TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	61031/20
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE JACAREZINHO
INTERESSADO:	APARECIDO DONIZETTI ELERO, DANIELLE CRISTINE SILVANO CRUZ, FERNANDO JEFFERSON FALEIROS, GERALDO LUIZ ROMÃO, HOMERO PAVAN FILHO, JOAO PAULO LIMA CARRETERO, LUIZ CARLOS MARTONI, MARCELO JOSE BERNARDELI PALHARES, MARIA ELIZABETH RODRIGUES CARREIRA FAGA, MUNICÍPIO DE JACAREZINHO, RICARDO ALVES PEREIRA, SERGIO EDUARDO EMYGDIO DE FARIA
ADVOGADO PROCURADOR:	FABIO JUNIOR SOARES, GABRIEL FERREIRA DE CRISTO
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2245/22 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Jacarezinho. Achado 1 – aquisições e contratações efetuadas sem observar o prévio e regular procedimento licitatório. Achado 2 – terceirização irregular de atividade inerente a categoria abrangida pelo plano de cargos do ente. Achado 3 – obra concluída inoperante. Prejulgado nº 26. Acórdão nº 1370/22-STP. Reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e consequente extinção do feito sem julgamento de mérito no que diz respeito ao achado 1. Contas irregulares e aplicação de multas com relação aos achados 2 e 3. Expedição de determinações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária[1] proposta pela Coordenadoria de Auditoria – CUAD, tendo por objeto irregularidades identificadas em fiscalização realizada junto ao Poder Executivo do Município de Jacarezinho, por força de determinação contida no Acórdão de Parecer Prévio nº 394/18-S2C[2] e em cumprimento ao Despacho nº 382/19-CGF, exarados na Prestação de Contas do Prefeito Municipal nº 256189/15, relativa ao exercício de 2014.

A unidade técnica apontou as seguintes irregularidades:

[1] Peça 4.
[2] Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Ivan Lelis Bonilha – relator e Ivens Zschoerper Linhares.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

- Achado 1 – Aquisições e contratações efetuadas sem observar o prévio e regular procedimento licitatório;
- Achado 2 – Terceirização irregular de atividade inerente a categoria funcional abrangida pelo plano de cargos do ente;
- Achado 3 – Obra concluída inoperante.

A responsabilidade foi imputada aos Senhores Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, prefeito municipal nas gestões 2013-2016 e 2017-2020 (achados 1, 2 e 3), Geraldo Luiz Romão, Secretário Municipal de Saúde de 01/2014 a 12/2014 (achado 1), Luis Carlos Martoni, Secretário Municipal de Conservação Urbana de 01/2014 a 08/2014 (achado 1), Homero Pavan Filho, Secretário Municipal de Comércio, Turismo, Indústria e Serviços de 01/2014 a 12/2014 (achado 1), Maria Elizabeth Rodrigues Carreira Fagá, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes de 01/2014 a 12/2014 (achado 1), Fernando Jefferson Faleiros, Secretário Municipal de Administração de 01/2014 a 12/2014 (achados 1 e 2), João Paulo Lima Carretero, Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente de 01/2014 a 12/2014 (achado 1), Aparecido Donizetti Elero, Secretário Municipal de Conservação Urbana de 09/2014 a 12/2014 (achado 1), Ricardo Alves Pereira, Procurador-Geral do Município de 01/2014 a 12/2014 (achado 2), e Danielle Cristine Silvano Cruz, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes de 12/2018 a 12/2019 (achado 3).

A Coordenadoria sugeriu a aplicação de multas aos responsáveis e a expedição de determinações.

Por meio do Despacho nº 175/20-GCILB[3], foram determinados o processamento da tomada e a citação dos interessados.

As Senhoras Maria Elizabeth Rodrigues Carreira Fagá e Danielle Cristine Silvano Cruz apresentaram defesa, respectivamente, às peças 80-82 e 83-85.

O Senhor Aparecido Donizetti Elero compareceu à peça 91 para solicitar que a unidade técnica apontasse, de forma clara e objetiva, quais as condutas irregulares por ele praticadas.

[3] Peça 50.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

Mediante o Despacho nº 670/20-GCILB[4], os autos foram encaminhados à CAUD para que, no contexto dos fatos descritos no achado 1, procedesse à identificação dos empenhos e das liquidações de despesas irregulares atribuídos a cada um dos agentes apontados como responsáveis.

Em cumprimento a essa determinação, a unidade técnica, por intermédio da Informação nº 8/20-CAUD[5], apresentou, à peça 99, lista com os empenhos e suas respectivas liquidações de responsabilidade de cada agente indicado no achado 1, salientando que a responsabilidade, por todos os eventos, recai também sobre o prefeito municipal, Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria.

Diante disso, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi concedida nova oportunidade de manifestação aos responsáveis.

Os Senhores Geraldo Luiz Romão, Luiz Carlos Martoni, Ricardo Alves Pereira, Aparecido Donizetti Elero e Homero Pavan Filho apresentaram defesa, respectivamente, às peças 113-114, 120-122, 126-127, 131-133 e 150-151. Já o Município de Jacarezinho e os Senhores Fernando Jefferson Faleiros e Sérgio Eduardo Emygdio de Faria deixaram transcorrer o prazo sem manifestação[6].

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, na Instrução nº 2277/21[7], manifestou-se pela procedência da tomada, com a aplicação das sanções e a expedição das determinações sugeridas na proposta inaugural.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 737/21-6PC[8], acompanhou o opinativo da unidade técnica.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a presente tomada de contas extraordinária tem por objeto irregularidades identificadas em fiscalização realizada junto ao Poder Executivo do Município de Jacarezinho, por força de determinação contida no Acórdão de

[4] Peça 96.
[5] Peça 98.
[6] Peça 159.
[7] Peça 162.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

Parecer Prévio nº 394/18-S2C[9] e em cumprimento ao Despacho nº 382/19-CGF, exarados na Prestação de Contas do Prefeito Municipal nº 256189/15, relativa ao exercício de 2014.

Passo, pois, à apreciação das inconformidades.

2.1. ACHADO 1 – AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES EFETUADAS SEM OBSERVAR O PRÉVIO E REGULAR PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A unidade técnica, em consulta aos empenhos emitidos pelo Município de Jacarezinho no exercício de 2014, constatou a existência de diversas falhas, consistentes na realização de pagamentos sem vinculação a um contrato ou a algum procedimento de compra ou relativos a objetos não previstos em contratos vigentes e na prática de fracionamento da despesa mediante a realização de diversas compras por "pedidos de empenho", sem a prévia formalização de um procedimento de compra e do contrato.

A CAUD detectou, ademais, que o município realizou compras parceladas de combustíveis, por intermédio de contratos firmados a partir de dispensas de licitação justificadas pela emergência, que, no caso, seria ficta, ocasionada pela inércia administrativa em providenciar um novo procedimento licitatório na época oportuna, além de não constar parecer jurídico quanto à análise dos requisitos do art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/1993[10] nem a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

Verificou-se, por fim, a prorrogação para além de 180 dias de contratos decorrentes de dispensa de licitação, realizados em caráter emergencial.

Diante dessas constatações, a unidade técnica apontou ofensa aos princípios da licitação pública e do planejamento das compras e à fixação da modalidade pelo valor, sendo a responsabilidade imputada ao prefeito e aos

[8] Peça 163.
[9] Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Ivan Lelis Bonilha – relator e Ivens Zschoerper Linhares.
[10] *"Art. 24. É dispensável a licitação:*
(...)
IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

respectivos secretários municipais, aos quais a CAUD sugeriu a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "d", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[11].

Após análise das defesas apresentadas, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, em manifestação corroborada pelo Ministério Público de Contas, opinou pela procedência da tomada, com a responsabilização dos agentes envolvidos, nos termos propostos na exordial.

Nota-se, contudo, que a pretensão sancionatória encontra-se prescrita, nos termos do Prejulgado nº 26 desta Corte[12], em virtude do decurso de prazo superior a cinco anos entre o término do período de apuração do achado (31/12/2014[13]) e o despacho que ordenou a citação, datado de 12/02/2020[14].

Nessa toada, em consonância com o entendimento firmado por esta Corte no Acórdão nº 1370/22-STP[15], mostra-se inócuo o exame de mérito quanto a fatos alcançados pela prescrição.

Na mencionada decisão, prevaleceu o juízo de que a inclusão de nome na relação dos agentes com contas julgadas irregulares constitui uma sanção e de que, estando prescrita a pretensão punitiva, a emissão de pronunciamento de mérito não produziria nenhuma consequência jurídica.

Para melhor elucidação, confiram-se alguns trechos do julgado:

---

obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;"

[11] *"Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*
(...)
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
(...)
d) contratar ou adquirir bens, serviços e obras de engenharia, sem a observância do adequado processo licitatório, quando exigível este, ou sem os devidos processos administrativos justificando a dispensa ou inexigibilidade, excetuando-se as compras de pequeno valor, realizadas mediante pronto pagamento;"

[12] *"Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo."*

[13] Em conformidade com a "Relação de empenhos de responsabilidade dos agentes indicados no Achado 1", apresentada pela CAUD à peça 99.

[14] Despacho nº 175/20-GCILB (peça 50).

[15] Recurso de Revista nº 500661/20. Por maioria absoluta: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães (relator designado), Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares. Restaram vencidos os Conselheiros Nestor Baptista (relator originário) e Artagão de Mattos Leão. Trânsito em julgado: 13/09/2022.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

> *"A inclusão do nome de agentes públicos no rol dos gestores com contas julgadas irregulares, ainda que não implique em consequências atribuídas diretamente por este Tribunal ao jurisdicionado, importa efetivas consequências na vida jurídica do agente, devendo ser considerada sanção, de modo que não se coaduna com o reconhecimento da prescrição sobre os fatos apurados, que tem por necessária consequência o reconhecimento de que o Estado não mais dispõe da pretensão sancionatória quanto a eles.*
>
> *(...)*
>
> *Portanto, na medida em que a inclusão do nome de agente em lista a ser enviada ao Tribunal Eleitoral configura consequência jurídica apta a limitar o rol de direitos de cidadãos, e assim, uma sanção, o reconhecimento da prescrição quanto a fatos analisados no exame de contas tomadas por este Tribunal impede a imposição dessa consequência.*
>
> *(...)*
>
> *Nos procedimentos instaurados especificamente para apurar o cometimento de irregularidades, as respectivas responsabilidades e eventual dano sofrido pela administração pública, inclusive para fins de ressarcimento, previstos na Lei Orgânica deste Tribunal – como as tomadas de contas e as representações, não se justifica a emissão de pronunciamento de mérito se os fatos tiverem sido alcançados pela prescrição, uma vez que nenhuma consequência jurídica poderá decorrer desse julgamento, tornando-o inócuo.*
>
> *(...)*
>
> *Assim, reconhecida expressamente a prescrição da pretensão punitiva, o Estado fica não apenas impedido de exercer sua pretensão sancionatória, mas também deve reconhecer a extinção do feito, sem apreciar a regularidade dos fatos, por ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo."*

Cabe destacar que o tema atinente à possibilidade de prescrição da pretensão ressarcitória culminou na proposta de revisão do Prejulgado nº 26 (Processo nº 541093/17), pendente de julgamento.

Não obstante, na hipótese vertente, inexiste indicativo de dano ao erário advindo do apontamento em análise, tendo a unidade técnica sugerido tão somente a aplicação de multas administrativas aos agentes reputados responsáveis.

Nesse viés, uma vez reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, impõe-se, de ofício, a extinção do feito sem julgamento de mérito no que diz respeito ao achado 1, em conformidade com o precedente consubstanciado no referido Acórdão nº 1370/22-STP.

2.2. ACHADO 2 – TERCEIRIZAÇÃO IRREGULAR DE ATIVIDADE INERENTE A CATEGORIA FUNCIONAL ABRANGIDA PELO PLANO DE CARGOS DO ENTE

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

A equipe de fiscalização constatou que a função de técnico em segurança do trabalho, objeto do Contrato nº 105/2014, decorrente da Tomada de Preços nº 4/2014 e firmado com a empresa Rocha e Souza Ltda. ME, é inerente a categoria funcional abrangida pelo plano de cargos do ente, segundo o Anexo I da Lei Municipal nº 2.480/2011[16].

Expôs que o contrato foi assinado em 17/04/2014, com vigência inicial até 17/02/2015, mas foi prorrogado onze vezes, vigendo até 28/11/2018, e tinha por objeto a contratação de empresa para o fornecimento de três auxiliares de serviços gerais e um técnico em segurança do trabalho para a Secretaria Municipal de Administração, sendo que, no caso do técnico, o valor mensal contratado foi de R$ 2.852,82, totalizando, inicialmente, o montante de R$ 28.528,20.

A situação, de acordo com a CAUD, implica ofensa ao art. 8º, § 2º, da Lei Municipal nº 2.480/2011[17] e aos princípios constitucionais do concurso público, da isonomia e da impessoalidade, bem como ao item "a" do Acórdão nº 3367/19-STP[18].

A responsabilidade foi imputada aos Senhores Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, prefeito municipal, Fernando Jefferson Faleiros, Secretário Municipal de Administração, que solicitou a contratação, e Ricardo Alves Pereira, Procurador-Geral do Município, que emitiu o parecer jurídico opinando pela contratação, aos quais a unidade técnica sugeriu a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea "a", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[19].

A Coordenadoria propôs, ainda, a expedição de determinação para que o município abstenha-se de realizar ou manter contratações que configurem substituição de cargo legalmente reservado a servidor público e comprove o

---

[16] Cópia à peça 44.

[17] *"Art. 8º O preenchimento dos empregos integrantes do Anexo I desta Lei será autorizado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Jacarezinho, mediante solicitação das chefias interessadas, devidamente justificada, desde que haja vaga e dotação orçamentária para atender às despesas.*
(...)
§ 2º O preenchimento referido no caput deste Artigo só se verificará após o cumprimento do preceito constitucional que o condiciona à realização de Concurso Público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de cada emprego, observados a ordem de classificação e o prazo de validade do Concurso."

[18] Consulta nº 535330/18. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral – relator, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.

[19] *"Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*
(...)
V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
a) nomear ou contratar, ainda que sob a aparência de concurso público ou contratação temporária, exceto para cargos em comissão, sem a realização de prova ou teste seletivo;"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

encerramento da contratação em questão e a implementação de medidas para a contratação dos servidores via concurso público.

No contraditório, o Senhor Ricardo Alves Pereira afirmou que a gestão 2005-2008 extinguiu, por meio de leis específicas, todos os cargos que eram objeto de terceirizações, fato nunca repudiado pelo Tribunal de Contas, que, inclusive, aprovou as contas da gestora anterior nesse quesito.

Disse que, quando deixou o cargo de Procurador-Geral, em 31/12/2016, havia um concurso público em andamento no município.

Sustentou que todos os pareceres emitidos respeitaram a legislação e os princípios do direito, sendo analisados caso a caso e com o intuito de proteger exclusivamente o interesse público demandado em cada ação.

Argumentou que o relatório emitido pela equipe de fiscalização deveria estar apoiado em elemento comprobatório do dolo.

Assegurou que os produtos adquiridos foram efetivamente entregues e todos os serviços devidamente prestados, atendendo ao interesse público, não tendo o erário ficado sem a contrapartida contratada.

Defendeu que opiniões exaradas por advogados de carreira não vinculam o agente público, à exceção de expressa previsão na lei orgânica ou no regimento interno, e que parecer não representa ato administrativo.

Arguiu que a caracterização de improbidade contra o advogado demandaria a comprovação de um desvio teratológico das suas atribuições funcionais.

Asseverou, finalmente, que os pareceres trouxeram o enquadramento legal e foram acompanhados de todos os documentos exigidos por lei e que, quanto aos demais atos, estes caminham no sentido exclusivo da análise jurídico-formal de peças do procedimento, sendo vedado ao advogado analisar a conveniência ou as necessidades técnicas de determinada contratação de produtos ou serviços.

Os outros interessados deixaram de se manifestar nos autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM e o órgão ministerial pronunciaram-se pela procedência da tomada nesse ponto, com a aplicação aos responsáveis da multa indicada na peça inicial.

Em conformidade com a instrução conclusiva, tenho que o apontamento deve ser julgado irregular.

Consoante se extrai do Anexo I da Lei Municipal nº 2.480/2011[20], no qual foram estabelecidas as "classes da parte permanente do quadro de empregados do Município de Jacarezinho/PR", estão previstos dois cargos de técnico em segurança do trabalho.

Desse modo, a existência da categoria funcional no quadro de pessoal do ente evidencia que a contratação realizada constitui indevida terceirização substitutiva de atividade reservada a servidor público.

O argumento de que todos os cargos que eram objeto de terceirizações foram extintos por leis específicas na gestão 2005-2008 não procede, pois a lei na qual está previsto o cargo em tela foi editada posteriormente, em 2011.

A alegação de que havia concurso público em andamento no final do exercício de 2016 também não tem o condão de afastar a irregularidade, visto que, além de não haver referência de que o certame contemplava o cargo de técnico em segurança do trabalho e de sequer ter restado demonstrada sua efetiva realização, a contratação ora questionada já havia se iniciado em 2014.

Irregular, destarte, o apontamento, diante da contrariedade ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal[21], ao art. 8º, § 2º, da Lei Municipal nº 2.480/2011[22] e à orientação firmada no Acórdão nº 3367/19-STP[23]:

---

[20] P. 21 da peça 44.

[21] *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
(...)
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"

[22] *"Art. 8º O preenchimento dos empregos integrantes do Anexo I desta Lei será autorizado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Jacarezinho, mediante solicitação das chefias interessadas, devidamente justificada, desde que haja vaga e dotação orçamentária para atender às despesas.*
(...)
§ 2º O preenchimento referido no caput deste Artigo só se verificará após o cumprimento do preceito constitucional que o condiciona à realização de Concurso Público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de cada emprego, observados a ordem de classificação e o prazo de validade do Concurso."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

> *"**a. Pode um Município terceirizar as atividades de operador de máquinas pesadas e leves, de motorista e coveiro, por entender que as mesmas são atividades meio da administração e não atividades fim?***
>
> *Sim, é possível a terceirização das atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro, uma vez que não constituem estas atividades o núcleo fundamental de atuação da Administração Pública Municipal, por serem serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios às atividades finalísticas da Administração, podendo ser executadas de forma indireta.*
>
> *Entretanto, para que tais atividades sejam cumpridas por terceiros, é essencial a verificação da correspondência ou não com o plano de cargos e salários do órgão ou entidade, de modo que não se contrate mais terceirizados do que servidores, cujo ingresso se deu pela via do concurso público, e que, não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto se houver disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal."* (grifos no original)

A responsabilidade pelo item deve recair sobre o prefeito municipal, Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, signatário do Contrato nº 105/2014[24], o Secretário Municipal de Administração, Senhor Fernando Jefferson Faleiros, que solicitou autorização para abertura do processo licitatório respectivo, e o Procurador-Geral do Município, Senhor Ricardo Alves Pereira, que emitiu parecer favorável à contratação.

Especificamente com relação ao Procurador-Geral, este, em seu parecer jurídico, limitou-se a abordar o tema relativo às modalidades e aos tipos de licitação cabíveis na espécie. Sequer aventou a existência de cargos públicos para a função que seria contratada, quanto menos apresentou motivação que justificasse a terceirização na hipótese.

Ainda que se alegue o caráter meramente opinativo do parecer jurídico, é inegável a sua relevância na orientação quanto à legalidade da contratação. Desse modo, a ativa participação do Procurador-Geral do Município no trâmite do procedimento licitatório atrai a sua responsabilidade pela contratação efetivada.

Evidencia-se, ademais, o erro grosseiro do parecerista, que deixou de consultar e expressamente consignar em seu parecer a existência da Lei Municipal nº 2.480/2011, que *"dispõe sobre a estruturação do Plano de Empregos, Carreira e Salários do Município de Jacarezinho, estabelece normas gerais de enquadramento,*

[23] Consulta nº 535330/18. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral – relator, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.
[24] P. 82-94 da peça 40.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

institui nova tabela salarial e dá outras providências", na qual estão previstos dois cargos de técnico em segurança do trabalho.

Além disso, como bem ressaltou a unidade técnica na instrução conclusiva:

> *"In casu, o parecerista é nada mais nada menos que o Procurador-Geral do Município (...). Não se trata de um leigo em matéria jurídica. Não bastasse ser advogado, ainda ostentava o cargo – em comissão, é bom lembrar – de Procurador-Geral do Município, ou seja, o advogado do município que, dentre todos os advogados daquele município, é o mais conhecedor de seu Direito."*

Assim, embora a contratação constituísse ato discricionário do gestor, a manifestação do Procurador-Geral não pode ser tomada como mero opinativo, dada a sua indiscutível capacidade de influenciar a autoridade na tomada de decisão.

Destarte, deve ser aplicada aos Senhores Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, Fernando Jefferson Faleiros e Ricardo Alves Pereira, de forma individual, a multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea "a", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[25].

No que diz respeito à expedição da determinação proposta pela CAUD, apesar de constar dos autos que o contrato em questão já se encerrou, não há informações atualizadas sobre a forma como vem sendo exercida a função de técnico em segurança de trabalho no Município de Jacarezinho, ou seja, se a atividade permanece ou não sendo terceirizada.

Desse modo, entendo adequada a expedição de determinação para que, no prazo de 90 dias, o ente demonstre não estar mantendo a terceirização indevida ou, então, comprove o encerramento de eventual contratação com esse objeto.

2.3. ACHADO 3 – OBRA CONCLUÍDA INOPERANTE

[25] *"Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*
(...)
V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
a) nomear ou contratar, ainda que sob a aparência de concurso público ou contratação temporária, exceto para cargos em comissão, sem a realização de prova ou teste seletivo;"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

Segundo relatado pela unidade técnica, o presente achado refere-se à construção de escola do Programa Proinfância tipo “B” no Bairro Aeroporto, objeto do Termo de Compromisso PAC 2 05528/2013 e do Contrato nº 170/2017.

A Coordenadoria apontou que, apesar de pendente o pagamento da última medição, a obra foi finalizada e entregue provisoriamente em 17/12/2018. Mas, a população ainda não havia sido beneficiada pela intervenção, pois a ligação do padrão de energia à rede elétrica dependia da aquisição pelo município de um transformador, o que, até aquele momento, não havia ocorrido.

De acordo com a equipe de fiscalização, há evidências em registros fotográficos de que a obra estava se desgastando pela ação do tempo e sendo alvo de invasão para ocupação, furto e deterioração.

Ante a ofensa aos princípios da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal[26]) e do serviço público (art. 4º da Lei Federal nº 13.460/2017[27]), a CAUD sugeriu a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[28] ao Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, prefeito municipal à época, e à Senhora Danielle Cristine Silvano Cruz, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes de 12/2018 a 12/2019.

Também propôs a expedição de determinação para que o município promova a afetação do imóvel no prazo de até 180 dias.

Em sua defesa, a Senhora Danielle Cristine Silvano Cruz afirmou que a obra foi entregue inacabada e de forma provisória ao secretário municipal do desenvolvimento urbano.

Aduziu que a responsabilidade pela aquisição do transformador para o efetivo funcionamento da instituição de ensino não corresponde às suas atribuições no cargo de secretária da educação.

---

[26] *“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).”*

[27] *“Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.”*

[28] *“Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*
(...)
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

Sustentou, ademais, que a intempestividade na instalação do transformador é decorrente dos procedimentos burocráticos quanto à liberação de concessão para empenho e pagamento dos serviços, que não estão atrelados às suas responsabilidades.

O Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, por sua vez, não se pronunciou.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM e o Ministério Público de Contas concluíram pela procedência da tomada também quanto a esse item, conclusão com a qual corroboro.

Conforme consta dos autos, a obra em comento foi entregue em 17/12/2018 e, ao menos até o momento da inspeção, realizada entre os dias 18 e 22/11/2019, a população ainda não estava usufruindo da construção, em virtude da necessidade de aquisição de um transformador para possibilitar a ligação do padrão de energia à rede elétrica.

As fotografias acostadas à p. 21 da peça 43 demonstram que o prédio, sem a devida destinação, esteve sujeito ao desgaste pela ação do tempo e à mercê de vandalismos.

A documentação juntada pela defesa à peça 85, a seu turno, dá conta de que o pedido de empenho para alteração de fase da rede de distribuição de energia elétrica, assinado pelo secretário municipal de conservação urbana e pelo prefeito, só foi emitido em 22/11/2019[29], ou seja, quase um ano após a entrega da obra.

Por outro lado, não há qualquer comprovação de que a secretária de educação, cultura e esportes, que deveria deter o maior interesse em tão logo dar início às atividades educacionais no espaço, tenha tomado alguma providência para cobrar, dos departamentos que entendia competentes, celeridade na resolução do problema pendente.

Além do que, inexiste informação nos autos de que a escola tenha, de fato, entrado em operação.

---

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;"

[29] p. 3 da peça 85.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

Sendo assim, considerando que houve afronta ao princípio da eficiência, resta irregular o apontamento, sob a responsabilidade do Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, pela demora na aquisição do equipamento faltante, o que impossibilitou a efetiva prestação do serviço aos usuários, e da Senhora Danielle Cristine Silvano Cruz, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes, que deixou de exigir dos órgãos competentes as medidas necessárias para que a obra fosse efetivamente destinada à sua finalidade.

A ambos, cabe a aplicação individual da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[30].

Deve, ainda, ser expedida determinação ao município para que, no prazo de 180 dias, comprove a efetiva utilização do imóvel para a finalidade a que se destina.

3. VOTO

Em face do exposto, **VOTO**:

1) com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[31], pela irregularidade das contas objeto da presente tomada de contas extraordinária, referente a irregularidades identificadas em fiscalização realizada junto ao Poder Executivo do Município de Jacarezinho, em razão de:

a) achado 2 – terceirização irregular de atividade inerente a categoria funcional abrangida pelo plano de cargos do ente, sob a responsabilidade dos Senhores Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, prefeito municipal (gestões 2013-2016 e 2017-2020), Fernando Jefferson Faleiros, Secretário Municipal

---

[30] *"Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*
(...)
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
(...)
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;"

[31] *"Art. 16. As contas serão julgadas:*
(...)
III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
(...)
b) infração à norma legal ou regulamentar;"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

de Administração (de 01/2014 a 12/2014), e Ricardo Alves Pereira, Procurador-Geral do Município (de 01/2014 a 12/2014);

b) achado 3 – obra concluída inoperante, sob a responsabilidade do Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, prefeito municipal (gestões 2013-2016 e 2017-2020) e da Senhora Danielle Cristine Silvano Cruz, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes (de 12/2018 a 12/2019);

2) pelo reconhecimento, de ofício, da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Prejulgado nº 26 deste Tribunal[32], e consequente extinção do feito sem julgamento de mérito no que diz respeito ao achado 1, em conformidade com o precedente consubstanciado no Acórdão nº 1370/22-STP;

3) pela aplicação aos Senhores Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, Fernando Jefferson Faleiros e Ricardo Alves Pereira, de forma individual, da multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea "a", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[33], em virtude do achado 2;

4) pela aplicação ao Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria e à Senhora Danielle Cristine Silvano Cruz, individualmente, da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[34], devido ao achado 3;

5) pela expedição de determinações ao Município de Jacarezinho, para que:

---

[32] *"Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo."*

[33] *"Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*
(...)
V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
a) nomear ou contratar, ainda que sob a aparência de concurso público ou contratação temporária, exceto para cargos em comissão, sem a realização de prova ou teste seletivo;"

[34] *"Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:*
(...)
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
(...)
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

a) no prazo de 90 dias, demonstre não estar mantendo a terceirização indevida da função de técnico em segurança do trabalho ou, então, comprove o encerramento de eventual contratação com esse objeto;

b) no prazo de 180 dias, comprove a efetiva utilização do imóvel no qual houve a construção de uma escola do Programa Proinfância tipo "B" no Bairro Aeroporto, objeto do Termo de Compromisso PAC 2 05528/2013 e do Contrato nº 170/2017, para a finalidade a que se destina;

6) pelo encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX[35] para os devidos fins.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

1) com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, julgar irregulares as contas objeto da presente tomada de contas extraordinária, referente a irregularidades identificadas em fiscalização realizada junto ao Poder Executivo do Município de Jacarezinho, em razão de:

a) achado 2 – terceirização irregular de atividade inerente a categoria funcional abrangida pelo plano de cargos do ente, sob a responsabilidade dos Senhores Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, prefeito municipal (gestões 2013-2016 e 2017-2020), Fernando Jefferson Faleiros, Secretário Municipal

[35] Regimento Interno:
"Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

de Administração (de 01/2014 a 12/2014), e Ricardo Alves Pereira, Procurador-Geral do Município (de 01/2014 a 12/2014);

b) achado 3 – obra concluída inoperante, sob a responsabilidade do Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, prefeito municipal (gestões 2013-2016 e 2017-2020) e da Senhora Danielle Cristine Silvano Cruz, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes (de 12/2018 a 12/2019);

2) reconhecer, de ofício, a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Prejulgado nº 26 deste Tribunal, e consequente extinção do feito sem julgamento de mérito no que diz respeito ao achado 1, em conformidade com o precedente consubstanciado no Acórdão nº 1370/22-STP;

3) aplicar aos Senhores Sérgio Eduardo Emygdio de Faria, Fernando Jefferson Faleiros e Ricardo Alves Pereira, de forma individual, da multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em virtude do achado 2;

4) aplicar ao Senhor Sérgio Eduardo Emygdio de Faria e à Senhora Danielle Cristine Silvano Cruz, individualmente, a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, devido ao achado 3;

5) determinar ao Município de Jacarezinho que:

a) no prazo de 90 dias, demonstre não estar mantendo a terceirização indevida da função de técnico em segurança do trabalho ou, então, comprove o encerramento de eventual contratação com esse objeto;

b) no prazo de 180 dias, comprove a efetiva utilização do imóvel no qual houve a construção de uma escola do Programa Proinfância tipo “B” no Bairro Aeroporto, objeto do Termo de Compromisso PAC 2 05528/2013 e do Contrato nº 170/2017, para a finalidade a que se destina;

I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;”

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q

6) encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX para os devidos fins.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 6 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 13.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR Y1B8.SWL9.2F3V.MV4Z.Q