

Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

Autos n. 16.760.130-8

Trata-se de procedimento de iniciativa da Defensoria Pública-Geral que, por intermédio do seu Gabinete, requer ao Conselho Superior a revisão da Deliberação CSDP

n. 11/2015, que regulamenta a aplicação de sanções administrativas em contratos administrativos e seu respectivo procedimento a fim de estabelecer normas que regulamentem as seguintes questões:

1. estabelecimento das condutas sujeitas às sanções administrativas;
2. definição de fases da dosimetria para aplicação da sanção administrativa, disciplinando critérios para cúmulo de reprimendas;
3. definição expressa de circunstâncias agravantes e atenuantes;
4. parâmetros para fixação do *quantum* da sanção de multa, em especial a disposição expressa de um patamar mínimo;
5. disciplina mais esmiuçada do princípio da proporcionalidade enquanto critério já estabelecido para quantificação das sanções mediante previsão expressa dos subprincípios da adequação e da necessidade;
6. estabelecimento de prazo para que os contratados sujeitos à processo administrativo sancionatório que não apresentam defesa após parecer da Comissão Especial sejam assistidos pela Defensoria Pública da Curadoria Especial de Curitiba;
7. termo final do período de apuração dos juros incidentes em multa aplicada por infração contratual;
8. incidência de juros e correção monetária no parcelamento do valor final da multa aplicada em procedimento de apuração de infração contratual.

Constam nos autos cópia dos autos de n. 16.232.640-6, bem como diligência por mim empreendida com vistas a subsidiar o presente voto, a saber, manifestação da atual ocupante dos cargos de Curadoria Especial de Curitiba.

É o breve relatório.

1. Estabelecimento das condutas sujeitas às sanções administrativas;

Diferente de outros Estados, não há no Paraná lei que trate de normas gerais do processo administrativo. A Lei Estadual 15.608/2007, que cuida de licitações e contratos administrativos no Paraná, foi o diploma normativo que orientou a elaboração da Deliberação CSDP n. 112015, de modo que se reproduziu parte da norma que estabelece condutas e suas respectivas sanções. Para melhor compreensão do tema ora tratado, transcrevo aqui o dispositivo ora referido:

Art. 1º. O descumprimento das obrigações assumidas por ocasião de procedimento de licitação ensejará na aplicação, garantido o contraditório e a ampla defesa à licitante, das seguintes sanções, previstas no art. 150 da Lei Estadual nº 15.608/2007:

- I – Advertência, em caso de conduta que prejudique o andamento do procedimento licitatório ou da contratação;*
- II – Multa equivalente a 0,5% (cinco décimos por cento) sobre o valor total do contrato, por dia útil, limitada ao percentual máximo de 20% (vinte por cento), na hipótese de atraso no adimplemento de obrigação, tais como a assinatura do Termo de Contrato ou aceite do instrumento equivalente fora do prazo estabelecido, início e/ou conclusão do fornecimento fora do prazo previsto;*
- III – Multa de até 20% (vinte por cento) sobre o valor total do contrato, nas seguintes hipóteses, dentre outras:*
 - a) não manutenção da proposta;*
 - b) apresentação de declaração falsa;*
 - c) não apresentação de documento na fase de saneamento;*
 - d) inexecução contratual;*
 - e) recusa injustificada, após ser considerado adjudicatário, a assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração;*
 - f) abandono da execução contratual;*
 - g) apresentação de documento falso;*
 - h) fraude ou frustração do procedimento mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente;*
 - i) afastamento ou tentativa de afastamento de outra licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;*
 - j) atuação de má-fé na relação contratual, comprovada em procedimento específico;*
 - k) recebimento de condenação judicial definitiva por praticar, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;*

l) demonstraco de no possuir idoneidade para contratar com a Administrao, em virtude de atos ilcitos praticados, em especial infraoes  ordem econmica definidos na Lei Federal n 8.158/91;

m) recebimento de condenao definitiva por ato de improbidade administrativa, na forma da lei.

IV – Suspenso temporria de participao em licitao e impedimento de licitar e contratar com a DPPR pelo prazo de at 2 (dois) anos, nas seguintes hipteses:

a) recusa injustificada, aps ser considerado adjudicatrio, a assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administrao;

b) no manuteno da proposta;

c) abandono da execuo contratual; e

d) inexecuo contratual.

V – Declarao de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administrao Pblica, pelo prazo mximo de 05 (cinco) anos, aplicada  licitante que:

a) apresentao de declarao falsa na fase de habilitao;

b) apresentao de documento falso;

c) fraude ou frustrao do procedimento mediante ajuste, combinao ou qualquer outro expediente;

d) afastamento ou tentativa de afastamento de outra licitante por meio de violncia, grave ameaa, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

e) atuao de m-f na relao contratual, comprovada em procedimento especfico;

f) recebimento de condenao judicial definitiva por praticar, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

g) demonstraco de no possuir idoneidade para contratar com a Administrao, em virtude de atos ilcitos praticados, em especial infraoes  ordem econmica definidos na Lei Federal n 8.158/91; e

h) recebimento de condenao definitiva por ato de improbidade administrativa, na forma da lei.

Parágrafo único. As sanções previstas no presente poderão ser aplicadas cumulativamente.

Considerando que os artigos 150, 151 e 152 da Lei Estadual 15.608/2007 seguem a *ratio* do art. 87 da Lei 8.666/93, trazendo uma relação gradativa entre condutas e suas respectivas sanções¹, em respeito ao princípio da proporcionalidade, acredito que a norma defensorial já delimita com bastante minúcias as práticas merecedoras de punição e o faz em consonância com a lei de regência. Não resta, portanto, motivo para sua reforma.

2. Definição de fases da dosimetria para aplicação da sanção administrativa, disciplinando critérios para cúmulo de reprimendas;

Sobre a dosimetria, importante proceder à leitura da única norma que disciplina o tema na Deliberação CSDP 11/2015, *in verbis*, reprodução integral do art. 160 da Lei Estadual 15.608/2007:

Art. 15. Na aplicação das sanções, a Administração deve observar os seguintes parâmetros:

I - proporcionalidade entre a sanção, a gravidade da infração e o vulto econômico da contratação;

II - danos resultantes da infração;

III - situação econômico-financeira da sancionada, em especial sua capacidade de geração de receitas e seu patrimônio, no caso de aplicação de multa;

IV - reincidência, assim entendida a repetição de infração de igual natureza após aplicação da sanção anterior; e

V - circunstâncias gerais agravantes ou atenuantes da infração.

Em razão da vinculação legal e a impossibilidade de alteração dos critérios para sancionamento, o que resta à Defensoria Pública, em sede de deliberação, é definir o que seriam as circunstâncias gerais agravantes e atenuantes da infração. Trata-se da única oportunidade legal para que o administrador regulamentasse os critérios dosimétricos, o que proponho nesse voto e na minuta de Deliberação em anexo.

No parágrafo único do dispositivo acima referido quanto no art. 150 da Lei Estadual 15.608/2007, há previsão expressa quanto à possibilidade de cumulação de

¹ CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. As sanções nos contratos administrativos e o princípio da proporcionalidade. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1103, 9 jul. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8614>. Acesso em: 16 out. 2020.

sanções. Importante, portanto, reconhecer a necessidade de alteração da norma para deixar claro que tal cumulação deve resultar apenas quando há concurso simultâneo de infrações, devendo ser aplicada a punição respectiva à conduta praticada, algo semelhante ao que se denomina de cúmulo material no Direito Penal. A escolha por tal critério deve-se ao fato de que, no Direito Administrativo brasileiro, o cúmulo material de infrações e de suas respectivas sanções tem sido a regra em diplomas legais relevantes, a exemplo das normas do artigo 87, §2º da Lei 8.666/93², do 266 do Código de Trânsito Brasileiro³ e do artigo 72, § 1º, da chamada Lei de Crimes Ambientais⁴ (mas que dispõe também de sanções administrativas).

3. Disciplina mais esmiuçada do princípio da proporcionalidade enquanto critério já estabelecido para quantificação das sanções mediante previsão expressa dos subprincípios da adequação e da necessidade.

Não há dúvidas de que o princípio constitucional de individualização das penas (artigo 5º, inciso XLVI, CF/88) deve ser estendido para o âmbito sancionatório administrativo, sem que sejam impostas obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público. Sobre o tema, valho-me de lição de Marçal Justen Filho⁵:

[...] a individualização da punição envolve uma atuação decisória fundada no princípio da proporcionalidade. O dimensionamento (dosimetria) da sanção concretamente imputada deve refletir tanto a gravidade objetiva da conduta praticada quanto a reprovabilidade do elemento subjetivo do agente.

A ordem jurídica e as demandas da sociedade exigem que o sancionamento seja proporcional à conduta ilícita. A punição excessiva viola os valores fundamentais e se constitui num fator que dificulta o sancionamento concreto. A repressão insuficiente é uma ofensa à ética e incentiva a ilicitude.

Como já observado no item anterior, a proporcionalidade na forma descrita no art. 15 da Deliberação CSDP 11/2015 já é suficientemente clara, não demandando regulamentação posterior. Não vejo porque destrinchar o dispositivo que trata da proporcionalidade sem incorrer em grande risco de complicar ainda mais a tarefa do aplicador da norma. Muito mais interessante estabelecer novas regras em relação à multa prevista no inciso IV do art. 150, única sanção que na Deliberação n. 11/2015 que,

² § 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis. ³ Art. 266. Quando o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as respectivas penalidades.

⁴ § 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

⁵ <https://www.conjur.com.br/2017-out-19/marcal-justen-filho-in-12017-nao-servir-apenas-presidencia>

de fato, demanda uma tarefa interpretativa complexa ante a ausência de definição de seu patamar mínimo⁶.

4. Definição expressa de circunstâncias agravantes e atenuantes

Ainda no âmbito da reforma da dosimetria, acolho o pedido da Chefia de Gabinete para que sejam expressamente estabelecidas as circunstâncias agravantes e atenuantes, as quais devem guardar relação com aspectos subjetivos do contratado e com o grau de reprovabilidade das condutas. Após pesquisa em diplomas normativos sobre procedimento sancionatório administrativo, tive como inspiração para redação dos dispositivos a Instrução Normativa n. 1/2017 da Presidência da República, que estabelece critérios para conduta e dosimetria na aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, em seu âmbito, e ainda a Lei Estadual fluminense Lei n. 5.427/2009, que estabelece normas sobre Atos e Processos Administrativos no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

5. Parâmetros para fixação do *quantum* da sanção de multa, em especial a disposição expressa de um patamar mínimo.

Como já explanado no item 3, é manifesta a necessidade de fixação de patamar-base cominado para a sanção de multa prevista no inciso III do artigo 1º da Deliberação CSDP 11/2015, eis que tal norma estabelece apenas o seu quantum máximo (“até 20%”).

6. Estabelecimento de prazo para que os contratados sujeitos à processo administrativo sancionatório que não apresentam defesa após parecer da Comissão Especial sejam assistidos pela Defensoria Pública da Curadoria Especial de Curitiba;

A Chefia do Gabinete também requer previsão expressa de prazo para que a Defensoria Pública de Curadoria Especial apresente defesa de contratados que integram polo passivo de procedimento sancionatório contratual e não se manifestam após parecer jurídico da comissão designada para apuração dos fatos. Tal pedido causa estranheza na medida em que não existe previsão normativa para que o referido ofício atenda essas demandas.

Não se desconhece o fato de a Defensoria Pública-Geral ter acolhido parecer da Coordenadoria Jurídica no sentido da necessidade de nomeação de curador especial

⁶ A leitura do inciso I do art. 15 deve ser feita em concurso com a do artigo 3º, a qual vincula o valor da multa ao dos prejuízos causados pela conduta do contratado, não deixando margem para dúvida quanto ao critério da proporcionalidade entre a infração e sua punição: *Art. 3º. A multa prevista no art. 1º, III, tem por escopo ressarcir a DPPR dos prejuízos causados, não eximindo o licitante do dever de integral indenização, caso a referida sanção pecuniária seja insuficiente à recomposição total do dano experimentado* (Grifei).

frente a observância dos princípios do contraditório e ampla defesa no devido processo legal e sua necessidade de exercício de forma mais ampla possível. No entanto, essa elasticidade interpretativa quanto ao alcance da norma que prevê a função atípica da Defensoria Pública na curadoria especial (art. 72 do CPC) encontra limites em sua própria redação – a menção expressa à atividade judicial de nomeação não deixa dúvidas de que **não** cuida de procedimento administrativo⁷ -, mas também na organização de atribuições da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

Os ofícios de Curadoria Especial deixam expressa a atribuição de atendimento às Varas Cíveis, seguindo a tendência, bem clara na redação original da Deliberação CSDP

n. 1/2015 quanto nas suas constantes reformas, de que os ofícios são desenhados para atender apenas as demandas judiciais, deixando explícitas as atribuições em procedimentos administrativos. Veja-se, por exemplo, os ofícios da Execução Penal de Curitiba, alterados recentemente pela Deliberação CSDP n. 10/2020. Antes dessa reforma, a menção expressa à defesa em procedimentos administrativos disciplinares estava prevista na Deliberação CSDP n. 3/2017 já tornava possível a atuação dessas Defensorias Públicas nesse âmbito. Esse mesmo padrão institucional se vê também na matéria de infância cível⁸. No caso dos ofícios de curadoria especial, o estabelecimento de norma expressa ampliando seu feixe de atribuições é imprescindível porque a Lei Complementar n. 80, em seu art. 4º, XVI, deixa nítido que a atuação da Defensoria Pública nessa matéria restringe-se àquela prevista em LEI e a única norma de caráter legal que prevê tal mister é a já referida norma do CPC, restrita à seara judicial.

Resta, por fim, incompreensível a preocupação exacerbada com o direito à defesa técnica do contratado investigado quando se sabe que o decurso de prazo de defesa *in albis*, no âmbito do processo administrativo, não redundará na aplicação dos efeitos da revelia, *ex vi* o *caput* do art. 27 da Lei n 9784/99, lei que cuida de normas gerais do processo administrativo:

"Art. 27. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.

Além da falta de respaldo normativo-legal, a interpretação encampada pela Coordenadoria Jurídica redundará numa opção de gestão totalmente desvirtuada dos objetivos constitucionais e legais da Defensoria Pública: numa instituição extremamente deficitária em seus recursos humanos, que está há anos-luz de distância de atender adequadamente a população necessitada e vulnerável do estado, por que dispor de quatro Defensorias Públicas⁹ para salvaguardar a ampla defesa e contraditório de pessoas jurídicas que contratam com a instituição e, pior, ainda violam, em teses, seus

⁷ Art. 72. O juiz nomeará curador especial ao: I - incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade; II - réu preso revel, bem como ao réu revel citado por edital ou com hora certa, enquanto não for constituído advogado. Parágrafo único. A curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei.

⁸ 1ª Defensoria Pública de Curitiba com atribuição para atender a 1ª Vara de Infância e Juventude na área cível e **atuação junto aos Conselhos Tutelares e à rede de atendimento à criança e ao adolescente** (grifei). ⁹ Trata-se das 33ª, 34ª, 35ª e 36ª Defensorias Públicas de Curitiba.

deveres contratuais? A seguir o raciocínio da Coordenadoria Jurídica, a Defensoria Pública de Curadoria Especial deveria atuar em TODAS as hipóteses de revelia em procedimentos que apuram a violação contratual por particulares no Estado do Paraná, em quaisquer poderes, órgãos e entidades, priorizando uma das funções atípicas da Defensoria Pública em nome da ampla defesa e do contraditório de quem está bem longe de ser necessitado e vulnerável.

Deste modo, este colegiado vota pela desnecessidade de assistência jurídica por membro ou servidor no caso de empresa revel ou intimada por edital.

7. Termo final do período de apuração dos juros incidentes em multa aplicada por infração contratual.

A Chefia de Gabinete repassa para este Conselho dúvidas quanto ao cálculo da multa em um caso específico, em que o Departamento de Contratos apresentou duas formas diferentes de calcular a multa aplicada em sede de procedimento administrativo. Do que se depreende da leitura da manifestação da Coordenadoria Jurídica, a multa que é objeto de dúvida em caso concreto é de natureza diversa daquela tratada na Deliberação CSDP n. 11/2015, que é a multa resultante do procedimento administrativo sancionatório contra o contratado infrator. Confira-se às fls. 52:

Conseqüentemente, o DPC solicita análise desta Coordenadoria Jurídica sobre as seguintes indagações, em resumo: (i) a necessidade de retificar o cálculo da multa contratual decorrente de cláusula penal moratória; (ii) a análise “se a diferença em haver poderá ser cobrada da contratada sem acréscimo de juros e correção monetária do período entre o primeiro desconto e os próximos débitos” (Grifei)

Pelo que se vê, a dúvida compreende a multa de mora, que tem é prevista em edital e tem natureza contratual (vide art. 69, II, “b”, Lei Estadual 15.608/2007). Essa multa não se confunde com a multa administrativa, de natureza punitiva e compensatória, prevista no art. 150 da Lei Estadual 15.608/2007 e na deliberação cuja reforma se deseja (vide artigos 1º e 3º).

Desse modo, acredito que tanto as questões constantes nos itens 7 e 8 merecem um procedimento próprio e os encaminhamento para distribuição.

8. Incidência de juros e correção monetária no parcelamento do valor final da multa aplicada em procedimento de apuração de infração contratual.

Tratou-se sobre a questão no item acima.

Encerrada a análise das questões, apresento, em anexo, a minuta de Deliberação para apreciação deste Conselho.

É como voto.

Curitiba, data da assinatura digital.

Andreza Lima de Menezes

Conselheira



ePROCOLO



Documento: **REDACAOFINALVotoAPROVADO16.760.1308reformaDel112015.pdf**.

Assinado por: **Andreza Lima de Menezes** em 19/11/2020 16:36.

Inserido ao protocolo **16.760.130-8** por: **Amanda Beatriz Gomes de Souza** em: 18/11/2020 15:49.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
98bcf2fbfe02a732b62ef43a620099db.