade civil; que o art. 28 da LINDB também rege a responsabilização do agente público ao ressarcimento ao erário; que, ao manter a condenação do Recorrente à restituição dos valores, mesmo após reconhecer que não agiu com dolo ou erro grosseiro, o Acórdão recorrido negou vigência ao referido dispositivo legal; que deve ser afastada a condenação ao ressarcimento ao erário.

A matéria ora invocada já foi enfrentada pormenorizadamente no Acórdão recorrido - Acórdão nº 543/20-STP (peça 79), que trouxe:

Por derradeiro, aponta-se impossibilidade de se responsabilizar o Sr. Pedro dos Santos Lima Guerra em razão da inexistência de conduta dolosa ou de erro grosseiro, sob o argumento de que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/42), por seu art. 28, apenas permitiria a responsabilização pessoal de agente público em caso de dolo ou erro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

grosseiro, eis que a decisão atacada reconheceu que ele agiu com culpa simples.

Eis a redação do dispositivo em epígrafe:

“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Diga-se, de antemão, que não se vislumbra que o citado dispositivo sepultou, como pretende o recorrente, — “a possibilidade de os administradores serem responsabilizados na esfera administrativa, controladora ou judicial por uma conduta culposa simples, salvo quando estiver comprovada a presença dos elementos do dolo ou do erro grosseiro no caso concreto” (peça 59, fls. 28).

A regra em epígrafe não exclui a possibilidade de responsabilização pessoal na hipótese de conduta do agente com culpa simples, ou mesmo outras modalidades. Se a responsabilização pessoal do agente fosse admitida apenas nos casos de dolo ou erro grave a regra deveria ter trazido o advérbio somente ou qualquer outro que lhe seja sinônimo, para deixar claro esse sentido. Mas não o fez.

Nesse ponto, é possível aventar ainda o silêncio eloquente da lei, para explicitar que a mesma, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

presente caso, deixou clara a possibilidade de incidência de outras causas de responsabilização que não apenas o dolo ou erro grosseiro do agente público.

Ademais, destaque-se que o Superior Tribunal de Justiça, em diversas oportunidades, deixou claro que “o ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado” (STJ, REsp 1.184.897/PE, rel. ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 27/4/2011). Nesse mesmo sentido, confira-se: AgRg no REsp 1.366.208/MT, rel. min. Herman Benjamin, 2ª Turma, publicado em 26/4/2016; AgRg no AREsp 173.860/MS, rel. min. Herman Benjamin, 2ª Turma, publicado em 4/2/2016; REsp 1.315.528/SC, rel. min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, publicado em de 9/5/2013; REsp 1.019.555/SP, rel. min. Castro Meira, 2ª Turma, julgado em 29/6/2009; REsp 1.185.114/MG, rel. ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, publicado em 4.10.2010; REsp 1.376.481/RN, rel. min Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, publicado em 15/10/2006; e REsp 664.440/MG, rel. ministro José Delgado, 1ª Turma, publicado em 8.5.2006. Assim, ao se falar em responsabilização do agente público, tem-se dois âmbitos, ressarcitório e sancionatório, os quais não se confundem. Destarte, a prática de ato lesivo por agente público importaria, além das eventuais sanções aplicáveis à espécie, na obrigação de reparação integral do prejuízo causado. No plano ressarcitório, milita em desfavor do recorrente a determinação contida no art. 37, §6º, da Constituição Federal, ao impor que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Em persistindo a alegação do recorrente, surge uma clara antinomia entre o prescrito pelo art. 28 da LINDB e o art. 37, §6º, da Constituição Federal, caso admitida a aplicação daquele preceito às hipóteses de ressarcimento ao erário quando da ação regressiva. A Constituição Federal autoriza a responsabilização do agente em caso de dolo ou culpa, e a LINDB, caso aplicável à espécie, restringiria ao dolo e erro grosseiro. Nesse caso, uma norma infraconstitucional estaria a limitar a incidência de uma regra constitucional. Assim, ao que parece, não se mostra cabível a aplicação do art. 28 da LINDB

“Nessa ordem de ideias, entendemos que o artigo 28 da LINDB não pode ser aplicado na dimensão ressarcitória de responsabilização dos agentes públicos, sob pena de ofensa direta ao comando do artigo 37, § 6º, da CF. Assim, sempre que um agente público causar dano ao patrimônio público ou de terceiros, poderá ser compelido a repará-lo com base na prova do dolo ou da culpa (simples), não incidindo, na espécie, o artigo 28 da LINDB, que exige a prova de dolo ou erro grosseiro (culpa grave), aplicável apenas na dimensão punitiva de responsabilização dos agentes públicos”

“Aqui defende-se uma interpretação conforme a Constituição, de modo a preservar o texto legal, observando a devida deferência ao legislador ordinário. Em outras palavras, o texto constitucional está tratando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de ressarcimento aos cofres públicos no exercício do seu direito de regresso de modo a garantir a observância do princípio constitucional da eficiência (artigo 37, caput, da CF/88).

É nesse mesmo sentido — ainda que a matéria tenha sido objeto de novos debates — que a Constituição previu o princípio da imprescritibilidade das ações de ressarcimento do erário, a exemplo daquelas oriundas de tomada de contas especial, a fim de robustecer o princípio da boa administração.

Por seu turno, o artigo 28 da LINDB, na essência dos parágrafos 2º e 3º do artigo 22 da mesma lei, trata apenas do direito sancionador, em especial o observado pela autoridade na sua função administrativa. Refere-se às condições de aplicação de penalidades sobre as quais o gestor ou parecerista estarão sujeitos a partir de agora. De sorte que as sanções administrativas, a exemplo de imposição de multas ou de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, exigirão doravante a comprovação do dolo ou do erro grosseiro. Algo bem diferente da recomposição dos prejuízos causados ao erário, dado que não se trata de sanção, porquanto não está presente a finalidade punitiva, mas de medida de ressarcimento ao erário, a qual se aproxima mais da teoria da responsabilidade civil do que da responsabilidade de natureza penal ou sanção administrativa”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tendo em vista o acima expendido, parcial razão assiste ao recorrente, eis que, como aclarado no Acórdão n.º 550/19 (peça 43), foi imposto ao recorrente a devolução integral dos valores irregularmente percebidos, além de multa proporcional a esses valores; esse de natureza sancionatória; aquele, ressarcitória. Diante disso e da conclusão acima explicitada, há que se afastar a multa aplicada em razão do seu caráter sancionador, dada a injunção do art. 28 da LINDB, eis que o aresto atacado reconheceu apenas a culpa simples, e não o dolo ou erro grosseiro a permitir a aplicação da sanção. Em coerência, resta mantida a devolução de valores, dada a sua natureza ressarcitória, a afastar a aplicabilidade do art. 28 da LINDB.

Entendo que a fundamentação constante do Acórdão n.º 543/20 para determinar o ressarcimento, aspecto que não contou com qualquer divergência na decisão, segue hígida.

Também sobre este aspecto ponderou o MPC:

O que pretende o recorrente é que se leia o art. 28 da LINDB com um advérbio inexistente em seu texto: o advérbio "EXCLUSIVAMENTE".

Com efeito, gostaria o recorrente que essa Corte lesse o art. 28 da seguinte forma:

“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas EXCLUSIVAMENTE em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Tal não é possível. Assim como não há palavras inúteis no texto da lei, não se pode nela incluir advérbios, expressões ou significados não contidos em seu texto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A decisão objurgada foi clara ao apontar que o citado dispositivo legal não restringe a responsabilização às hipóteses de dolo ou erro grosseiro.

Além disto, o acórdão combatido, ao citar jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, bem aponta que a restituição de valores não configura uma sanção propriamente dita, mas sim o corolário lógico e necessário para a reparação do prejuízo causado ao erário.

Ainda que plausível a distinção feita no v. Acórdão nº 543/20-STP entre o âmbito sancionador e o âmbito ressarcitório, para fins do alcance ao agente público, não se verifica a necessária congruência dos argumentos para se reconhecer a boa-fé de forma a afastar a aplicabilidade do art. 89 da Lei Complementar nº 113/2005.

Quanto à aplicação do art. 28 da LINDB à dimensão ressarcitória, cabe o comentário de Landolfo Andrade:²

A própria jurisprudência do STJ já fixou a compreensão de que o ressarcimento ao erário não possui natureza de sanção, mas sim de cominação puramente reparadora dos danos causados ao Erário.

Fixada a distinção entre as dimensões punitiva e ressarcitória de responsabilização dos agentes públicos, resta saber se o artigo 28 da LINDB se aplica a ambas.

A Constituição Federal, ao estatuir a regra geral da responsabilidade civil objetiva do Estado, preservou,

² ANDRADE, Landolfo. A Repercussão do Artigo 28 da LINDB na Interpretação e Aplicação do Artigo 10 da Lei 8.429/92. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/687668430/a-repercussao-do-artigo-28-da-lindb-na-interpretacao-e-aplicacao-do-artigo-10-da-lei-8429-92>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto a seus agentes causadores do dano, a responsabilidade subjetiva, subordinada a casos de dolo ou culpa. Esse regime de responsabilidade está previsto na parte final do § 6º do art. 37 da Constituição: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Se admitirmos a incidência do artigo 28 da LINDB na dimensão ressarcitória de responsabilização dos agentes públicos, o efeito prático consistirá no agravamento do encargo probatório imposto ao Estado pelo artigo 37, § 6º, da CF, para o exercício de seu direito de regresso em face do agente público causador do dano. Vale dizer, em caso de dano causado por agente público a um particular, este será reparado objetivamente pelo Estado, ou seja, sem a necessidade de demonstração de culpa ou dolo, ao passo que o Estado terá maior dificuldade para reaver tal prejuízo em razão da necessidade de comprovação de dolo ou culpa grave (erro grosseiro) do agente público, na correspondente ação regressiva.

Nessa ordem de ideias, entendemos que o artigo 28 da LINDB não pode ser aplicado na dimensão ressarcitória de responsabilização dos agentes públicos, sob pena de ofensa direta ao comando do artigo 37, § 6º, da CF. Assim, sempre que um agente público causar dano ao patrimônio público ou de terceiros, poderá ser compelido a repará-lo com base



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na prova do dolo ou da culpa (simples), não incidindo, na espécie, o artigo 28 da LINDB, que exige a prova de dolo ou erro grosseiro (culpa grave), aplicável apenas na dimensão punitiva de responsabilização dos agentes públicos.

Dito de outro modo, o artigo 37, § 6º, da CF está tratando de ressarcimento aos cofres públicos no exercício do seu direito de regresso (dimensão ressarcitória), ao passo que o artigo 28 da LINDB está tratando única e exclusivamente da pretensão punitiva estatal (dimensão punitiva).

E, quanto à aplicabilidade da regra insculpida no art. 28 da LINDB aos agentes públicos, o mesmo autor pontua:

No que diz respeito ao alcance subjetivo da norma, entendemos que ela não se aplica a todo e qualquer agente público, mas sim àqueles com competência para decidir ou emitir opiniões a partir de critérios técnicos. É o caso, por exemplo, de um advogado público, que emite um parecer pela dispensa da licitação, a partir dos critérios estabelecidos na Lei 8.666/1993, ou ainda, de um gestor público municipal, que decide conceder uma outorga onerosa do direito de construir a um particular, com base nos critérios fixados no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), no Plano Diretor e na lei local. Para esses agentes públicos é que a norma do artigo 28 foi instituída.

Anote-se, contudo, que o artigo 28 da LINDB não terá aplicação para todos os atos praticados por tais agentes públicos. A incidência da norma está



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

limitada às decisões e opiniões adotadas com base em critérios técnicos, o que pressupõe alguma liberdade de decisão.

Nessa quadra, se tais agentes públicos praticarem alguma ilicitude no exercício de poder administrativo vinculado, o artigo 28 da LINDB não terá incidência. Exemplificativamente, se um prefeito municipal decidir aumentar a despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, essa conduta não será alcançada pelo artigo 28, porque vedada expressamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/200). Por conseguinte, sua responsabilização demandará tão somente a prova da culpa simples (grave, leve ou levíssima).

A rigor, o que o art. 28 da LINDB fez foi igualar, para fins de exercício da pretensão punitiva estatal em face do gestor, o grau de exigência da culpabilidade requerida para o parecerista jurídico, assentado no Mandado de Segurança 24.631/DF, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, julgado pelo STF em 09.08.2007.

No caso sob análise, no qual o recorrente sistematicamente pagou a si mesmo a vedada remuneração de forma cumulada, não se vislumbra possibilidade de afastar o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos.

Por não identificar negativa de vigência de lei federal, não deve ser conhecido o presente Recurso de Revisão quanto a este ponto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Decisões deste Tribunal em casos idênticos

Esta Corte de Contas recebeu três feitos versando sobre a mesma matéria – cumulação indevida de remuneração de Conselheiro de Administração com remuneração de Diretor-Presidente - cada qual referente a uma empresa Eólica do Grupo COPEL, a saber:

- Processo nº 251730/18 – Tomada de Contas Extraordinária, contra o ex-dirigente da SÃO BENTO ENERGIA, INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A., com decisão pela irregularidade e imputação de sanções. Interposto Recurso de Revisão (processo nº 617429/19), pelo Acórdão nº 207/20 – Pleno, foi o mesmo conhecido, com a exclusão da multa aplicada pelo item II do Acórdão nº 2.297/19 – Pleno³ (multa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal) mantendo-se inalteradas as demais disposições constantes na decisão recorrida. Feito transitado em julgado (peça 78). Portanto mantida a determinação pelo ressarcimento dos valores indevidamente recebidos.

- Processo nº 251714/18 – Tomada de Contas Extraordinária, contra os ex-dirigentes da CUTIA EMPREENDIMENTOS EOLICOS SPE S.A., com decisão pela irregularidade e apenação. Interposto Recurso de Revista (processo nº 760434/19), pelo Acórdão nº 1279/20, foi o mesmo conhecido, mantendo-se a decisão

³ Acórdão nº 2297/19 - Tribunal Pleno:
ACORDAM

Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

I. Julgar pela procedência da presente Tomada de Contas Extraordinária e irregularidade de seu objeto, de responsabilidade do Sr. Fábio Antonio Dallazen, com fulcro no art. 248, incisos II e III, do Regimento Interno, em razão do recebimento cumulado pelo Sr. Fábio Antonio Dallazen, da remuneração como Presidente da São Bento Energia Investimento e Participações e como membro do Conselho de Administração da mesma empresa, a partir de 01/06/2016 até 2018.

II. Aplicar a multa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal ao Sr. Fábio Antonio Dallazen, em razão do recebimento cumulado da remuneração como Presidente da São Bento Energia Investimento e Participações e como membro do Conselho de Administração da mesma empresa, nos exercícios de 2016 a 2018.

III. Determinar a restituição de valores pelo Sr. Fábio Antonio Dallazen, correspondente à remuneração percebida como Membro do Conselho de Administração da empresa, de 01/06/2016 até 2018, apurados em R\$ 104.827,53 (cento e quatro mil, oitocentos e vinte e sete reais e cinquenta e três centavos), devidamente corrigidos.

IV. Aplicar multa proporcional ao dano, com base no art. 89, § 1º, I e II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, combinado com o art. 10 da Lei Federal n.º 8.429/92, ao Sr. Fábio Antonio Dallazen, em percentual de 10% sobre o valor indevidamente recebido, qual seja, R\$ 104.827,53 (cento e quatro mil, oitocentos e vinte e sete reais e cinquenta e três centavos), devidamente corrigido.

V. Aplicar a penalidade de declaração de inabilitação para o exercício de cargo em comissão do gestor Sr. Fábio Antonio Dallazen, nos termos do art. 96 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, diante da caracterização de irregularidades tipificadas no art. 10, I e IX da Lei n.º 8.429/92, como atos de improbidade que causam lesão ao erário e art. 11, I, da Lei n.º 8.429/92, como atos de improbidade que atentam contra os Princípios da Administração Pública.

VI. Comunicar e disponibilizar o acesso dos autos ao Ministério Público Estadual, para medidas que entender cabíveis, em face da irregularidade aqui analisada.

V. após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, pelo encerramento dos presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

materializada no Acórdão nº 3178/19-STP⁴, em sua integralidade. Mantida a determinação pelo ressarcimento dos valores indevidamente recebidos. Apresentados Embargos de Declaração.

- O terceiro é o caso ora sob análise - Processo nº 251498/18 – Tomada de Contas Extraordinária, contra o ex-dirigente da COPEL BRISA POTIGUAR S.A., com decisão pela procedência parcial, irregularidade e apenação (Acórdão nº 550/19 - Tribunal Pleno).⁵ Interposto inicialmente Recurso de Revista (processo nº 357281/19), pelo Acórdão nº 543/20, foi o mesmo conhecido, e, no mérito, dado provimento parcial, para tão só afastar a multa proporcional ao dano, dada a não

⁴ Acórdão nº 3178/19 - Tribunal Pleno:

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

I – Julgar irregulares as contas que são objeto do feito, em razão da percepção, pelos srs. Cezar Monteiro Pirajá Junior e Jamar Rossoni Clivatti, da remuneração correspondente ao exercício das atribuições de membro do Conselho de Administração da Cutia Empreendimentos Eólicos S.A. cumulada com a de diretor presidente da mesma, vedada pela normatização pertinente, nos termos da fundamentação;

II – determinar ao sr. Cezar Monteiro Pirajá Junior a restituição, à Cutia Empreendimentos Eólicos S.A., do valor de R\$ 45.612,98 (quarenta e cinco mil, seiscentos e doze reais e noventa e oito centavos), percebido a título de remuneração pelo exercício das atribuições de membro do Conselho de Administração no período de junho de 2016 a julho de 2017, a ser devidamente atualizado, na forma legal;

III – determinar ao sr. Jamar Rossoni Clivatti a restituição, à Cutia Empreendimentos Eólicos S.A., do valor de R\$ 29.258,95 (vinte e nove mil, duzentos e cinquenta e oito reais e noventa e cinco centavos) percebido a título de remuneração pelo exercício das atribuições de membro do Conselho de Administração no período de agosto de 2017 a fevereiro de 2018, a ser devidamente atualizado, na forma legal;

IV – aplicar ao sr. Cezar Monteiro Pirajá Junior, multa, na proporção de 30% (trinta por cento) do valor do dano indicado no item II, acima, com fundamento no artigo 89 da Lei Complementar Estadual 113/2005;

V – aplicar ao sr. Jamar Rossoni Clivatti, multa, na proporção de 30% (trinta por cento) do valor do dano indicado no item III, acima, com fundamento no artigo 89 da Lei Complementar Estadual 113/2005;

VI – aplicar ao sr. Cezar Monteiro Pirajá Junior, multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

VII – aplicar ao sr. Jamar Rossoni Clivatti, multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

VIII – declarar inidoneidade do sr. Cezar Monteiro Pirajá Junior, perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, nos termos do artigo 97 da Lei Complementar Estadual 113/2005, para os fins de:

i) inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

ii) proibi-lo de contratar com o Poder Público estadual ou municipal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

IX – declarar a inidoneidade do sr. Jamar Rossoni Clivatti, perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, nos termos do artigo 97 da Lei Complementar Estadual 113/2005, para os fins de:

i) inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

ii) proibi-lo de contratar com o Poder Público estadual ou municipal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

X – independentemente do trânsito em julgado, determinar a remessa dos autos à 4ª Inspeção de Controle Externo, para ciência e providências pertinentes, nos termos da fundamentação;

XI – comunicar esta decisão ao Ministério Público Estadual, conferindo-lhe acesso à íntegra dos autos digitais, para as providências que considerar pertinentes, nos termos do artigo 248, § 6º, do Regimento Interno;

XII – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências atinentes à execução da decisão, inclusive de seus itens VII e IX, acima.

⁵ Acórdão nº 3178/19 - Tribunal Pleno:

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

I – Julgar pela procedência parcial da Tomada de Contas Extraordinária para julgar irregulares as contas do Senhor Pedro dos Santos Lima Guerra, em razão do dano ao erário originado pela percepção irregular de verbas na qualidade de membro do conselho de administração da empresa COPEL BRISA POTIGUAR S/A e da Sociedade de Propósito Específico –SPE SANTA MARIA ENERGIAS RENOVÁVEIS S/A, no valor total apurado de R\$ 67.344,93;

II - aplicar multa proporcional ao dano prevista no §2º do inciso II do Art. 89 da Lei Complementar n. 113/2005, que fixo em 10% do valor apurado, **além da devolução integral dos valores irregularmente recebidos pelo Interessado**, com fulcro no inciso IV do Art. 85 da LC 113/2005, ao Senhor Pedro dos Santos Lima Guerra;

III - determinar o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Execuções para registro, após transitada em julgado a decisão;

IV - encaminhar à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caracterização de dolo ou erro grosseiro, na forma do art. 28 da LINDB. Foi mantida a devolução de valores, dada a sua natureza ressarcitória, a afastar a aplicabilidade do art. 28 da LINDB. Ainda inconformado, apresenta-se o Recurso de Revisão sob análise, pleiteando, mais uma vez, que seja afastada a determinação de ressarcimento dos valores indevidamente recebidos.

Como se constata TODAS AS TRÊS DECISÕES, mesmo após a reiterada análise do art. 28 da LINDB determinaram o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos.

O MPC defende a necessidade de uniformização das decisões e do aumento da segurança jurídica, nos termos seguintes:

Da necessidade de observância, por parte dessa Corte ao art. 926 do CPC e do art. 30 da LINDB:

Estabelece o artigo 926 do CPC que ***os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.***

E o art. 30 da LINDB reforça a necessidade de que ***as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas***

Neste sentido, imprescindível registrar trecho do recente e já transitado em julgado Acórdão nº 207/20-STP que, em sede de Recurso de Revisão (autos nº 617429/19) oriundo de imputação idêntica àquela atribuída ao recorrente, dispôs expressamente que:

(...) A clareza das disposições normativas é tão evidente que ressalta a intenção do recorrente de impor uma confusão interpretativa absurda (inserindo impertinentes disposições normativas e legais em sua defesa), e nela alicerçar-se para pretender afastar o dolo inequívoco na conduta de percepção indevida de remuneração cumulativa, consistente na prática livre e consciente de conduta proibida pela norma de regência.

Nesse sentido, ao contrário do que afirma o recorrente, é flagrante o dano ao erário decorrente da percepção indevida de remuneração, nos estritos termos do art. 10, inciso I, e art. 11, inciso I, da Lei Federal nº 8.429/92, configurada, pois, a atuação ímproba e constando as provas efetivas dos pagamentos irregulares nas peças processuais nº 004, nº 060 e nº 061, que foram devidamente quantificados pela 2ª Inspeção de Controle Externo, culminando em condenação líquida proferida pelo acórdão ora vergastado. (grifamos)

O caso acima citado refere-se a acúmulo de vencimentos verificados na empresa SAO BENTO ENERGIA, INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A., integrante do mesmo grupo de empresas vinculadas à COPEL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com efeito, existe decisão definitiva deste Tribunal de Contas, que em caso análogo ao do recorrente, **manteve, em sede de Recurso de Revisão** (ou seja, em processo de mesma natureza que o presente feito), a **determinação de devolução dos valores recebidos indevidamente a título de remuneração cumulativa das funções de Diretor e membro do Conselho de Administração**, por infração às disposições da Deliberação nº 1/16-CCEE.

Logo, a observância ao art. 926 do CPC, combinado com o preceito do art. 30 da LINDB, impõe a manutenção da decisão proferida no ora recorrido Acórdão nº 543/20-STP.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo negativa de provimento deste Recurso de Revisão, mantendo-se incólume a decisão proferida no Acórdão nº 543/20-STP.

Entendo que assiste razão ao MPC ao defender a uniformidade das decisões, mantendo-as estáveis, íntegras e coerentes, a fim de resguardar a segurança jurídica na aplicação da norma, neste caso, o art. 28 da LINDB, reiteradamente discutido pelo Pleno deste Tribunal.

III – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Pedro dos Santos Guerra, então Diretor Presidente da Copel Brisa Potiguar S/A e membro do respectivo Conselho de Administração, em face do Acórdão nº 543/20⁶, emitido pelo Pleno deste Tribunal em sede de Recurso de Revista, resultando em parcial procedência, afastando a multa proporcional ao dano e mantendo a obrigação de ressarcimento ao erário, no valor de R\$ 67.344,93, em razão de acumulação da remuneração dos referidos cargos, contrariando o art. 9º, §4º, da Deliberação n. 1/16 do CCEE - Conselho de Controle das Empresas Estaduais.

O Recorrente fundamenta⁷ seu Recurso no art. 74, III e IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, além de juntar alguns documentos.

⁶ EMENTA: Recurso de revista. Acúmulo de remuneração na condição de presidente e membro de conselho de administração de estatal. Impossibilidade. Vedação constante no art. 9º, §4º, da Deliberação n. 01/16-CCEE. Art. 28 da LINDB. Dimensão ressarcitória e sancionatória. Necessidade de caracterização de erro grosseiro e dolo para o exercício do poder sancionador. Afastamento da multa, dada a índole sancionatória. Manutenção da restituição de valor, dada a natureza ressarcitória. Conhecimento e provimento parcial da irresignação.

⁷ Peça 83 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Através do Despacho nº 548/20, o presente Recurso foi devidamente recebido.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 399/20 – 4PC⁸, opinou pelo não provimento do Recurso, mantendo-se a Decisão recorrida.

Por fim, vieram os autos conclusos.

IV – FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

O Acórdão recorrido julgou parcialmente procedente o Recurso de Revista interposto, afastando a multa proporcional ao dano e mantendo a obrigação de ressarcimento ao erário, no valor de R\$ 67.344,93, ao Sr. Pedro dos Santos Guerra, então Diretor Presidente da Copel Brisa Potiguar S/A e membro do respectivo Conselho de Administração, em razão de acumulação da remuneração dos referidos cargos, contrariando o art. 9º, §4º, da Deliberação n. 1/16 do CCEE - Conselho de Controle das Empresas Estaduais.

O Recorrente aponta a ocorrência de divergência jurisprudencial e de negativa de vigência do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Após análise dos presentes autos, conheço parcialmente do recurso, para fins de dar-lhe provimento, conforme passo a expor,

a) divergência jurisprudencial

O Recorrente alega que a vigência de seu mandato teve início em momento anterior à entrada em vigor da Deliberação Normativa nº 01/2016 do CCEE/PR; que os membros do Conselho de Administração possuem mandato de 03 anos, permitida a reeleição; que o Recorrente assumiu mandato já em andamento, exercendo o cargo pelo período de um ano e quatro meses; que a sua posse não deu início a um novo mandato, mas tão somente assumiu a titularidade de um mandato que já tinha iniciado em fevereiro de 2015, um ano e meio antes da entrada

⁸ Peça 93 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em vigor da Deliberação nº 01/2016; que tal fato gerou toda a dúvida sobre a incidência da vedação prevista no artigo 9º, §4º, da Deliberação Normativa nº 001/2016; que tão logo assumiu o mandato, buscou informação junto à Diretoria de Gestão Empresarial da Copel Holding sobre a forma correta de aplicação do referido dispositivo legal; que essa mesma postura foi adotada por todos os Diretores Presidentes das sociedades de propósito específico da Copel; que tal departamento é responsável por definir diretrizes e coordenar a Copel e suas subsidiárias integrais em matéria de gestão de pessoal; que outros Diretores enviaram consulta ao Gerente Assistente da Diretoria de Gestão Empresarial, em 21/06/2016, questionando sobre tal vedação; que na resposta foi feita uma referência a um ofício encaminhado a um dos Diretores em 23/05/2016, emitido pelo então Secretário Executivo do Conselho de Controle das Empresas Estaduais, concluindo que se o atual mandato dos membros dos colegiados tivesse vigência até data posterior à 01/04/2016, seria permitida a manutenção da remuneração até o fim de seu mandato; que tal resposta não foi clara, havendo dúvida se o mandato referido era de Diretor Presidente ou de membro do Conselho de Administração; que também deixou dúvida se a substituição do titular do mandato iniciado antes da entrada em vigor da norma seria causa de incidência da vedação; que a Deliberação Normativa nº 001/2016 previa que a substituição do mandato seria pelo período restante, não se tratando de novo mandato; que foi encaminhado e-mail para o Secretário Executivo do Conselho de Controle das Empresas Estaduais indagando sobre a aplicação de tal vedação à substituição do mandato; que a resposta concluiu pela não aplicação da vedação, uma vez que o mandato teria sido iniciado antes da vigência da norma; que o Recorrente e os demais Diretores aceitaram receber de forma acumulada os rendimentos em razão da orientação emitida pelo órgão societário da Copel Holding, responsável por orientar e coordenar as diretorias das subsidiárias da Copel; que isso demonstra a boa-fé do Recorrente; que três Diretorias de sociedades de propósito específico da Copel adotaram o mesmo entendimento, evidenciando que não ocorreu irregularidade individual, mas falha institucional; que o Supremo Tribunal Federal entende que não existe o dever de reposição ao erário quando for constada a presença de boa-fé, a ausência de influência ou interferência do servidor, a existência de dúvida plausível e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interpretação razoável, embora errônea pela Administração; que verifica-se divergência jurisprudencial; que a interpretação dada pela Diretoria de Gestão Empresarial da Copel era razoável.

Após análise dos presentes autos, verifico que não deve ser conhecido o recurso quanto a este ponto.

Não verifico a ocorrência de divergência jurisprudencial entre o Acórdão recorrido e a Decisão do STF – Supremo Tribunal Federal citada pelo Recorrente, razão pela qual o presente recurso não preenche os requisitos para o seu conhecimento.

Após longa fundamentação, o Recorrente alega que agiu de boa-fé, que havia uma dúvida plausível de interpretação, e que a interpretação apresentada se mostraria razoável, o que causaria uma situação de divergência jurisprudencial com o STF.

No entanto, a divergência jurisprudencial deve ocorrer entre os fundamentos do Acórdão recorrido e decisão emanada de outro Tribunal, e não entre os fundamentos invocados pelo Recorrente e o Acórdão paradigma.

A título de comparação, no Recurso Especial dirigido ao STJ – Superior Tribunal de Justiça fundado no art. 105, II, c, da Constituição Federal, ou seja, quando a decisão recorrida tiver dado à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro Tribunal, é necessário que o Recorrente aponte, analiticamente, os pontos discordantes da interpretação dada por um Tribunal e a decisão paradigma de outro, nos seguintes termos:

“No recurso especial fundado no art. 105, III, c, da CF, o recorrente deverá comparar o acórdão recorrido com um acórdão proferido por outro tribunal, chamando de acórdão paradigma. Essa comparação deve ser feita de forma analítica, não bastando a mera menção ao acórdão paradigma, sendo exigida do recorrente uma comparação entre trechos similares das duas decisões. É comum, inclusive, que o recorrente o faça em forma de tabela, de maneira que os trechos fiquem na peça recursal lado a lado, o que facilita a demonstração da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comparação analítica. Existem decisões do Superior Tribunal de Justiça que dispensam essa comparação analítica quando a divergência é notória, em especial quando o Acórdão paradigma é do próprio tribunal.”⁹

A própria Lei Orgânica deste Tribunal de Contas exige a demonstração analítica entre a divergência de entendimento deste Tribunal de Contas e o dissídio jurisprudencial, nos seguintes termos:

“Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

[...]

IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.

[...]”

O Regimento Interno deste Tribunal ainda define o dissídio jurisprudencial como a divergência expressa entre a decisão recorrida e decisões de Tribunal Superior, nos seguintes termos:

“Art. 486.

[...]

§ 3º Considera-se dissídio jurisprudencial a divergência expressa da decisão recorrida com outra de Tribunal Superior, assim considerados o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal de Contas da União.”

⁹ Neves, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil – Volume Único. 8ª ed. JusPodivm, 2016. Pg. 1617.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No presente caso, o Recorrente não apontou qualquer fundamento ou interpretação legal da decisão recorrida que tenha contrastado com o paradigma jurisprudencial do STF.

Pelo contrário, em análise dos fundamentos do Acórdão recorrido, verifica-se que não houve qualquer conclusão pela boa-fé do Recorrente, pela existência de dúvida plausível de interpretação, ou de que a interpretação apresentada pela Copel se mostraria razoável, o que poderia, caso houvesse condenação, contrastar com o entendimento do STF, nos seguintes termos:

“O recorrente também invoca sua completa boa-fé para lastrear a impossibilidade de restituição dos valores recebidos, sob o argumento de que, tão logo assumiu teria entrado em —contato com a Diretoria de Gestão Empresarial da COPEL para saber qual era o entendimento que estava sendo aplicado nas empresas da companhia em relação ao artigo 9º, §4º, da Deliberação n.º 001/2016 do CCEEII (peça 59, fls. 21), oportunidade em que —tomou ciência da orientação obtida pelo Sr. Luiz Carlos Cavanha Junior, então Gerente Assistente da Diretoria de Gestão Empresarial da COPEL, de que, para os mandatos que tinham se iniciado antes da publicação da deliberação do CCEE, os Diretores-Presidentes das subsidiárias da COPEL poderiam receber a remuneração correspondente ao cargo de membro do Conselho de AdministraçãoII (peça 59, fls. 21). Insiste o recorrente afirmando que —essa foi uma orientação repassada pela então Diretoria de Gestão Empresarial da Companhia Paranaense de Energia para todas as Diretorias das subsidiárias da estatal, constituindo-se, assim, uma verdadeira diretriz da companhia para a aplicação da Deliberação n.º 001/2016II (peça 59, fls. 21-22)

Ou seja, o recorrente apregoa que apenas recebeu as duas remunerações em acúmulo tendo em vista orientação de que para os mandatos que tinham se iniciado antes da publicação da deliberação do CCEE, os Diretores-Presidentes das subsidiárias da COPEL poderiam receber a remuneração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao que parece, o recorrente se esquece que tomou posse como membro de conselho de administração da COPEL BRISA POTIGUAR S/A em 17/10/16 (conforme termo de posse, peça 9) e no cargo de presidente da mesma empresa 18/10/16 (consoante termo de posse de peça 7, fls. 6), portanto, ambos os ingressos se deram posteriormente à Deliberação n.º 1, que data de 12/04/16, mostrando-se incabível a orientação recebida, eis que seus dois mandatos se iniciaram posteriormente ao advento da referida deliberação.

Tal constatação torna irrelevante a discussão acerca da legitimidade do Sr. Rogério Perna, como ocupante de Diretor de Relações com Investidores da Companhia Paranaense de Securitização, para expedir orientações relativas às deliberações do CCEE, pois, dito novamente, a orientação dada (de que os mandatos que tinham se iniciado antes da publicação da deliberação do CCEE, os Diretores-Presidentes das subsidiárias da COPEL poderiam receber a remuneração correspondente ao cargo de membro do Conselho de Administração) não favorecia o recorrente pois seu mandato como membro do conselho de administração da COPEL BRISA POTIGUAR S/A iniciou na data de assinatura do termo de posse (17/10/16) vigorando até 06/02/18 (conforme o termo de posse já citado) e como presidente da referida empresa começou na data de assinatura do termo de posse (18/10/2016) até 16/03/2018 (consoante termo de posse já referenciado).

Ainda que explícita a irrelevância, convém pontuar a fragilidade da alegação do recorrente de que —na condição de Diretor-Presidente da COPEL Brisa Potiguar, recebeu da Diretoria da estatal responsável por gerir toda a estrutura empresarial do grupo COPEL, uma orientação dizendo que a vedação exposta no artigo 9º, § 4º, da Deliberação n.º 01/16 não se aplicaria para aqueles mandatos do Conselho de Administração que tiveram início em momento anterior à publicação da deliberação (peça 59, fls. 23). Ora, o próprio recorrente aponta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a orientação citada —foi redigida e encaminhada pelo Sr. Rogério Perna ao então Gerente Assistente da Diretoria de Gestão Empresarial da COPEL, e aquele —ocupava o cargo Diretor de Relações com Investidores da Companhia Paranaense de Securitização (peça 59, fls. 23). Exige-se um robusto esforço para aceitar que a orientação partiu —Diretoria da estatal responsável por gerir toda a estrutura empresarial do grupo COPEL, eis que redigida e encaminhada pelo Diretor de Relações com Investidores de companhia diversa (qual seja, Companhia Paranaense de Securitização). Pelo menos, é isso que ressoa das alegações do recorrente. Não se vislumbra, no caso, qualquer legitimidade na orientação dada, sem se esquecer que o recorrente poderia, com toda a legitimidade, ter requerido orientação jurídica do setor próprio da empresa que presidia.

Destarte, não merece acolhida a pretensão recursal por tal fundamento.¹⁰ (grifo nosso)

Desse modo, não há qualquer incongruência entre o Acórdão recorrido e o entendimento jurisprudencial do STF apresentado pelo Recorrente, pois os pressupostos invocados pelo STF para afastar o dever de ressarcimento ao erário não foram verificados no Acórdão recorrido, sendo, por esta razão, determinado o referido ressarcimento, não havendo, portanto, qualquer contrariedade entre o entendimento exarado por este Tribunal de Contas com o entendimento do STF.

As alegações apresentadas pelo Recorrente visam rediscutir o mérito do processo, já decidido por duas instâncias, a fim de transformar a presente espécie recursal em terceira instância revisora, hipótese incabível no sistema jurídico pátrio, uma vez que o Recurso de Revisão possui hipóteses de cabimento em rol exaustivo, nos termos do art. 74 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, *in verbis*:

¹⁰ Pg. 07 da peça 79 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

I – acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara;

II – nas decisões em Pedido de Rescisão;

III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.

[...]”

Todas as alegações apresentadas visam alterar o entendimento do mérito já decidido por este Tribunal de Contas em duas instâncias, não havendo qualquer suporte legal para rediscutir tais questões em sede de Recurso de Revisão, conforme acima exposto.

Desse modo, não conheço do presente Recurso de Revisão quanto a este ponto, frente à ausência de divergência entre o entendimento exposto no Acórdão recorrido e o entendimento paradigma do STF apresentado pelo Recorrente.

b) negativa de vigência do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

O Recorrente alega que houve negativa de vigência do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; que o Acórdão recorrido adota a tese de que tal dispositivo legal se aplica somente ao poder sancionador, sem se aplicar no âmbito ressarcitório; que tal dispositivo visa combater a insegurança jurídica na atuação do agente público; que é necessário que o gestor público não seja condenado ao ressarcimento quando os atos decorrerem de erro escusável;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o referido dispositivo legal se aplica às condenações de ressarcimento ao erário; que não há qualquer antinomia entre o referido dispositivo legal e o art. 37, § 6º, da Constituição Federal; que o legislador pode graduar a responsabilidade civil; que o art. 28 da LINDB também rege a responsabilização do agente público ao ressarcimento ao erário; que, ao manter a condenação do Recorrente à restituição dos valores, mesmo após reconhecer que não agiu com dolo ou erro grosseiro, o Acórdão recorrido negou vigência ao referido dispositivo legal; que deve ser afastada a condenação ao ressarcimento ao erário.

Após análise dos presentes autos, verifico que cabe razão ao Recorrente.

Inicialmente, verifico que o fundamento recursal encontra guarida em suas hipóteses de cabimento previstas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, pois aborda negativa de vigência de lei federal pelo Acórdão recorrido, qual seja, o art. 28 da LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

A negativa de vigência significa deixar de aplicar a norma no caso concreto, impedindo que lei federal seja aplicada como deveria, a exemplo, novamente, do Recurso Especial dirigido ao STJ – Superior Tribunal de Justiça, previsto no art. 105, III, a, da Constituição Federal, conforme leciona Daniel Amorim Assumpção Neves, nos seguintes termos:

“Trata-se de alínea mais utilizada na praxe forense para fundamentar a interposição de recurso especial. Entende a melhor doutrina que o termo “contrariar” é mais amplo do que “negar vigência”, mas a nítida distinção entre esses dois termos é absolutamente inútil, considerando-se que tanto num quanto noutro será cabível o recurso especial. Para alguns, inclusive, devem ser tratados como expressões sinônimas. De qualquer maneira, “contrariar” significa distanciar-se da mens legislatoris ou da finalidade da norma, incluindo uma má interpretação que importe o desvirtuamento de seu conteúdo, enquanto “negar vigência” significa deixar de aplicar a norma correta no caso concreto. Tanto a contrariedade como a negativa de vigência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

impedem a lei federal de ser aplicada como deveria, sendo nesses termos vícios da mesma gravidade.”¹¹

O Acórdão recorrido afastou a condenação do Recorrente quanto à multa administrativa imposta, uma vez que no Acórdão da primeira instância concluiu pela culpa simples do Recorrente, afastando a ocorrência de erro grosseiro; mas manteve a condenação pelo ressarcimento ao erário, sob o entendimento de que o art. 28 da LINDB alcança somente o âmbito sancionatório, não devendo ser aplicado no âmbito ressarcitório, tendo em vista o dispositivo previsto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, além de que tal dispositivo da LINDB não excluiria a possibilidade de responsabilização no caso de culpa simples, uma vez que não apresenta o advérbio “somente”, e que o ressarcimento não constitui sanção, mas consequência do prejuízo causado.

Desse modo, verifica-se que o Acórdão recorrido afastou a incidência do art. 28 da LINDB ao âmbito ressarcitório, configurando a hipótese de incidência do recurso de revisão, previsto no art. 74, III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, razão pela qual deve ser conhecido.

Quanto ao mérito, tendo em vista que o Acórdão nº 550/19¹², proferido em primeira instância de julgamento, concluiu pela culpa simples do Recorrente, afastando a ocorrência de erro grosseiro em sua conduta, tal fato resta incontroverso no presente feito, tendo em vista a impossibilidade de *reformatio in pejus*, princípio basilar da processualística nacional, uma vez que os recursos foram interpostos somente pela defesa.

Apesar de tal caracterização da conduta do Recorrente, de culpa simples, o referido Acórdão aplicou multa administrativa e determinou o ressarcimento ao erário.

Em Recurso de Revista, tal Acórdão foi reformado quanto à multa imposta, mas mantido o dever de ressarcimento ao erário, conforme acima exposto.

¹¹ Neves, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil – Volume Único. 8ª ed. JusPodivm, 2016. Pg. 1614.

¹² Peça 43 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, entendo que o art. 28 da LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro alcança não somente as sanções, mas o dever de ressarcimento no caso de lesão ao erário, conforme passo a expor.

Tal dispositivo legal prevê que os agentes públicos respondem por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, nos seguintes termos:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Não entendo que tal dispositivo não exclua a possibilidade de responsabilização no caso de culpa simples pela falta do advérbio “somente”, pois tal advérbio é desnecessário ao caso, uma vez que o sentido da lei é prever as hipóteses em que o agente público pode ser responsabilizado, sendo clara em listar os casos de dolo ou de erro grosseiro.

Exigir tal advérbio derrubaria por terra diversos dispositivos legais e constitucionais previstos na legislação pátria, a exemplo do art. 74 da Lei Orgânica deste Tribunal de contas, acima citado, que prevê as hipóteses de cabimento do Recurso de Revisão, de modo exaustivo, sem possuir o advérbio “somente” em sua redação, que, mesmo sem tal adverbio, é uníssono o entendimento de que tal espécie recursal somente se aplica nas hipóteses ali previstas.

Também possuo o entendimento de que o ressarcimento não constitui sanção, mas consequência do prejuízo causado, instituto derivado do direito civil, onde as partes devem ser restituídas ao estado anterior do ilícito praticado. No entanto, o referido dispositivo legal se refere à responsabilização, e não somente à sanção, sendo que a responsabilidade envolve o conceito de responder pelas suas ações, ou, até mesmo, por de outros, caso haja previsão legal, como a responsabilidade dos pais pelos filhos menores.

A responsabilização, desse modo, envolve tanto o caráter sancionatório quanto o ressarcitório, sendo que o primeiro decorre de previsão expressa em lei, enquanto o segundo depende das consequências dos atos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

praticados, ou seja, da verificação da ocorrência de dano ao patrimônio de terceiros, instituto este de caráter civil, conforme expressamente previsto no Código Civil, nos seguintes termos:

“Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

Um dos objetivos que levou a Lei nº 13.655/2018 a promover alterações na LINDB, inclusive a inserção de seu art. 28, foi servir de antídoto ao “apagão das canetas”, termo utilizado para se referir à inércia do administrador público em tomar decisões e ações no cotidiano, por medo de ser responsabilizado por suas ações, sendo muito menos arriscado não tomar nenhuma decisão ou não inovar em nenhum sentido, o que causa uma inação ao Estado e prejudica a prestação efetiva dos serviços públicos, nos seguintes termos:

“Uma das principais falhas desse sistema normativo é que ele não considera o administrador probo, honesto e responsável. O desamparo normativo desse agente público produz externalidades negativas para além dos atos praticados pelos agentes corruptos. Causa a paralisia da administração pública. Ninguém decide mais nada. A lógica de autodefesa é a seguinte: se a inércia, quando muito, pode lhe importar uma sanção funcional, enquanto a ação pode lhe importar na sua responsabilização patrimonial, o melhor é não fazer nada. O problema é que a legítima defesa do gestor público leva, no final do processo, à inação do Estado, com violação reflexa aos demais fundamentos. Bem-vindo, pois, o artigo 28 da Lei 13.655/2018, de acordo com o qual “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Um antídoto ao “apagão das canetas”.¹³

Esse entendimento também é apresentado por Gustavo Binenbojm e André Cyrino, que demonstram que o art. 28 da LINDB busca proteger o gestor que quer fazer uma boa administração e partir para abordagens inovadoras, nos seguintes termos:

“O mundo da aplicação da lei de ofício é um lugar bastante seguro para o agente público. Segue-se fria e acriticamente o comando legal e evitam-se problemas. O gestor que cumpre e faz incidir a lei é probo em qualquer cenário. Sua ação nada mais é que reflexo da vontade geral, com o que se legitima e se protege.

Esse mundo, porém, não existe. Talvez nunca tenha existido. O sonho de vinculação rigorosa à vontade dos representantes do povo reunidos em assembleia mostrou-se simplesmente utópico e até mesmo indesejável. A lei não contém toda a ação administrativa. Sabe-se hoje, que administrar, e.g., implica funções proativas de prestação de serviços públicos; abrange, ainda, considerações complexas sobre como regular setores da economia; e envolve, também, decisões difíceis em âmbitos deixados em aberto pelo legislador.

Todavia, os órgãos de controle parecem crer no mundo da aplicação ex officio da lei. Na verdade, teimam em advogar – muitas vezes com boas intenções – que basta ao administrador seguir os comandos normativos, para que não venha a ser punido. Esse gestor público tem, inclusive, um título. É o administrador médio, segundo a jurisprudência do TCU. Trata-se de uma mente iluminada, que age irrepreensível, cautelosa e diligentemente. Mesmo que a aplicação da lei implique em algum juízo interpretativo, essa exegese (idêntica ao dos órgãos de controle) seria verificável de forma certa por esse

¹³ Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestor, espécie de Hércules administrativo, num paralelo com o juiz filósofo de Dworkin.

Somente o administrador médio está confortável e seguro. Sem tal clarividência, no entanto, os incentivos do administrador público – que quiser ser honesto – serão de adoção de postura estritamente burocrática, em sua pior conotação. Será um sujeito preso a ritos e cautelas que tendem a gerar paralisia decisória. É o apagão das canetas, como se tem referido. Um quadro de temor e inação.

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) surge nesse cenário. Era preciso cuidar do gestor que quer fazer uma boa administração a partir de abordagens inovadoras, mas que tem medo de agir. O legislador precisava lidar com o receio de qualquer espécie de criatividade administrativa, de não se querer assumir o risco do erro. Com efeito, o rigoroso sistema de controles administrativos, que nem sempre é suficiente para inibir casos graves de má gestão e corrupção, acaba por dissuadir a ação daqueles que poderiam sugerir mudanças. Dorme tranquilo quem indefere, dizia Marcos Juruena.

O art. 28, LINDB, tem o escopo de proteger o gestor com boas motivações. Para que ele possa assumir o risco de deferir e dormir bem. Do mau administrador continuam tratando os inúmeros estatutos de controle da moralidade administrativa (Lei de Improbidade Administrativa, Lei Geral de Licitações etc.). a LINDB, no seu art. 28, quer tutelar o administrador com incentivos positivos de inovação no trato da coisa pública.”¹⁴

Desse modo, seria um contrassenso tal diploma legal afastar a aplicação de sanções ao agente público e manter a responsabilização pelo ressarcimento ao erário, pois, na maioria dos casos, tendo em vista os vultosos valores financeiros que tramitam na Administração Pública, os valores de

¹⁴ Binenbojm, Gustavo; Cyrino, André. O art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. Revista de Direito Administrativo – FGV.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ressarcimento ao erário sobrepujam, em muito, qualquer multa administrativa imposta aos envolvidos.

A fim de evitar esta paralisia dos administradores e agentes públicos, as alterações promovidas na LINDB visam responsabilizar somente os atos dolosos e de erro grosseiro, afastando qualquer responsabilização nos atos praticados com culpa simples, tanto no âmbito sancionatório quanto ressarcitório, uma vez que tais agentes lidam diariamente com diversas tomadas de decisões, muitas delas envolvendo grandes quantias financeiras, sendo não razoável e proporcional esperar a atuação perfeita dos agentes envolvidos em todos os casos.

Sem dúvida, os administradores e agentes públicos devem aplicar todo o zelo no trato com o patrimônio público, tomando todas as precauções em seu proceder, visando a melhor gestão e aplicação dos recursos financeiros na Administração, mas somente podem ser responsabilizados quando agirem com dolo ou incorram em erro grosseiro, conforme prevê expressamente a legislação em vigor.

Independentemente das convicções pessoais, as normas editadas pelo parlamento devem ser aplicadas em todo o território nacional, tendo em vista que nossa República se constitui como um Estado Democrático de Direito, devendo todos se submeter às leis, inclusive os julgadores na aplicação das leis aos casos concretos.

Também não verifico qualquer incongruência entre o referido dispositivo legal e o disposto no art. 37, §6º, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 37.

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal dispositivo constitucional visa proteger o particular frente a possíveis danos praticados por agentes públicos no exercício de sua atuação, atribuindo ao Estado uma responsabilidade objetiva, conforme a doutrina nacional, não se exigindo a comprovação de culpa ou dolo, mas, tão somente, o nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano provocado ao particular, simplificando as ações ressarcitórias a serem movidas pelos particulares.

Tal medida visa recompor o patrimônio particular com mais facilidade no caso de danos perpetrados pela Administração, para que um indivíduo não suporte sozinho o prejuízo de ações promovidas em prol da coletividade.

Por outro lado, a Administração possui o direito de regresso ao agente que agiu como culpa ou dolo, a fim de proteger seu patrimônio e transferir o ônus do ressarcimento a quem realmente deu causa, conforme prevê expressamente a Constituição Federal, acima citada.

No entanto, as recentes alterações promovidas na LINDB, especialmente o seu art. 28, restringem os casos em que os administradores e agentes públicos respondem perante a Administração, para somente os casos de dolo ou de erro grosseiro, entendido este, por parte da doutrina, como culpa grave.

Tal medida visa, conforme acima exposto, proteger a atuação dos administradores e agentes públicos de toda e qualquer responsabilização, tendo em vista a impossibilidade de sua atuação com perfeição em todos os casos concretos, considerando, ainda, a enormidade de regras e previsões legislativas a serem observadas, além de procurar evitar o “apagão das canetas”, dando maior liberdade de atuação e de inovação aos gestores e agentes, visando melhorar e dar efetividade à prestação dos serviços aos cidadãos.

Desse modo, por um lado a Constituição Federal prevê regras para que os particulares sejam protegidos da ação estatal e, por outro, a legislação infraconstitucional prevê regras de proteção aos agentes públicos em sua atuação. Assim, em determinados casos, quem suportará determinados prejuízos praticados com culpa simples será a própria Administração, devendo tal fato ser atribuído ao risco da atividade praticada pelo próprio Estado, por opção do constituinte e do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislador, uma vez são raras as atividades praticadas sem quaisquer riscos, inclusive e principalmente no âmbito privado.

Também não verifico qualquer inconstitucionalidade no art. 28 da LINDB por restringir o espectro de responsabilização dos agentes públicos em relação à previsão constitucional. Apesar de a Constituição Federal prever tal responsabilização por dolo e culpa enquanto a LINDB prevê tal responsabilização somente para os casos de dolo e erro grosseiro, não há qualquer contrariedade entre a Lei e a Constituição, pelo contrário, há perfeita congruência entre ambos.

A Constituição estabelece de modo amplo os casos de responsabilização, enquanto a LINDB restringe o aspecto da culpa, admitindo somente os casos de erros grosseiros, mantendo perfeitamente o sentido da norma constitucional.

Diversas são as normas jurídicas que praticam o mesmo, restringindo o espectro de aplicação das normas constitucionais. Um dos exemplos é o caso da prisão do depositário infiel, prevista constitucionalmente e na norma infraconstitucional, mas, por interpretação do Supremo Tribunal Federal, que alçou à categoria de normas supralegais os tratados de direitos humanos que foram aprovados por procedimento ordinário pelo Poder Legislativo, tais prisões foram extirpadas do ordenamento jurídico.

Outros exemplos também foram bem citados pelo Recorrente, como o art. 143, I, e o art. 181, do Código de Processo Civil, que prescrevem que os magistrados e membros do Ministério Público somente serão responsabilizados por perdas e danos se atuarem com dolo ou fraude, nos seguintes termos:

“Art. 143. O juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando:

I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude;

II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 181. O membro do Ministério Público será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.”

Esse mesmo entendimento é compartilhado por Gustavo Binenbojm e André Cyrino, que demonstram que não há qualquer incompatibilidade entre o referido dispositivo legal e os ditames previstos na Constituição Federal, nos seguintes termos:

“O argumento se assenta na premissa de que culpa e erro grosseiro seriam conceitos jurídicos inconciliáveis – como se a adoção de um importasse, a fortiori, a exclusão de outro, por absoluta incompatibilidade. Não nos parece ser assim, como o devido respeito às opiniões em sentido contrário.

Em primeiro lugar, porque, em linha com o exposto acima, o erro passível de responsabilização na tradição jurídica brasileira pressupõe a ocorrência de culpa. Aquele que se engana, em linha de princípio, teria agido de maneira diferente, caso soubesse da realidade. Por conseguinte, a lógica é de que o engano em sua forma pura deve ser perdoado. Só não existirá escusa se houver culpa. Nesse sentido, longe de erro e culpa serem conceitos apartados, no que se refere à possibilidade de responsabilização pessoal, tem-se que são conceitos similares.

Em segundo lugar, com os olhos no art. 37, §6º, verifica-se que constituinte adotou um conceito amplo ao se referir à culpa, mas não fechou a questão sobre o grau de intensidade de sua incidência para a configuração da responsabilidade do agente público. Assim, logo à partida, a crítica adota uma versão de maximalismo constitucional incompatível tanto com a letra expressa da Lei Maior, quanto com uma visão aberta e democrática do constitucionalismo. Por evidente, não existe uma interdição constitucional a que o legislador democrático densifique o conceito de culpa ou adote uma certa modalidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ou intensidade para que a responsabilidade reste configurada. Isso é uma decorrência da abertura semântica do termo e também um imperativo de construção democrática do sentido das normas constitucionais ao longo do tempo. Não há como pretender congelar um conceito específico de culpa, apenas por desejo da doutrina, impedindo a sua regulamentação legal dentro de certas balizas semânticas.

A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a soluções inovadoras pelo agente público. O dever de boa administração será cumprido pelo agente público que se mantiver no limite entre os deveres de prudência e inovação, sem desbordar para os extremos.”¹⁵

Desse modo, verifico que a norma em questão possui congruência com os ditames constitucionais, além de não haver qualquer decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a sua inconstitucionalidade.

Apesar de o TCU – Tribunal de Contas da União já possuir decisões no sentido de aplicar o art. 28 da LINDB somente no âmbito sancionatório, afastando a sua aplicação no âmbito ressarcitório, não acompanho tal entendimento, pelos fundamentos acima expostos, estando ainda aberta tal questão na jurisprudência nacional em razão do breve período de vigência de tal normativo legal, havendo grande debate em seu entorno, tanto pela jurisprudência quanto pela doutrina.

¹⁵ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não é possível dissociar a responsabilização sancionatória da responsabilização ressarcitória, uma vez que o normativo legal prevê que a responsabilização dos agentes públicos somente nos casos de dolo ou erro grosseiro, não havendo qualquer exceção quanto ao ressarcimento ao erário.

Conforme acima já exposto, o ressarcimento ao erário é a forma mais grave de responsabilização, uma vez que, geralmente, são realizados em grandes valores financeiros, tendo em vista o montante que trafega pelas contas dos entes públicos, não sendo razoável a lei proteger o agente público somente quanto às sanções, o que ainda tornaria inócua qualquer tentativa de evitar a paralisia no atuar administrativo e incentivar a inovação no serviço público, mantendo o fenômeno do “apagão das canetas”.

O próprio Tribunal de Justiça do Paraná, com a edição do art. 28 da LINDB, tonou atípica a punição por ato de improbidade administrativa que cause dano ao erário na modalidade culposa, nos seguintes termos:

“Para a configuração do ato de improbidade administrativa, é necessária a análise do elemento subjetivo, qual seja, dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11, observando-se que o art. 10 da Lei 8429/92 foi alterado pela Lei 13655/18, não mais sendo admitida a caracterização de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário na modalidade culposa.”¹⁶

Em seu voto de Relatoria, a Exmo Desembargadora Regina Afonso Portes deixou claro que o art. 28 da LINDB afeta diretamente a regra do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, transformando o pressuposto para a responsabilização do agente público somente para os casos de dolo e erro grosseiro, sendo afastada a ideia de responsabilização por culpa, nos seguintes termos:

¹⁶ TJPR - 4ª C.Cível - 0002538-03.2011.8.16.0145 - Ribeirão do Pinhal - Rel.: Desembargadora Regina Afonso Portes - J. 13.11.2018. No mesmo sentido: TJPR - 4ª C.Cível - 0008060-14.2015.8.16.0034 - Piraquara - Rel.: Desembargadora Regina Afonso Portes - J. 18.09.2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Acrescente-se que a Lei nº 13655/18 alterou o art. 10 da Lei 8429/92, não mais sendo admitida a caracterização de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário na modalidade culposa. Estabeleceu o artigo 28 da Lei 13.655/18 que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. A nova disposição da LINDB afeta diretamente a regra do artigo 10 da Lei 8.429/92, à medida em que transforma em pressuposto da responsabilização do agente público (que decide ou emite opinião técnica) exclusivamente o dolo e o erro grosseiro, afastando, pois, a ideia de responsabilização por culpa stricto sensu.”¹⁷

Com isso, foi editado o seguinte enunciado pelo Tribunal de Justiça do Paraná:

“Enunciado 10: O artigo 10 da Lei nº 8.429/92 deve ser interpretado à luz do artigo 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), com as alterações feitas pela Lei nº 13.655/18, não mais sendo admitida a caracterização de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário quando o agente atua com culpa simples ou leve; apenas mediante dolo ou erro grosseiro, equivalente este à culpa grave nos termos do Decreto nº 9.380/19.”

Ocorre que o legislador preferiu, através da Lei nº 13.655/18, alterar a LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, norma esta considerada de “superdireito”, devendo ser aplicada a toda a legislação pátria, sem distinção, a fim de implantar um ambiente de menor instabilidade para os agentes públicos, conforme leciona Flávio Tartuce, citando Carlos Eduardo Elias de Oliveira, discorrendo sobre sua natureza de “Lei da Segurança Hermenêutica na Administração Pública”, nos seguintes termos:

¹⁷ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Como bem pondera Carlos Eduardo Elias de Oliveira, professor de Direito Civil e assessor jurídico do Senado Federal, que tem participado ativamente da elaboração de várias normas recentes, o diploma que surge poderia ser batizado de Lei da Segurança Hermenêutica na Administração Pública, ‘pois o seu objetivo foi, em síntese, implantar um ambiente de menor instabilidade interpretativa para os agentes públicos e para os atos administrativos, os quais sambam nas asas vacilantes das surpresas provocadas pela superveniência de interpretações jurídicas advindas especialmente de órgãos de controle’ (...).”¹⁸

Frente ao exposto, entendo que o art. 28 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, recém incluso pela Lei nº 13.655/18, se aplica na responsabilização de modo amplo dos agentes públicos, ou seja, tanto na responsabilização de natureza sancionatória quanto de natureza ressarcitória, razão pela qual verifico que dever ser provido o presente Recurso de Revisão, para fins de afastar a determinação de ressarcimento ao erário pelo Recorrente, uma vez que sua conduta foi caracterizada como de culpa simples, sendo afastada a ocorrência de dolo ou de erro grosseiro pelo Acórdão de primeira instância de julgamento.

V – VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Conhecer parcialmente o Recurso de Revisão interposto e, no mérito, dar-lhe provimento, para fins de reformar o Acórdão recorrido e afastar a determinação de ressarcimento ao erário imposto ao Recorrente.

¹⁸ Tartuce, Flávio. Direito Civil. Vol. 1. Forense. 2019. pg. 99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

VI – VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO)

Dada a ausência de elementos que permitam a mudança da decisão recorrida, seja por inexistir divergência entre o entendimento exposto no Acórdão recorrido e o entendimento paradigma do STF, seja por não haver negativa de vigência da lei federal, e, calcado na existência de múltiplas decisões do Pleno deste Tribunal no mesmo sentido, VOTO:

a) Pelo NÃO CONHECIMENTO do recurso, tanto no que se refere à alegada divergência jurisprudencial quanto à negativa de vigência de lei federal, e, caso adentrado ao mérito;

b) No mérito, pelo NÃO PROVIMENTO do presente Recurso de Revisão, mantendo integralmente os termos do acórdão recorrido.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por maioria absoluta, em:

Não conhecer do presente Recurso de Revisão, dada a ausência de elementos que permitam a mudança da decisão, seja por inexistir divergência entre o entendimento exposto no Acórdão recorrido e o entendimento paradigma do STF, seja por não haver negativa de vigência da lei federal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO
e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal
de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 1 de outubro de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente