



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 10590/19
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UMUARAMA
INTERESSADO: A JACOB TELECOM ME, ALO GRATIS COMERCIO MIDIA ELETRONICA LTDA, AMARILDO JACOB, ANGELA MARIA MARTINS DE FARIA, DEAL DISTRIBUIDORA DE EQUIPAMENTOS APUCARANA LTDA, GESIMARY DE SANTI AZEVEDO, LUIZ RENATO RIBEIRO DE AZEVEDO, MARLENE MANGANOTTI, MOACIR SILVA, MUNICÍPIO DE UMUARAMA, SIRLEY FATIMA DE SOUZA RODRIGUES GOMES, WANDERLEA DANTAS CORRÊA, WELLINGTON DE FARIA SILVA (FALECIDO(A) EM 2014)
ADVOGADO / PROCURADOR: JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES, LUÍS GUSTAVO FERREIRA RIBEIRO LOPES, MURILO ZAMBIAZZI DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1873/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista de Acórdão proferido em sede de tomada de contas extraordinária. Irregularidades em contratações para prestação de serviços de telefonia, mediante dispensa de licitação. Ausência de observância das formalidades legais e de comprovação de prestação dos serviços. Divergência para afastar a preliminar de incompetência dos Tribunais de Contas para o julgamento dos atos de gestão do Prefeitos Municipais. Não provimento dos Recursos de Revista interpostos.

I – RELATÓRIO DO AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (Relator originário)

Trata-se de recurso de revista interposto pela Sr^a Wanderlea Dantas Corrêa, ex-secretária municipal de Administração de Umuarama (peça processual nº 125), e pelo Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, ex-prefeito de Umuarama (peça processual nº 128), em face do Acórdão nº 2.082/18 — 1ª Câmara (peça processual nº 110), que julgou irregulares as contas sob a responsabilidade dos ora recorrentes, dentre outros agentes públicos e privados, determinou a aplicação de multas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativas, restituição de valores e a expedição de declaração de inidoneidade das pessoas físicas e jurídicas responsabilizadas.

Em síntese, a decisão recorrida, proferida em tomada de contas extraordinária, detectou irregularidades na contratação, pelo Município de Umuarama, pelo Fundo Municipal de Saúde de Umuarama e pela Fundação de Cultura, Esporte e Lazer de Umuarama, da empresa Alô Grátis Comércio Mídia Eletrônica Ltda., para prestação de serviços de telefonia, mediante dispensa imotivada de licitação, em infração ao parágrafo único do art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93¹, sem a formalização de contrato escrito entre as partes, em desobediência ao *caput* do art. 62 do mesmo diploma legal², bem como ausente a comprovação de prestação dos serviços, diante de suposta fraude na emissão das faturas de telefonia.

Ainda, o Município de Umuarama e o Fundo Municipal de Saúde teriam procedido à contratação irregular da empresa A. Jacob Telecom, para a prestação de serviços de telefonia, diante da ausência de orçamentos, projetos básicos, falta de exigência de credenciamento perante a Agência Nacional de Comunicações — ANATEL, utilização da modalidade pregão sem a comprovação de que os serviços seriam comuns, objeto social incompatível e descontos dos concorrentes na diferença exata de 1% (um por cento), bem como a existência de vícios nas faturas de telefonia, caracterizadores de fraude.

¹ Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

² Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A decisão vergastada também apontou irregularidades na inexigibilidade de licitação nº 001/08, destinada à contratação, pelo Município de Umuarama, da empresa Jacob & Silva Jacob Ltda., para a prestação de serviços de estudo de viabilidade técnica e pesquisas com a finalidade de estabelecer o valor mínimo a ser arrecadado pelo município em futuro procedimento licitatório voltado à concessão da folha de pagamento do funcionalismo, materializadas na ausência de justificativa para a escolha do prestador de serviço e o preço acordado, bem como no fato de que os serviços não demandavam notória especialização e não possuíam natureza singular, e, por fim, na ausência de regular prestação do serviço contratado.

O Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo opôs embargos de declaração contra a decisão (petição intermediária nº 581.153/18 — peça processual nº 115), que foram desprovidos, nos termos do Acórdão nº 3.755/18 — 1ª Câmara (peça processual nº 122).

Em suas razões de recurso de revista, a Srª Wanderlea Dantas Corrêa (peça processual nº 125) aduziu que a inexigibilidade de licitação nº 001/08 cumpriu os requisitos legais, e foi amparada em parecer jurídico da então procuradora municipal, que atestou a singularidade dos serviços que seriam contratados.

Asseverou que o relatório apresentado pela empresa contratada, que sugeriu um valor mínimo de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para futura licitação destinada à concessão da folha de pagamento do funcionalismo, utilizou como parâmetro valores sugeridos em edital de processo de licitação do Município de Campo Mourão, de porte semelhante, e teve como alicerce a pirâmide salarial do Município de Umuarama, em observância a precedente desta Corte (Acórdão nº 718/06 — Pleno), proferido em sede de consultas formuladas pelo Município de Fazenda Rio Grande e pela Câmara Municipal de Maringá.

Afirmou que ao considerar fracassado o processo de licitação posteriormente deflagrado, em razão de o preço sugerido estar acima do valor de mercado, a decisão recorrida incorreu em erro de julgamento, pois a licitação não obteve sucesso em razão de impugnação do edital e processo judicial propostos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo Banco Itaú S/A, sucessor do Banco do Estado do Paraná S/A, contestando a legalidade do encerramento de termo de cooperação que vigia com o Município de Umuarama.

Na sequência, argumentou que, ao contrário do que consta na decisão impugnada, não se esforçou para viabilizar a contratação da empresa, que não há nenhum pedido seu solicitando pagamentos e que os cheques foram assinados exclusivamente pelo prefeito à época, Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, tendo a recorrente apenas solicitado a instauração do procedimento de inexigibilidade de licitação, com parecer favorável da Procuradoria Jurídica.

Defendeu que houve a efetiva prestação dos serviços, pois foi veiculado futuro edital de licitação com fulcro nos dados apresentados pela empresa contratada, que, em segundo momento, culminou na contratação da Caixa Econômica Federal.

Asseverou que o município entendeu não haver prejuízo em adicionar itens ao edital, de modo que entendeu justa a remuneração da empresa Jacob & Silva Jacob Ltda. pelos estudos anteriormente realizados, que resultaram no ingresso do montante de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) aos cofres públicos.

Diante disso, defendeu a inexistência de dano ao erário e requereu a exclusão da respectiva multa proporcional, ressaltando que não era a ordenadora de despesas, inexistindo responsabilidade a lhe ser imputada, bem como asseverou a ausência de fundamentação para a imputação da multa no máximo percentual legal.

Do exposto, requereu o provimento do recurso, a fim de afastar a obrigação de restituição de valores ao Município de Umuarama e a aplicação da multa administrativa imposta, e, subsidiariamente, a redução da multa ao mínimo percentual legal.

O Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, em suas razões recursais (peça processual nº 128), aduziu, inicialmente, que não tinha condições de prever ou ter conhecimento de que havia conluio entre as empresas citadas nos autos para prejudicar a administração pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirmou que foi a Sr^a Wanderlea Dantas Corrêa a responsável pela formalização do processo de inexigibilidade nº 001/08, que foi amparado por parecer da área jurídica, e contou com a efetiva apresentação de relatório de atividades da consultoria, contendo a forma de realização dos cálculos.

Aduziu que a ausência de outros proponentes, que teria dado azo ao processo de inexigibilidade, ocorreu em razão do sigilo dos dados, inclusive bancários, dos servidores públicos municipais, de modo que seria impossível abrir a oferta a demais empresas, sendo que a confiança na empresa contratada seria derivada de experiências relatadas por outros administradores municipais.

Asseverou que o valor pago à empresa, de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), foi compatível ao praticado por outras empresas para serviços semelhantes, devendo ser afastada a determinação de restituição de valores.

Quanto à contratação da empresa A. Jacob Telecom, afirmou que foram juntadas aos autos cópias de todas as etapas do processo de licitação, e asseverou que a suposta ocorrência de fraude, consistente na similaridade entre faturas de telefonia de diferentes órgãos da administração local, somente poderia ser aferida caso a mesma pessoa ou o mesmo sistema de controle interno fosse utilizado para a gestão das contas, e que a constatação posterior, por esta Corte, de que as empresas teriam aplicado golpes em diferentes municípios paranaenses, foi possível apenas após denúncias de empregados dessas empresas e o consequente cruzamento de dados pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, medidas que seriam “impraticáveis” aos servidores municipais e prefeitos.

No que tange à contratação da empresa Alô Grátis Comércio Mídia Eletrônica Ltda., afirmou que não houve a elaboração de processo de dispensa em razão da transitoriedade da contratação, para a prestação de serviços de apenas um mês de duração, sendo devidamente substituído pela emissão de nota de empenho, nos termos do art. 62 da Lei Federal nº 8.666/93².

Asseverou que a empresa aparenta ter se utilizado de documentos falsos para firmar contratos com diversos municípios, utilizando-se de outros nomes empresariais, como da GT *Group International* Brasil Telecomunicações Ltda. e da Grostec Comercial e Intelig Telecom, de modo a transparecer uma imagem legítima,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inclusive apresentando declarações de confiabilidade firmadas por outros prefeitos de municípios paranaenses.

Aduziu que não se beneficiou diretamente das contratações em apreço, pretendendo afastar qualquer alegação de má-fé, admitindo suposta existência de culpa por imprudência, por não ter avaliado de forma suficiente a confiabilidade das empresas.

Apontou que os serviços foram prestados, de forma transitória e experimental, mesmo que de forma incompleta, e que não se pode exigir dos servidores conduta fora dos padrões normais, devido à falta de conhecimento técnico e de acesso à documentação coletada por este Tribunal.

Defendeu que as irregularidades nos processos licitatórios se configuram erros escusáveis, que não trouxeram prejuízo ao município ou benefício ao recorrente, de modo que não haveria fundamento para a determinação da restituição integral dos recursos.

Asseverou, por fim, a inviabilidade da aplicação de multa proporcional ao dano no patamar máximo, considerando a ausência de má-fé e a efetiva prestação dos serviços, e afirmou que, em outros julgados dessa Corte tendo como interessadas as mesmas empresas, não foram aplicadas multas do art. 87 do Regimento Interno (*sic*), conforme Acórdão nº 2.010/18 — 1ª Câmara, ou foi aplicada multa de 10% (dez por cento) sobre o dano (Acórdão nº 1.880/18 — 1ª Câmara)

Requeru, diante disso, o provimento do recurso, a fim de julgar regulares as contas do recorrente, afastar a determinação de restituição de valores e a aplicação de multa proporcional ao dano, e, subsidiariamente, a redução da respectiva multa ao mínimo patamar legal.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 762/22 — peça processual nº 135) aduziu, inicialmente, que a inexigibilidade de licitação nº 001/08 não foi precedida de requisitos essenciais, como a motivação acerca da prestação de serviços e o preço acordado, e tampouco os serviços contratados demandavam notória especialização ou possuíam natureza singular, sendo que o próprio parecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurídico no qual a administração se fundou alertou para a necessidade de cumprimento das regras inscritas nos artigos 26¹ e 29³ da Lei Federal nº 8.666/93.

Afirmou, ainda, que a remuneração estipulada no contrato, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor arrecadado com o processo licitatório futuro, carecia de critérios objetivos, e apontou que o estudo apresentado pela contratada contém pouco mais de uma lauda, sem fundamentação razoável, posto que o valor mínimo que se concluiu se encontrava fora dos padrões, na medida em que os R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) inicialmente sugeridos, posteriormente foram alterados, de modo que a contratação acabou sendo realizada por R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Ressaltou, diante disso, que mesmo a licitação não tendo empregado os parâmetros fixados no estudo, a empresa ainda assim recebeu a remuneração prevista em contrato, e destacou que o contrato nº 325/2008, firmado com a Caixa Econômica Federal, contemplou uma série de serviços além da concessão da folha de pagamento do funcionalismo, de modo que, se cabível a remuneração, ela deveria ter sido realizada proporcionalmente e restrita à parte relativa aos estudos realizados.

A unidade técnica ainda teceu considerações específicas sobre os estudos realizados, transcrevendo-os em sua manifestação, concluindo que não foram apresentados parâmetros teóricos nem expostas contratações análogas ou citados autores ou instituições, inexistindo indicação da origem do valor explicitado, as métricas empregadas, fórmulas, planilhas, critérios estatísticos, econômicos ou econométricos, não sendo surpresa que suas conclusões restaram flagrantemente

³ Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:
I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

equivocadas, de modo que o relatório sequer deveria ter sido aceito pelos responsáveis, e muito menos remunerado pelo Município de Umuarama.

Asseverou, na sequência, que, independentemente da medida judicial então proposta pelo Banco Itaú S/A, o fato é que a contratação foi realizada por preço muito inferior ao apontado no estudo, e pontuou que a responsabilidade da Srª Wanderlea Dantas Corrêa decorre da posição hierárquica assumida e por ter iniciado o processo de inexigibilidade ao arrepio da legislação vigente.

Quanto ao recurso interposto pelo Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, a Coordenadoria de Gestão Municipal afirmou que sua responsabilidade decorre da função de ordenador de despesas, bem como por ter diretamente firmado a ratificação irregular da inexigibilidade de licitação.

Afirmou que não se mostra razoável a afirmação de que a contratação demandava a disponibilização de dados sigilosos relativos a servidores municipais, pois seriam cedidos apenas à empresa vencedora de eventual certame.

Reafirmou que o valor pago não se encontrava de acordo com mercado, pois a própria realidade comprovaria o oposto, dado o valor da contratação da Caixa Econômica Federal.

No que tange à contratação da empresa Alô Grátis, a unidade asseverou que não foram cumpridos os requisitos do parágrafo único do art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93¹, notadamente a necessidade de se demonstrar a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço acordado, mas entendeu que o contrato escrito poderia, de fato, ser substituído por outros instrumentos hábeis, como notas de empenho, nos termos do art. 62 da Lei Federal nº 8.666/93².

Afirmou que o mais grave, no entanto, é que as faturas telefônicas apresentadas nos autos não correspondem à realidade, na medida em que se vislumbrou, sem qualquer justificativa, diversas ligações para telefones de outros estados, e que o número de 6.272 (seis mil, duzentas e setenta e duas) ligações, num total de 167 (cento e sessenta e sete) horas e 111 (cento e onze) minutos, não seria compatível com a estrutura administrativa do município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, a unidade técnica, embora reconheça a existência de decisões que impuseram a multa proporcional ao dano em seu percentual mínimo, entendeu que, no presente caso, a sanção no patamar máximo demonstra-se equilibrada, razoável e proporcional, considerando os fatos listados e a natureza das irregularidades, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁴.

Diante do exposto, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pelo conhecimento e desprovemento dos recursos de revista, com a consequente manutenção das sanções impostas pelo Acórdão nº 2.082/18 — 1ª Câmara (peça processual nº 110).

O representante do Ministério Público junto a esta Corte, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 433/22 — peça processual nº 136) acompanhou a unidade técnica, e opinou pelo conhecimento e desprovemento dos recursos de revista.

II - PROPOSTA DE DECISÃO DO AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA⁵

Conforme relatado, insurgem-se os recorrentes contra decisão que julgou irregulares as contas sob suas responsabilidades, e determinou a restituição de valores e aplicação de multa proporcional ao dano, diante de inúmeras irregularidades detectadas em licitações e contratos firmados pelo Município de Umuarama.

A Srª Wanderlea Dantas Corrêa afirmou, em síntese, que a inexigibilidade de licitação nº 001/08 cumpriu os requisitos legais, diante do contido no parecer da então procuradora municipal (fls. 022 a 027 da peça processual nº 045), que o serviço contratado foi efetivamente prestado, em razão da

⁴ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

⁵ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentação de relatório contendo o valor inicial sugerido para a abertura de certame para a contratação de instituição destinada à concessão da folha de pagamento, sendo que o posterior fracasso desse processo licitatório não se deu em razão do preço estipulado no edital, mas por questões judiciais envolvendo o Banco Itaú S/A.

Conforme já exposto, a inexigibilidade de licitação nº 001/08 culminou no contrato de prestação de serviços nº 055/08, por meio do qual o Município de Umuarama contratou a empresa Jacob & Silva Jacob Ltda. para:

“elaboração de projetos de viabilidade técnica e de pesquisas para fins de estabelecer o valor mínimo a ser arrecadado pela contratante em processo licitatório, que terá como objeto a concessão da administração da folha de pagamento do funcionalismo municipal, assinalando, desta forma, o preço inicial da licitação” (fls. 007 a 011 da peça processual nº 045).

Dos documentos carreados aos autos, pode-se verificar que as únicas supostas justificativas para a contratação por inexigibilidade constam no parecer da Sr^a Valdivia Marques da Silva, procuradora municipal, nos seguintes termos:

“No caso em pauta o serviço pretendido pelo Município é singular, prevê estudo metódico de mercado, entrando inclusive na seara de informações bancárias considerada sigilosa.

A só divulgação do trabalho já poderia prejudicar no seu andamento.

As buscas realizadas pelo Município dão conta de que em outros dois Municípios que contaram com esse serviço antes de abrir o processo licitatório o êxito alcançado foi superado em mais de 100%, considerados o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valor da folha de pagamento e o montante alcançado na licitação.

Isso por si só torna o serviço peculiar, inviabilizando o certame.”

O que se vislumbra é que a comprovação da notória especialização da empresa contratada seria um suposto êxito (não demonstrado) em outras duas licitações, sem que constem nos autos a especificação dos trabalhos anteriores, existência de estudos, experiências efetivas, da demonstração da organização ou do aparelhamento do futuro prestador de serviços, que pudessem, em comparação com outras pessoas físicas ou jurídicas disponíveis, embasar a essencialidade da empresa escolhida, demonstrando que indiscutivelmente seria a mais adequada à plena satisfação do objeto contratado, a fim de dar cumprimento ao § 1º do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93⁶.

Não há, portanto, nenhum documento nos autos nesse sentido, e que deveriam, logicamente, compor o processo de inexigibilidade de licitação, de modo a demonstrar que a escolha do administrador público se deu com fulcro em critérios objetivos, e não na mera preferência pessoal.

Ademais, o respaldo em pareceres jurídicos ou técnicos não é motivo suficiente para elidir a responsabilidade do agente público, que tem como obrigação analisar o conteúdo dos opinativos e decidir sobre a oportunidade, a conveniência e a legalidade da efetivação do ato administrativo, visando a pautar

⁶ Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seus atos com o devido respeito aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido é a remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas da União, cujos enunciados se transcreve a seguir:

“O fato de o gestor ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes à celebração de contratos e convênios. Os pareceres não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos.”

(TCU, 2ª Câmara, representação nº 011.912/2008-4, Acórdão nº 7.312/2013, relator Aroldo Cedraz, julgado em 26/11/2013).

“Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos. Assim, a existência de parecer não exime o gestor de responsabilidade, a qual é aferida levando em consideração a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos.”

(TCU, Plenário, relatório de auditoria nº 005.361/2011-7, Acórdão nº 2.871/14, relator José Jorge, julgado em 29/10/2014).

“É incabível a alegação de gestor público que afirma estar respaldado em pareceres técnicos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurídicos com o objetivo de elidir responsabilidade por ato ou omissão irregular de sua parte, uma vez que tais peças apenas são contribuições para o processo decisório.”

(TCU, Plenário, relatório de levantamento nº 006.675/2009-5, Acórdão nº 341/2015, relator Raimundo Carreiro, julgado em 04/03/2015).

“Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à responsabilização pelo TCU.”

(TCU, Plenário, prestação de contas nº 017.231/2009-7, Acórdão nº 1.001/15, relator Benjamin Zymmler, julgado em 29/04/2015).

“É dever do administrador público observar a conveniência, a oportunidade e as leis de regência que incidem sobre o objeto de seu ato ou de sua tomada de decisão, não estando vinculado a decidir na mesma linha dos atos e procedimentos da área técnica de seu órgão ou entidade.”

(TCU, Plenário, relatório de auditoria nº 000.291/2010-2, Acórdão nº 2.158/15, relator Marcos Bemquerer, julgado em 26/08/2015).

Descabida, também, a alegação de que a possível existência de dados sigilosos seria motivo para a inviabilidade do certame. Em primeiro lugar, como bem ressaltou a Coordenadoria de Gestão Municipal, porque esses dados evidentemente seriam disponibilizados apenas ao vencedor, para que pudesse dar consecução ao objeto contratual. Noutro viés, pois não se verifica no processo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

existência de nenhum dado bancário de servidores públicos, mas apenas informações globais relativas ao número de funcionários para cada camada de renda mensal, conforme anexo do relatório final (fl. 021 da peça processual nº 045), informações que devem, inclusive, constar nos portais de transparência dos órgãos públicos.

Pode-se concluir, portanto, ao contrário do que pretende a recorrente, que houve infração ao dever de licitar, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República⁷.

As irregularidades, no entanto, não se limitam à fase de processo de inexigibilidade de licitação, mas se estendem à formalização e à execução do contrato.

Conforme pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a Cláusula 11 do Contrato nº 055/2008⁸ (fl. 009 da peça processual nº 045) estabeleceu que o Município de Umuarama pagaria à contratada o correspondente a 5% (cinco por cento) do valor arrecadado com o processo licitatório futuro, condicionando o pagamento ao êxito do certame, nos termos do § 3º da Cláusula 13⁹.

⁷ 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:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁸ **Cláusula 11:** A **contratante** pagará à **contratada** o valor de 5% (cinco por cento) do valor a ser arrecadado com o procedimento licitatório mencionado na cláusula 1ª. do presente contrato.

§ 1º: A licitação de que trata a cláusula 1ª deste contrato deve obrigatoriamente arrecadar aos cofres públicos importância superior à R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) para que a contratada faça jus ao recebimento do percentual estabelecido no *caput* desta cláusula.

§ 2º. Sendo arrecadados aos cofres públicos importância superior a R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), o percentual de 5% (cinco por cento) será calculado sobre o valor final da licitação.

§ 3º. A **contratada** não fará jus ao recebimento de quaisquer valores no caso de o procedimento licitatório especificado na cláusula 1ª não se realizar, independente dos motivos para tanto.

⁹ **Cláusula 13.** A vigência do presente instrumento estende-se até a realização da licitação visando a concessão da administração da folha de pagamento dos servidores públicos vinculados à **contratante**, encerrando-se de pleno direito com o recebimento, por parte da **contratada**, do pagamento especificado nas cláusulas 11 e 12 deste contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre, entretanto, que não é admitida pela legislação de regência a estipulação de preços incertos ou indefinidos nos contratos administrativos. É o que se extrai da exegese dos artigos 54, § 1º¹⁰ e 55, inciso III¹¹, combinados com os artigos 6º, inciso VIII¹², e 10, inciso II¹³, da Lei Federal nº 8.666/93.

Embora a administração tenha descumprido o inciso II do art. 55 do mesmo diploma legal¹⁴, ao deixar de incluir no contrato o regime de execução do serviço, é certo que o contrato foi executado na forma de empreitada global, modalidade em que se exige a prestação do serviço por preço certo e total, inexistindo previsão legal para que se vincule o adimplemento do contrato a evento futuro que sequer estaria relacionado diretamente a alguma ação efetiva da empresa contratada.

§ 1º: A licitação supramencionada deve ser concluída com êxito para que o presente contrato seja encerrado, independente do número de procedimentos licitatórios iniciados pela **contratante** para tal fim específico.

§ 2º. A ocorrência de licitações desertas, ou que não alcancem o valor mínimo estabelecido, não serão motivo de encerramento do presente contrato.

§ 3º. Em não ocorrendo êxito na licitação supramencionada, no prazo de 12 (doze) meses a contar da data da assinatura deste instrumento, o mesmo encerrar-se-á automaticamente, sem custo nenhum para a **contratante**.

¹⁰ Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

¹¹ Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

¹² Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

¹³ Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:

(...)

II - execução indireta, nos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global;

b) empreitada por preço unitário.

¹⁴ Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, sequer o pagamento deveria ter sido realizado, posto que não houve a conclusão do processo de licitação previsto para a contratação de instituição para a concessão da folha de pagamento, conforme previsto nos §§ 1º e 3º da Cláusula 13 do contrato⁹, na medida em que a posterior contratação da Caixa Econômica Federal se deu mediante dispensa de licitação, posto que desertos os pregões realizados para esse fim, conforme parecer jurídico subscrito pela mesma procuradora municipal (fls. 056 e 057 da peça processual nº 045).

Não merece prosperar, diante disso, a alegação de que o fracasso da licitação teria sido motivado pelos questionamentos jurídicos realizados pelo Banco Itaú S/A, posto que, conforme documentos juntados pela própria recorrente, não houve a anulação do edital pela pregoeira, que apenas deferiu seu pedido de alteração, para republicação, nos termos da resposta à impugnação ao edital nº 039/2008 (fls. 045 e 046 da peça processual nº 125), bem como considerando que, nos termos da decisão proferida no agravo de instrumento nº 477.417-2 (fls. 056 a 060 da peça processual nº 125), não há nenhum indício de que houve qualquer decisão judicial em desfavor do Município de Umuarama no mandado de segurança impetrado pelo Banco Itaú S/A.

Não obstante todas essas impropriedades, assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal, por fim, ao apontar a evidente inexecução do serviço contratado junto à empresa Jacob & Silva Jacob Ltda., diante da absoluta ausência de fundamentação no relatório apresentado pela contratada, ao definir o valor mínimo da contratação em R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Relevante a transcrição de excerto da manifestação técnica:

“Com todo o respeito aos envolvidos, o referido ‘estudo’ não traz qualquer fundamentação razoável para as conclusões apresentadas, não sendo surpresa que a realidade dos fatos tenha demonstrado que suas conclusões restaram flagrantemente equivocadas. Não foram apresentados parâmetros teóricos nem expostas contratações análogas ou citados autores e/ou instituições. Não há a indicação de onde surgiu o valor explicitado, as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

métricas empregadas, fórmulas, planilhas, critérios estatísticos, econômicos ou econométricos. Em vista da sua generalidade lacunar, não é possível afirmar que o estudo esteja de acordo com o mercado ou com a jurisprudência desta Casa. É de clareza solar, nesta senda, que o referido relatório, que sequer verificou-se útil de fato, não deveria ter sido sequer aceito pelos responsáveis e muito menos remunerado pelo Município com R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais) advindos do erário”.

Vale ressaltar que o alegado minucioso estudo, e que demandaria, portanto, empresa com notória especialização para a realização de um trabalho absolutamente singular, foi apresentado ao Município de Umuarama, de modo incrivelmente célere, um dia após a assinatura do contrato, o que sugere, sem dúvida razoável, que o relatório de pouco menos de uma página e meia representou mera simulação da execução dos serviços, destinado apenas a desfalcar o erário, de forma dolosa.

Não por outro motivo, os pregões realizados pelo município culminaram desertos, o que forçou a contratação da Caixa Econômica Federal por dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso V, da Lei Federal nº 8.666/93¹⁵, por R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), correspondente a apenas 72% (setenta e dois por cento) do inicialmente sugerido.

Releva notar, ademais, que o objeto do contrato firmado com a Caixa Econômica Federal é significativamente mais amplo do que os estudos previstos no contrato com a Jacob & Silva Jacob Ltda., de modo que, ainda fosse reconhecida a sua validade e a utilidade dos estudos — o que definitivamente não se admite, sob nenhuma perspectiva —, a influência seria mínima para o resultado obtido, de modo que os pagamentos deveriam ser proporcionalmente calculados, e

¹⁵ Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não realizados sobre a totalidade do valor pago pela instituição financeira ao município.

A propósito, a responsabilidade da recorrente decorre da sua atuação direta na formalização irregular do processo de inexigibilidade nº 001/08, bem como e, principalmente, por atestar a efetiva execução dos serviços pela empresa contratada (fl. 006 da peça processual nº 045), em inobservância, no mínimo, ao dever objetivo de cuidado com a coisa pública, concorrendo ativamente para a fraude contratual e para a ocorrência de dano ao erário.

É evidente o elevado grau de gravidade das condutas descritas nos presentes autos, consistentes na prática de atos que importaram em despesas absolutamente indevidas, bem como na prática dolosa de atos previstos no art. 10, incisos I, VIII e XII, da Lei Federal nº 8.429/1992¹⁶, sendo razoável a imposição da multa prevista no art. 89, § 2º, combinado com o § 1º, incisos I e II do mesmo artigo¹⁷, no seu patamar máximo, posto que plenamente configuradas a fraude a procedimento licitatório e a posterior simulação da execução contratual — com o respectivo atestado de prestação dos serviços —, a fim de possibilitar que terceiros

¹⁶ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente.

¹⁷ Art. 89. Ficarão sujeitos à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;

II – a prática dos atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;

(...)

§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

enriquecessem ilicitamente, em detrimento ao erário, sendo evidente a irregularidade das contas da recorrente, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas 'b', 'd' e 'f' da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁸.

Quanto ao recurso apresentado pelo Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, valem os mesmos argumentos no que tange à inexigibilidade de licitação nº 001/08, considerando que o gestor municipal ratificou a instauração ilegal do processo, mesmo que ausentes requisitos legais mínimos para tanto, e posteriormente autorizou o pagamento absolutamente irregular à empresa Jacob & Silva Jacob Ltda., para um serviço que evidentemente não foi executado.

Com relação à contratação da empresa Alô Grátis Comércio Mídia Eletrônica Ltda., o recorrente confirmou a ausência de formalização de processo de dispensa de licitação e de contrato escrito, afirmando que essa situação seria derivada do caráter temporário da avença, firmada para a prestação de serviços de telefonia por um mês, e aduziu que não tinha conhecimento da atuação irregular da empresa em outros municípios, e que, ao final, os serviços foram prestados.

Ocorre, entretanto, que é obrigatória a formalização de processo de dispensa de licitação, em que se justifique, ao menos, a razão da escolha do fornecedor ou executante, e o preço a ser praticado, de modo que é vedado ao ordenador de despesas que autorize o dispêndio de recursos sem que sejam observados esses requisitos legais, previstos no art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93¹.

De igual forma, o art. 62 da Lei Federal nº 8.666/93² é cristalino ao dispor que o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de dispensa cujos preços estejam compreendidos nos limites das modalidades de concorrência e tomada de preços, inexistindo nenhuma exceção legal voltada ao tempo de vigência da avença.

¹⁸ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar;

(...)

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

(...)

f) dano ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O mais grave, no entanto, conforme pontuou a Coordenadoria de Gestão Municipal, é a autorização de pagamento à empresa com fulcro em faturas telefônicas absolutamente irreais e claramente fraudadas, não sendo necessária atuação acima da média para o gestor público perceber as irregularidades, ou ao menos estranhar a existência de uma série de ligações com a duração de cinco, sete ou dez segundos, claramente voltadas ao pagamento do valor mínimo da ligação prevista em contrato.

O mesmo raciocínio vale para a execução dos contratos nº 301/08, firmado entre o Município de Umuarama e a empresa Jacob Telecom — ME (fls. 011 e 012 da peça processual nº 058), e nº 018/2008, firmado entre a Fundação de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo de Umuarama e a mesma empresa (fls. 013 e 014 da peça processual nº 058), ambos decorrentes do pregão presencial nº 154/2008.

Conforme os documentos juntados na peça processual nº 059, apenas na fatura referente a setembro de 2008, tendo como cliente a Fundação Municipal de Cultura, Esporte e Lazer, constam milhares de ligações, móveis e fixas, para diversas cidades do país, contemplando um número absurdo de telefonemas que não completaram sequer dez segundos, mas que permitiram o faturamento pelo valor da ligação destinado a cada faixa de tempo.

Conforme observou a unidade técnica,

“vislumbrou-se diversas ligações para telefones de outros Estados, sem qualquer justificativa plausível, que o número de ligações, de 6272, num total de 167 horas e 111 minutos, não seria compatível com a estrutura administrativa, ainda mais considerando que a quantidade de ligações locais é inferior.”

Ainda em primeira instância, a então Coordenadoria de Fiscalização Municipal, atual Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 1.057/18 — peça processual nº 108), listou uma série de irregularidades nas faturas apresentadas pela empresa A. Jacob Telecom, iguais às constadas em relação à empresa Alô Grátis Comércio Mídia Eletrônica Ltda., consistentes em “diversas sequências de ligações exatamente idênticas quanto a todos os elementos (dia, mês, ano, duração,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

destino, descrição e valor)", o que evidencia, nos termos da instrução, a fraude na prestação dos serviços, e portanto, o dolo em causar prejuízo ao erário.

Diante disso, assiste razão, quanto aos fatos, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto a esta Corte.

Não obstante a evidente gravidade das condutas, é imperioso, na espécie, o afastamento da responsabilidade do prefeito municipal, Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, relativamente a todas as irregularidades detectadas nos presentes autos, diante da impossibilidade do julgamento de contas do chefe do Poder Executivo pelos tribunais de contas estaduais.

Quanto ao tema, o Supremo Tribunal Federal, nos recursos extraordinários com repercussão geral nº 729.744/MG e nº 848.826/CE, entendeu que o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal cabe aos vereadores, ainda que aqueles exerçam a função de ordenadores de despesas. Os acórdãos foram publicados, respectivamente, em 24 e 23 de agosto de 2017, e transitaram em julgado em outubro de 2019, após os desprovements de ambos os embargos de declaração opostos.

Relevante a transcrição das respectivas ementas:

"Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa.

3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(STF, Pleno, RE nº 729.744/MG, relator ministro Gilmar Mendes, julgado em 17/08/2017, publicado no DJe em 23/08/2017).

“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”).

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte:
“Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”.

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.”

(STF, Pleno, RE nº 848.826/CE, redator para o acórdão ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 17/08/2017, publicado no DJe em 24/08/2017).

Por meio do último julgado, inclusive, ao tratar sobre o tema nº 835, a fim de definir o órgão competente para julgar as contas de chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, o Pretório Excelso fixou a seguinte tese:

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”

Portanto, a não ser que seja modificado o entendimento acima transcrito mediante outros remédios processuais, com eficácia contra todos prevalece o entendimento de que o prefeito municipal somente pode ter contas julgadas pela Câmara Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao ver deste relator, a decisão do Pretório Excelso é plenamente coesa ao ordenamento jurídico pátrio. O cargo de prefeito municipal, preenchido por via eleitoral, não tem sua natureza jurídica modificada por atribuições que lhe sejam dirigidas pela legislação. O legislador constituinte mostrou claramente que o chefe do Poder Executivo tem a prerrogativa de ser julgado por agentes políticos eleitos, em todos os níveis da federação, descabendo à legislação infraconstitucional modificar tal desígnio.

Reforce-se que o ordenador de despesas não é um cargo público, consistindo tão-somente em uma das atribuições do ocupante de um cargo público quando a legislação assim entender. E essa atribuição, ou função, ou encargo não modifica a natureza jurídica do cargo de prefeito municipal.

No presente caso, a tomada de contas extraordinária findou por apurar irregularidades que não estariam inseridas no escopo definido para as prestações de contas anuais. Tal procedimento possibilita a existência de diversas contas referentes a um mesmo período e de um mesmo responsável.

Tal situação, ao ver deste relator, gera insegurança jurídica para os jurisdicionados dos tribunais de contas, posto que um novo julgamento de contas pode ser instaurado a qualquer tempo. No caso do chefe do Poder Executivo, esse procedimento é ainda mais equivocado, já que desrespeita a prerrogativa desse agente público de ser julgado pelo Poder Legislativo.

Diante disso, considerando tratar-se de questão de ordem pública, merece provimento o recurso, a fim de aplicar tese com repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo medida que se impõe o afastamento da responsabilidade do Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, então prefeito de Umuarama, pela irregularidade das contas sob análise e, conseqüentemente, das sanções administrativas impostas.

Vale ressaltar, por fim, que a responsabilidade do prefeito pelos fatos narrados nos presentes autos está sendo aferida em sede judicial, mediante ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Estadual, e que atualmente tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Umuarama, autuada sob o nº 1074-20.2012.8.16.0173, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

informado pela Promotoria da Comarca de Umuarama por intermédio dos autos apensos nº 460.001/13, sem prejuízo de encaminhamento de cópia destes autos à Câmara Municipal de Umuarama, para que possa adotar as providências necessárias, nos termos do art. 71, inciso XI, da Constituição da República¹⁹.

Diante de todo o exposto, voto para que este Tribunal:

1) conheça do recurso de revista interposto pela Sr^a Wanderlea Dantas Corrêa, para, no mérito, negar-lhe provimento, a fim de manter a irregularidade das contas sob sua responsabilidade, nos termos do item I do Acórdão nº 2.082/18 — 1ª Câmara, bem como a determinação de restituição de dano ao erário e multa de 30% (trinta por cento) sobre o dano, conforme item IX da decisão recorrida, e a respectiva declaração de inidoneidade determinada pelo item X;

ii) conheça do recurso de revista interposto pelo Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, para, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de reformar os itens I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X do Acórdão nº 2.082/18 — 1ª Câmara, de modo a afastar a sua responsabilidade, e, consequentemente, as determinações de restituição de valores, as multas administrativas impostas e a determinação de declaração de inidoneidade, exclusivamente em relação ao recorrente, nos termos da fundamentação; e

iii) com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição da República¹⁹, determine o encaminhamento de cópias dos autos à Câmara Municipal de Umuarama, para adoção das providências que entender cabíveis em relação à responsabilização do Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo.

III – VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

¹⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. Divirjo parcialmente do relator, Ilustre Conselheiro Substituto Claudio Augusto Kania, com relação ao afastamento, de ofício, da responsabilidade do Prefeito pela irregularidade das contas em apreço, baseado no entendimento de que ele *“somente pode ter contas julgadas pela Câmara Municipal”*.

A respeito da matéria de ordem pública trazida pelo Relator, quanto à competência desta Corte de Contas para o julgamento dos Chefes do Poder Executivo Municipal em atos de gestão, reporto-me, por brevidade, aos fundamentos contidos no Acórdão nº 536/21, da Segunda Câmara, em julgamento, da sessão virtual de 11/03/2021:

Divirjo do Ilustre Relator, Conselheiro Substituto Claudio Augusto Kania, com relação ao seu entendimento de que “o prefeito municipal somente pode ter contas julgadas pela Câmara Municipal”.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no RE 848.826/CE, em que se embasa o voto condutor, teve sua adequada e correta interpretação dada recentemente pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na sessão de 16/11/2020, no julgamento, por unanimidade de votos, do Mandado de Segurança Cível nº 0004771-05.2020.8.16.0000, de relatoria da Ilustre Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes.

Na ocasião, após reportar-se a precedente do mesmo Órgão Especial, que até então entendia como “irregular o julgamento do Tribunal de Contas que impeça a prévia apreciação da Casa Legislativa Municipal e impute, diretamente, a obrigação de custear o ressarcimento ao erário e imponha multa”, a Douta Relatora indicou, expressamente, no item “B” desse julgado, a “NECESSIDADE DE REFLEXÃO DA QUESTÃO PELO ÓRGÃO ESPECIAL”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, pontuou, inicialmente, à guisa “DA DELIMITAÇÃO DA TEMÁTICA PELO PRÓPRIO STF”, que “Depreende-se das discussões travadas no RE 848.826/CE, que o Relator para o Acórdão (tese vencedora) evidenciou que o alcance do referido precedente é limitado às hipóteses em que o julgamento de contas de gestão ou de governo enseje a inelegibilidade eleitoral nos termos do art. 1º, inciso I, letra g, da Lei Complementar Federal nº 64/90 (intitulada Lei da Ficha Limpa)”.

A propósito, transcreveu diversos excertos dos votos e dos debates no Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE nº 848.826 e dos embargos declaratórios, que demonstram o propósito de que os efeitos dessa decisão sejam limitados aos do art. 1º, “g”, I, da Lei da Ficha Limpa, isso é, à inelegibilidade do agente, excluindo-se qualquer outra hipótese dessa conclusão:

Portanto, ao contrário da respeitável compreensão exarada neste Órgão Especial, o precedente do Supremo Tribunal não abarca outras sanções além da ilegitimidade da Lei Complementar Federal nº 64/90, sendo irrelevante o exame da conta de governo ou de gestão (grifamos).

Na sequência, a mesma decisão do Egrégio Órgão Especial aborda a “EVIDÊNCIA DE EROÇÃO NA “RATIO DECIDENDI” NO RE 848.826/CE”, mencionando que “Além da delimitação feita pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos referidos recursos extraordinários, observa-se o referido alcance restrito da tese em algumas decisões monocráticas proferidas após o julgamento do RE 848.826/CE”.

A propósito, são indicadas decisões do Ministro Gilmar Mendes (Pet 8425 MC /RO, Julgamento 26/03/20 e RE 1.264.032 SÃO PAULO, Julgado 03/04/20), da Ministra Carmen Lúcia (RE 1.275.300/SP, Julgamento 19/06/20),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Ministro Ricardo Lewandowski ((ARE 1214704/SP, Julgado 12/09/19) e do Ministro Luiz Fux (RE 1.231.883-CE, Julgado 07/10/19), para concluir que “percebe-se que a tese veiculada no RE 848.826/CE precisa ser interpretada restritivamente, uma vez que as várias manifestações dos Ministros do Supremo Tribunal Federal demonstram o caráter limitado, bem como a desconstrução da tese firmada”.

Diante dessa mudança de entendimento do STF, a douta Relatora, Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes, defende, para a adequada compreensão da decisão paradigma, a aplicação do instituto do “*antecipatory overruling*” ou superação antecipada, nos seguintes termos:

Dessa forma, depreende-se que as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal Recursos Extraordinários nsº 729.744[12] e 848.826[13] apontam para um interpretação restritiva, notadamente esse último, cujas decisões posteriores demonstram a existência de erosão nos fundamentos determinantes ao efeito de excetuar a mera aplicação de multa e da pena de ressarcimento, desde que não seja a hipótese de exame das contas anuais, as quais serão decididas pelo Poder Legislativo independente da sanção sugerida pelo Tribunal de Contas em seu parecer prévio.

Considerando-se que o material de análise dos Recursos Extraordinários nsº 729.744 e 848.826 cingia-se ao âmbito sancionatório (a ponto de justificar o âmbito de exame do eleitoral Poder Legislativo Municipal - compreensão essa revelada em alguns dos pronunciamentos posteriores dos Ministros do Supremo Tribunal Federal que não trataram de contas anuais), não se observa, com todo respeito, a necessária referibilidade entre os pressupostos fáticos e jurídicos existentes no julgado da repercussão geral e o caso dos autos.

Portanto, como já se decidido por este C. Órgão Especial “Embora o padrão decisório tenha tendência expansiva - “força gravitacional” na linguagem de Dworkin - a adoção da “ratio decidendi” (fundamentos determinantes) deve observar a coerência e a integridade (isonomia de tratamento jurídico). TJPR - Órgão Especial - AI - 1745864-1 - Curitiba - Rel.: Desembargador Paulo Cezar Bellio - Unânime - J. 15.07.2019).

Posto os argumentos, compreende-se pela necessidade de modificação do entendimento deste Colegiado ante a releitura da aplicabilidade do RE 848.826/CE para compreender pela legalidade da mera aplicação das penas de multa e de ressarcimento ao erário em decorrência de condenação direta do Tribunal de Contas do Estado do Paraná desde, por óbvio, que não se trate de contas anuais prestadas pelos Prefeitos na forma do §2º do art. 31, da Constituição Federal (grifamos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro desse contexto, não há como deixar de aderir à tese aprovada, por unanimidade de votos, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado que, ao limitar a competência das Câmaras Municipais à deliberação sobre a eventual inelegibilidade dos Prefeitos, mantém absolutamente hígida a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento dos atos de gestão do Prefeitos Municipais, nos termos descritos no art. 71 da Constituição Federal, notadamente, nos incisos II e VIII:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Outrossim, para além das bem lançadas razões hermenêuticas do voto da Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes, a prevalecer a tese do Ilustre Conselheiro Substituto, dadas as dificuldades operacionais, de ordem prática, pela falta, na grande maioria dos casos, de corpo técnico adequado, bem como, institucionais, diante da ausência de previsão legal que autorize a aplicação de sanções de multa e ressarcimento de valores pelas Câmaras Municipais, restariam esvaziados os efeitos do controle externo das Cortes de Contas em relação aos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, que atuam, nessa condição, de forma habitual e quotidiana, como ordenadores de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesas, o que representaria, em última análise, o próprio esvaziamento dessa competência fiscalizatória, dada a proeminência do papel do Prefeito na administração dessas unidades da federação.

Por esse motivo, divirjo, respeitosa, mas, enfaticamente, do posicionamento defendido pelo relator, para afastar o fundamento da incompetência dos Tribunais de Contas para o julgamento de atos de gestão dos Prefeitos.

No mais, acompanho integralmente a proposta de Voto do Ilustre Relator, para o fim de **negar provimento aos Recursos de Revista interpostos pela Sra. Wanderlea Dantas Corrêa (ex-secretária municipal de Administração de Umuarama) e pelo Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo (ex-prefeito de Umuarama)**, mantendo-se a decisão originária em todos os seus termos.

Esclarece-se, por fim, que em relação ao ex-prefeito municipal, muito embora o Relator originário tenha opinado em sua parte dispositiva pelo provimento do recurso de revista por ele interposto, o único fundamento se deu em relação ao entendimento quanto à “impossibilidade do julgamento do Chefe do Poder Executivo pelos tribunais de contas estaduais”, já afastado no tópico anterior.

Sendo assim, como em relação ao mérito²⁰, houve o posicionamento pela configuração das irregularidades, conforme opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, acompanho o Relator, pelo não provimento dos Recursos de Revistas interpostos, mantendo-se, em sua integralidade, a decisão originária.

2. Face ao exposto, divirjo **parcialmente** do Ilustre Relator, exclusivamente para propor o afastamento da preliminar de incompetência desta

²⁰ “Não obstante a evidente gravidade das condutas, é imperioso, na espécie, o afastamento da responsabilidade do prefeito municipal, Sr. Luiz Renato Ribeiro de Azevedo, relativamente a todas as irregularidades detectadas nos presentes autos, diante da impossibilidade do julgamento de contas do chefe do Poder Executivo pelos tribunais de contas estaduais”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corte de Contas para o julgamento dos Chefes do Poder Executivo Municipal em atos de gestão, suscitada de ofício pelo Ilustre Relator, e, no mérito, acompanho seu voto pelo **não provimento dos Recursos de Revista interpostos por Wanderlea Dantas Corrêa (ex-secretária municipal de Administração de Umuarama) e Luiz Renato Ribeiro de Azevedo (ex-prefeito de Umuarama)**, mantendo-se a decisão originária em todos os seus termos, conforme posicionamentos da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto divergente do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

AFASTAR a preliminar de incompetência desta Corte de Contas para o julgamento dos Chefes do Poder Executivo Municipal em atos de gestão, suscitada de ofício pelo Ilustre Relator, e, no mérito, acompanho seu voto pelo **não provimento dos Recursos de Revista interpostos por Wanderlea Dantas Corrêa (ex-secretária municipal de Administração de Umuarama) e Luiz Renato Ribeiro de Azevedo (ex-prefeito de Umuarama)**, mantendo-se a decisão originária em todos os seus termos, conforme posicionamentos da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas.

Votaram, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

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

Plenário Virtual, 15 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente