



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 635849/18
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE
INTERESSADO: ALISSON ANTHONY WANDSCHEER, ANTONIO WANDSCHEER, JOSÉ CARLOS SZADKOSKI, MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE
ADVOGADO: ALISSON ANTHONY WANDSCHEER, ANDRÉ MACIEL
PROCURADOR: WANDSCHEER, DOUGLAS DANILLO BARRETO DA SILVA, EMMA ROBERTA PALU BUENO, FABRYCIA PATTA KESSLER, GUILHERME DE SALLES GONCALVES, KAMILLE ZILIOOTTO FERREIRA, LUÍS GUSTAVO FERREIRA RIBEIRO LOPES, MARCELO SZADKOSKI, MARIA FERNANDA MIKAELA GABRIELA BÁRBARA MALUTA, MAURICIO VITOR LEONE DE SOUZA
RELATOR: IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2523/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista de Acórdão proferido em sede de tomada de contas extraordinária. Irregularidades em processos licitatórios e contratações. Divergência para afastar a preliminar de incompetência dos Tribunais de Contas para o julgamento dos atos de gestão do Prefeitos Municipais. Provimento Parcial exclusivamente quanto ao reconhecimento da prescrição da multa aplicada ao Sr. Antonio Wandscheer, mantendo-se a decisão atacada nos seus demais termos.

I - RELATÓRIO DO AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO CANHA (Relator originário)

Trata-se de recurso de revista interposto pelos senhores Antonio Wandscheer, Alisson Anthony Wandscheer e José Carlos Szadkoski, em face do Acórdão n.º 2.099/18 — 2ª Câmara (peça processual nº 083), que julgou irregulares as contas sob a responsabilidade dos ora recorrentes, bem como determinou a aplicação de multa e restituição de valores, relativamente a irregularidades detectadas na formalização e execução de processos licitatórios realizados entre os exercícios de 2005 e 2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os autos originais de tomada de contas extraordinária decorreram do relatório de inspeção nº 012/2007 (peça processual nº 004), da então Diretoria de Contas Municipais, atual Coordenadoria de Gestão Municipal, que teve por objeto a aferição “dos atos administrativos relacionados à contratação de empresa para coleta de lixo e varrição e ainda outros atos administrativos mediante amostragem”, abrangendo os exercícios financeiros supracitados.

A decisão recorrida, em breve síntese, teve como fundamento irregularidades nas contratações de serviços para coleta de lixo (tomada de preços nº 003/2005) e para roçada em passeios e logradouros públicos (tomada de preços nº 023/2005), bem como a ausência de prestação de contas de adiantamentos, e ainda, a concomitância de contratos com a mesma empresa de assessoria e consultoria tendo o mesmo objeto (tomada de preços nº 035/2004 e aditivos, dispensa de licitação nº 136/2007 e tomada de preços nº 008/2007).

Diante disso, responsabilizou os agentes públicos da seguinte forma:

“I. julgar parcialmente procedente a presente Tomada de Contas Extraordinária e, conseqüentemente, irregular seu objeto, de responsabilidade do Sr. Antonio Wandscheer, prefeito do Município de Fazenda Rio Grande à época dos fatos;

II. responsabilizar o Sr. Antonio Wandscheer por autorizar e homologar a Tomada de Preços n.º 003/2005 sem a devida justificativa para a fixação do preço máximo, sem aplicação de sanção (achado n.º 01);

III. responsabilizar os Srs. Antonio Wandscheer, Alisson Anthony Wandscheer e José Carlos Szadkoski pela falha na fiscalização dos serviços objeto da Tomada de Preços n.º 003/2005 (achado n.º 01), com determinação de restituição do valor de R\$ 3.083,80 (três mil, oitenta e três reais e oitenta centavos) de forma solidária, correspondente à diferença de 45,35 toneladas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

verificada entre o montante pago à empresa e o enviado ao aterro;

IV. responsabilizar os Srs. Antonio Wandscheer, Alisson Anthony Wandscheer e José Carlos Szadkoski quanto às falhas verificadas na Tomada de Preços n.º 023/2005, sem aplicação de sanção (achado n.º 01);

V. responsabilizar o Sr. Antônio Wandscheer pelas irregularidades verificadas no achado n.º 02, nos termos da fundamentação, com a determinação de restituição do valor de R\$ 5.034,20 (cinco mil e trinta e quatro reais e vinte centavos), correspondente à diferença constatada como despesa indevida; e

VI. responsabilizar o Sr. Antonio Wandscheer pelas irregularidades nas contratações de serviços de assessoria e consultoria pública pelo Município de Fazenda Rio Grande nos anos de 2005 a 2007 (achado n.º 03), com aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.”

Os recorrentes, em suas razões (peça processual n.º 087), preliminarmente arguíram a nulidade da decisão recorrida, por violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, considerando que a manifestação juntada na peça processual n.º 080, embora tenha sido recebida pelo voto condutor do acórdão vergastado, deixou de ser submetida à apreciação da unidade técnica.

Aduziram, nesse sentido, que o entendimento constante na fundamentação — no sentido de que seria “despicienda a realização de nova instrução”, pois apenas teriam sido reiterados argumentos outrora apresentados — não deve prosperar, pois novas teses foram lançadas, como a de que seria possível a contratação de empresa de contabilidade anteriormente à edição do Prejulgado n.º 006, bem como existiria nova explicação sobre a quantidade de diárias pagas por meio de cartão corporativo, razões essas sequer analisadas pela própria decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda preliminarmente, aduziram violação aos princípios da duração razoável do processo e do devido processo legal, considerando os diversos hiatos existentes na tramitação processual, notadamente o período de 08 (oito) anos entre a apresentação do primeiro contraditório e a sua análise pela unidade técnica competente, o que teria ocasionado prejuízo à defesa, na medida em que, segundo os recorrentes, eventuais documentos complementares poderiam ter sido apresentados, desde que a análise fosse realizada em tempo razoável.

No mérito, inicialmente invocaram o instituto da prescrição intercorrente, merecendo relevo o fato de que, à época da interposição do recurso (10/09/2018), ainda tramitava a proposta de prejulgado nº 541.093/17, que buscava justamente pacificar a aplicação da prescrição nesta Corte.

No que tange às irregularidades constatadas na tomada de preços nº 003/2005, afirmaram que, apesar de não existir orçamento para a composição e estabelecimento do valor máximo, a fixação deu-se tendo em vista o valor praticado no contrato anterior, com atualização monetária, e considerando os valores praticados no mercado, e ressaltaram que houve ampla competitividade, diante da participação de 04 (quatro) concorrentes.

Invocaram, nesse viés, jurisprudência desta Corte, no sentido de que a ausência de pesquisa de preços deve ser considerada como falha apta apenas a gerar ressalvas, mormente em se considerando que jamais foi apontada falha na prestação dos serviços.

Aduziram, também, que sempre ocorreu a devida fiscalização dos serviços pelo Município de Fazenda Rio Grande, constando nos autos cópias de processos de pagamentos, acompanhados de nota fiscal e relatórios mensais com detalhamento diário, assinados pela empresa contratada, pelos fiscais do serviço e contrato e pelo secretário de obras.

Afirmaram que, ao contrário do aduzido pela unidade técnica, o servidor responsável pela fiscalização, Sr. Pedro Cláudio da Silva, não se limitou a firmar planilhas apresentadas pela empresa, mas realizou a verdadeira conferência das quantidades de toneladas de resíduos sólidos coletados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que tange à diferença de 45 (quarenta e cinco) toneladas e 350 (trezentos e cinquenta) quilogramas entre o montante pago à empresa e a quantidade de resíduos enviados ao aterro, aduziram que representa apenas 0,4646% (quatro mil, seiscentos e quarenta e seis milésimos por cento) do total coletado em 2006, de modo que a quantia de R\$ 3.083,80 (três mil e oitenta e três reais e oitenta centavos) seria ínfima em relação ao valor global do contrato, segundo jurisprudência desta Corte.

Asseveraram que essa diferença ocorreu porque havia um trabalho de coleta seletiva, em que a empresa contratada coletava o lixo reciclável e destinava a carrinheiros da cidade, a fim de dar um destino correto aos resíduos, promover renda aos carrinheiros e aumentar a vida útil do aterro, de modo que houve a efetiva coleta, que acabou não contabilizada.

Quanto às falhas verificadas na execução do contrato decorrente da tomada de preços nº 023/2005, aduziram que 06 (seis) fotografias acostadas aos autos pela equipe de inspeção, tiradas em locais pontuais do município, não seriam capazes de cabalmente comprovar a má qualidade da prestação dos serviços de roçada de passeio e logradouros públicos, muito menos a ausência de fiscalização do contrato.

No que concerne à ausência de prestação de contas de adiantamentos, afirmaram que os gastos foram realizados mediante cartão corporativo, sendo prestadas contas ao chefe da Divisão de Prestação de Contas nos períodos de 2007 e 2008, e realizados registros contábeis.

Quanto às despesas com 80 (oitenta) diárias em hotéis, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), aduziram que são relativas à participação de servidores municipais no Encontro Estadual de Líderes Paranaenses, em Foz do Iguaçu, nos dias 05 e 06 de dezembro de 2007, estando evidenciado o interesse público, de modo que não deveria remanescer a obrigação de restituição ao erário.

No tocante à irregularidade na contratação de assessoria e consultoria pública, asseveraram que na data dos fatos não havia a orientação desta Corte quanto à proibição de obtenção de serviços dessa espécie, que viria a ser materializada apenas em 2008, por meio do Prejudicado nº 006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aduziram, ainda, que, ao contrário do alegado pela unidade técnica, os contratos possuíam objetos distintos, conforme tabela reproduzida no contraditório de peça processual nº 039 e no acórdão recorrido.

Procuraram esclarecer, nesse sentido, que a necessidade de contratação de assessoria e execução de serviços se deu por pedido do Controle Interno da época, tendo como justificativa a implantação de sistema integrado da administração pública e a ausência de quadro de pessoal habilitado para tanto.

Na sequência, afirmaram que a contratação da empresa por dispensa de licitação se deu por solicitação do contador aprovado em concurso público realizado em 2007, pois o servidor não teria conhecimento necessário e nenhuma informação havia sido enviada a esta Corte até junho daquele ano, de modo que foi indicada a Paraná Consultoria para auxiliá-lo, no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), notadamente no envio ao SIM-AM das informações relativas ao período de janeiro a abril de 2007.

Em todos os casos, afirmaram que diversos servidores atestaram a execução integral dos serviços, bem como salientaram que as contas dos exercícios de 2007 e 2008 teriam sido aprovadas, o que demonstraria a legalidade das contratações.

Diante de todo o exposto, requereram: a) preliminarmente, a anulação do acórdão recorrido e a determinação de remessa dos autos à unidade técnica e ao Ministério Público junto a esta Corte para análise da manifestação de peça processual nº 080; b) o afastamento das sanções impostas, em razão da violação aos princípios do devido processo legal e da razoável duração dos processos; c) o reconhecimento da prescrição intercorrente ou, subsidiariamente, a suspensão do processo até julgamento da proposta de prejudgado nº 541.093/17; e d) a reforma da decisão recorrida, para julgar improcedente a tomada de contas extraordinária (*sic*), mediante o reconhecimento da ausência de irregularidade grave ou material, com o consequente afastamento das multas e determinações de ressarcimento ao erário aplicadas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 4.221/21 — peça processual nº 104) afastou a pretensão preliminar dos recorrentes, atestando a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

correção da decisão recorrida, na medida em que o contraditório apresentado na peça processual nº 080 apenas reiterava os argumentos anteriormente lançados.

De modo absolutamente genérico, a unidade técnica também afastou o argumento de ofensa ao devido processo legal e à razoável duração dos processos, aduziu ser claro o intuito protelatório do recurso, afirmou não ver plausibilidade nos argumentos e chegou, sem nenhuma fundamentação, a cogitar a caracterização de litigância de má-fé.

Concluiu pelo desprovimento do recurso.

O representante do Ministério Público junto a esta Corte, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger (Parecer nº 871/21 — peça processual nº 105) entendeu que não houve violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa, considerando que, ao tempo do protocolo da petição de peça processual nº 080, a fase regimental de instrução já havia sido concluída, bem como a peça foi devidamente recebida e analisada pelo Tribunal de Contas, conforme fl. 003 do Acórdão nº 2.099/18 — 2ª Câmara.

Sobre a razoabilidade na duração do processo, o representante ministerial lamentou o fato, mas consignou que o mero decurso de tempo não permite superar o efetivo dano ao erário, considerando a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento.

Afastou, na sequência, a arguição de ocorrência de prescrição intercorrente, tecendo comentários sobre decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (RE nº 852.475), e reiterou a imprescritibilidade do dano ao erário.

No mérito, o representante do *Parquet* manifestou-se pela manutenção da decisão recorrida, afastando a argumentação de que os valores relativos ao achado nº 001 seriam ínfimos, na medida em que os recorrentes não teriam apresentado documentos aptos a elidir a irregularidade, bem como apontou que, relativamente ao achado nº 002, não houve a comprovação do interesse público das despesas mediante adiantamento, nem mesmo de que as contas foram oportunamente apresentadas, não sendo juridicamente hábil a juntada de mera reprodução de notícia dando conta da realização do evento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à contratação de empresa para serviços de assessoria e consultoria (achado nº 003), aduziu que, muito antes da edição do Prejulgado nº 006, já vigia a regra constante no art. 39 da Constituição do Estado do Paraná¹.

Por outro lado, entendeu que deve incidir de ofício o Prejulgado nº 026, a fim de afastar a multa consignada no item VI do acórdão recorrido, em razão da ocorrência de prescrição quinquenal para a imposição da sanção, diante do lapso temporal transcorrido entre os atos irregulares e a citação dos recorrentes.

Do exposto, o representante do Ministério Público junto a esta Corte opinou pelo provimento parcial do recurso de revista, unicamente para que seja reconhecida a prescrição da multa supra referenciada, aplicada ao Sr. Antonio Wandscheer, mantendo-se as demais determinações ressarcitórias contidas no acórdão recorrido.

II - PROPOSTA DE DECISÃO² DO AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO

KANIA

Conforme relatado, insurgem-se os recorrentes contra decisão que os responsabilizou por irregularidades perpetradas em contratações para coleta de lixo, varrição pública e consultorias, bem como relativamente à ausência de prestação de contas e de interesse público de gastos realizados mediante adiantamento.

Inicialmente, há que se lamentar o teor da Instrução nº 4.221/21, da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça processual nº 104). Absolutamente genérica, a manifestação técnica limitou-se a emitir opinião pessoal do analista, sem que fossem colacionados dados e argumentos jurídicos capazes de aceitar ou refutar a pretensão recursal, afirmando simplesmente que não há “nenhuma plausibilidade nos argumentos apresentados”.

¹ Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos, bem como para cobrança de débitos tributários do Estado e dos Municípios.

² Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em síntese, não houve a devida análise do recurso de revista, que deveria ser submetido a uma instrução que respeitasse os preceitos do art. 352 do Regimento Interno³, ainda que na presente fase processual, no teor do art. 485⁴ e do art. 350⁵ do diploma regimental.

É de se concluir, portanto, que a Coordenadoria de Gestão Municipal não instruiu materialmente o processo na fase recursal, pois se limitou a emitir uma opinião genérica, um juízo de valor sem a devida fundamentação decorrente da inexorável análise a seu cargo.

Na doutrina processual o termo “instrução” corresponde à fase instrutória ou probatória do processo que, em essência, destina-se à produção de provas, tendo contornos indefinidos, posto que as partes já iniciam a produção de provas com a petição inicial e contestação. Como no processo afeto aos Tribunais de Contas não há claramente a tripartição do processo jurisdicional (juiz, autor e réu), a instrução processual, nela incluída a produção de provas, fica a cargo da

³ Art. 352. Recebido o processo, a unidade providenciará a sua instrução, dela constando o relatório dos fatos e dos atos praticados, a fundamentação e a conclusão, devendo, ainda, conforme a natureza do processo, apontar:

I - a compatibilidade das informações contidas na autuação e na distribuição;

II - para o exercício da ampla defesa, a instrução ou parecer deverá tipificar a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;

III - se verificada a responsabilidade de outros agentes públicos ou particulares, pessoas físicas ou jurídicas, não arroladas na autuação, a unidade técnica deverá identificá-los, encaminhando os autos ao Relator para a inclusão no rol dos qualificados do processo e subsequente exercício do contraditório e da ampla defesa;

IV - para o pedido de diligência, mencionar o objeto pretendido, devidamente motivado;

V - na parte da fundamentação, a legislação aplicável, e se houver a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, a existência de prejudgado e Súmula, independente do convencimento técnico defendido;

VI - nas prestações ou tomada de contas, as recomendações, as determinações legais e as ressalvas que tenham constado do julgamento de processos anteriores da mesma entidade.

§ 1º As diligências propostas pelas unidades administrativas dar-se-ão para a juntada ou apresentação de documentos ou esclarecimentos, excetuados os arrolados em atos normativos próprios de apresentação obrigatória, necessários para o exame de mérito, cumprindo ao Relator a apreciação e a fixação do prazo máximo de até 15 (quinze) dias para o seu atendimento, possibilitada a fixação de prazo diferenciado, de acordo com as especificidades do caso.

⁴ Art. 485. Recebido o recurso, será sorteado novo Relator que, após a manifestação do recorrido, se houver, encaminhará os autos para instrução da unidade administrativa, abrirá vista do processo ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação, incluindo-o, a seguir, em pauta de julgamento, observando o prazo a que se refere o art. 62, I, da Lei Complementar nº 113/2005.

⁵ Art. 350. São fases do processo a instrução, a manifestação ministerial, o julgamento e o cumprimento das decisões, para as instâncias inicial e recursal, nos termos das normas regimentais. (Sem grifos no original).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

unidade técnica, a fim de se manter a imparcialidade do órgão incumbido (relatores e órgãos colegiados) de apreciar a legalidade dos atos em análise.

Corroborar essa tese a conceituação que consta do Vocabulário Jurídico do renomado mestre De Plácido e Silva (25ª edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2004), em que instrução tem sentido equivalente a esclarecimento, elucidação, tendo o verbo “instruir” o sentido de praticar qualquer ato ou ação no processo com a intenção de provar, mostrar, esclarecer, documentar. Instruir tais processos é tarefa fundamental para que seja comprovada a boa, regular e judiciosa aplicação dos recursos públicos municipais.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mesmo após realizar a instrução mais de 03 (três) anos depois da determinação do relator (Despacho nº 1.203/18 — peça processual nº 095), ainda ousou sugerir que os recorrentes teriam clara intenção protelatória no exercício do direito de recurso, chegando a acusa-los de litigância de má-fé, sem apresentar nenhum fundamento nesse sentido, nem factual, nem legal.

Ainda que haja a necessidade de redução de estoques e de se dar celeridade a processos antigos, é imperativo o mínimo respeito aos jurisdicionados e à própria atuação finalística do Tribunal, sob pena de se tornar desnecessária a existência da unidade de instrução, que tem por obrigação efetivamente subsidiar o julgamento de processos.

No entanto, considerando a necessidade de se julgar os autos no menor tempo possível, posto que tramitam nesta Corte desde 2008, e tendo em vista que houve a obrigatória manifestação ministerial, a fim de se evitar a nulidade prevista no art. 379 do Regimento Interno⁶, este relator ultrapassará as dificuldades impostas pela ausência de instrução adequada e procederá à análise do recurso de revista.

⁶ Art. 379. Nos processos em que deva intervir, a falta de manifestação do Ministério Público implica em nulidade absoluta do processo a partir do momento em que esse órgão deveria ter-se pronunciado.

Parágrafo único. A manifestação posterior do Ministério Público sana a nulidade do processo, se ocorrer antes da decisão definitiva de mérito do Tribunal, nas hipóteses em que expressamente anuir aos atos praticados anteriormente ao seu pronunciamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Preliminarmente, é forçoso acompanhar o entendimento do Ministério Público junto a esta Corte, a fim de afastar a aludida ofensa ao devido processo legal, em razão de ausência de análise técnica e ministerial da manifestação constante na peça processual nº 080.

Conforme bem pontuado pelo representante do *Parquet*, no momento da apresentação de manifestação pelos ora recorrentes, a fase de instrução já havia sido encerrada, nos termos do art. 357, § 3º, do Regimento Interno⁷.

Diante disso, a natureza da petição autorizava o seu conhecimento apenas como memoriais, nos termos do § 4º⁷ do mesmo artigo. Ainda que o relator não tenha expressamente declarado isso na fundamentação do voto, é necessário ponderar que nova instrução e manifestação ministerial apenas seriam possíveis em caso de apresentação de novos documentos, conforme os §§ 1º e 2º do art. 357⁷, o que efetivamente não aconteceu, posto que apenas foram reiteradas muitas das razões apresentadas em contraditório.

A possível existência de novas teses, diante disso, em razão do momento processual em que apresentadas, apenas serviriam para reforçar, em sede de memoriais, todo o apresentado na defesa dos ora recorrentes, e não era capaz de regimental ou legalmente forçar nova manifestação técnica ou do Ministério Público junto a esta Corte, de modo que inexistente ofensa ao devido processo legal.

⁷ Art. 357. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na intimação.

§ 1º Exaurido o prazo, a admissibilidade da juntada de documentos dependerá, em todos os casos, de despacho do relator e somente será permitida antes de concluída a fase processual de instrução, ressalvada a hipótese de tratar-se de documento novo.

§ 2º Documento novo é aquele que a parte comprovadamente não pôde ter acesso.

§ 3º Considera-se terminada a fase de instrução do processo no momento em que a unidade administrativa emitir sua instrução ou parecer conclusivo.

§ 4º O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos Conselheiros, Auditores e ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal, o qual não será juntado aos autos e nem objeto de nova instrução.

§ 5º Aplica-se aos Recursos o disposto neste artigo.

§ 6º Todos os documentos protocolados deverão conter a identificação do processo a que se referem. (...)

§ 8º O Relator deixará de receber documento ou alegação da parte que tenha efeito meramente protelatório.

§ 9º Os documentos que não forem admitidos pelo relator, mediante despacho fundamentado, serão desentranhados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não deve prosperar, da mesma forma, a alegação de ofensa ao princípio da razoável duração do processo como meio de anular as sanções cominadas.

O transcurso de tempo, por si só, não permite a automática extinção do processo, sendo necessária a existência de previsão legal de prescrição ou decadência, ou observados fatores que impeçam, de modo cabal, o exercício do contraditório.

Não é o que se observa nos presentes autos. Devidamente citados após a instauração da tomada de contas extraordinária (Despacho nº 216/16 GCDA — peça processual nº 031), os ora recorrentes imediatamente compareceram aos autos, e apresentaram extensa defesa, de 32 (trinta e duas) páginas, carreando vasta documentação em 31 (trinta e uma) peças processuais diferentes, de modo que não se pode aventar, sob nenhuma perspectiva, a hipótese de impossibilidade de contraditório, exigência de prova diabólica ou qualquer outro instituto dessa natureza, inexistindo qualquer nulidade que permita o afastamento das sanções cominadas.

A hipótese de prescrição intercorrente também não é admitida nesta Corte de Contas. Esse entendimento já foi consolidado pelo Prejulgado nº 026, oportunidade em que também foi mantida a interpretação de que é imprescritível a pretensão ressarcitória fundada em decisão do Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

“Embora a questão da prescritibilidade da pretensão ressarcitória fundada em decisão do Tribunal de Contas esteja sendo reexaminada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 636886 RG, com repercussão geral reconhecida (Tema 899), enquanto não houver decisão definitiva, proponho que se mantenha no âmbito deste Tribunal o entendimento pela imprescritibilidade, com base na parte final do art. 37, § 5º, da Constituição e na vasta jurisprudência daquela Corte.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aprovar o Prejulgado, fixando o entendimento pela 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.” (Sem grifos no original).

Ressalte-se, ainda, que permanece vigente a interpretação majoritária dada por esta Corte de Contas ao § 5º⁸ do art. 37 da Constituição Federal, considerando que o Supremo Tribunal Federal, ao tratar sobre o assunto (Tema nº 899⁹), decidiu apenas acerca da prescrição da ação de execução, após a constituição do débito, aplicando o art. 174 do Código Tributário Nacional¹⁰,

⁸ § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

⁹ Supremo Tribunal Federal. Tese referente ao Tema nº 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”

¹⁰ Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II – pelo protesto judicial;

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV – por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

combinado com o art. 40 da Lei Federal nº 6.830/80¹¹, sem que tenha se manifestado sobre o decurso de tempo processual no âmbito dos tribunais de contas, inexistindo prazo prescricional para a imputação de dano ao erário.

No mérito, igualmente assiste razão ao representante do Ministério Público junto a esta Corte no que tange à efetiva existência das irregularidades narradas na decisão recorrida.

Quanto ao achado nº 001, no que tange à tomada de preços nº 003/2005 (contratação de serviços de coleta e destino final de lixo domiciliar e limpeza pública), os próprios recorrentes admitiram a ausência no processo administrativo de orçamentos para a composição de preços, limitando-se a propugnar pela conversão do item em ressalva, por não se configurar falha grave.

Ocorre, no entanto, que embora não caracterizado dano ao erário, a ausência de orçamento detalhado se mostra, sim, falha grave na elaboração de um processo licitatório, na medida em que não assegura a efetiva obediência aos princípios da transparência e da economicidade e configura óbice, em última análise, ao exercício da atividade fiscalizatória — seja pelo controle interno, externo ou social.

Ademais, flagrantemente infringe o art. 6º, inciso IX, alínea f¹², o art. 7º, § 2º, inciso II¹³, e o art. 40, § 2º, inciso II¹⁴, da Lei Federal nº 8.666/93, de

¹¹ Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

§ 5º A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda.

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

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

¹³ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

¹⁴ Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

(...)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento em relação à data final a cada período de aferição não superior a 30 (trinta) dias;

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

modo que a irregularidade das contas encontra fundamento claro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁵, e deve ser mantida em sede recursal.

Da mesma forma, resta devidamente evidenciada nos autos a irregularidade relativa à diferença de 45 (quarenta e cinco) toneladas e 350 (trezentos e cinquenta) quilogramas entre o montante pago à empresa e a quantidade de resíduos enviados ao aterro.

A confissão dos recorrentes, embora justificada por uma suposta existência de lixo reciclável encaminhado a carrinheiros da região, além de não encontrar nenhum lastro probatório nos autos, na medida em que não houve a demonstração da coleta, da entrada no aterro e da disponibilização aos profissionais autônomos, também denota conduta não albergada por nenhum permissivo contratual, posto que a Cláusula Primeira, alínea 'a', do contrato de prestação de serviços¹⁶ exigia a entrega de lixo a aterro sanitário "para destino final" (fl. 016 da peça processual nº 018), de modo que a remuneração da empresa por esses serviços é absolutamente ilegal.

É evidente, portanto, que a inexistência de registros acerca das atividades desenvolvidas pela empresa, a ponto de caracterizar diferença entre o lixo coletado e o serviço remunerado, configura grave falha de fiscalização pela administração pública, nos termos já expostos pela decisão recorrida e pelo representante do *Parquet* especializado.

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

(...)

§ 2^a Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

¹⁵ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar.

¹⁶ CLÁUSULA PRIMEIRA (OBJETO) - O objeto deste contrato se refere a contratação de empresa para execução de serviços de coleta e destino final do lixo domiciliar e limpeza pública em vias e logradouros do Município, conforme abaixo discriminado:

a) (item 01) - Coleta manual e transporte mecanizado em caminhões apropriados, de lixo domiciliar até o aterro sanitário disponível para destino final de 750 (setecentos e cinquenta) toneladas por mês, num prazo de 12 (doze) meses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, não deve prosperar a pretensão dos recorrentes no sentido de que o reduzido valor da condenação (R\$ 3.083,80 — três mil, oitenta e três reais e oitenta centavos) deveria conduzir ao arquivamento do feito, conforme julgado paradigma apresentado.

Isso porque o valor de alçada instituído pelo Tribunal de Contas (art. 1º, § 5º, da Resolução nº 060/2017¹⁷) evidentemente é aplicável apenas no momento da instauração de processos de contas, a fim de evitar que o custo processual seja superior ao benefício derivado da restituição ao erário, de modo que, *a contrario sensu*, seria efetivamente danoso ao patrimônio público que um processo cujo iter foi devidamente concluído — e que já custou ao erário, portanto — fosse simplesmente encerrado em razão do montante pecuniário observado como destinatário de restituição.

Dessa forma, é imperiosa a manutenção da condenação de restituição ao erário imposta pelo item III do acórdão recorrido, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'f'¹⁸, e art. 18¹⁹, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Quanto à tomada de preços nº 023/2005 (contratação de serviços de roçada de passeios e logradouros públicos), os recorrentes limitaram-se a afirmar que a existência de 06 (seis) fotos nos autos não seriam capazes de comprovar a má qualidade dos serviços.

¹⁷ Art. 1º A título de racionalização administrativa e economia processual, o Tribunal poderá, mediante Instrução Normativa, fixar valores mínimos relativos ao dano ao erário, apurado ou estimado, para fins de instauração ou processamento dos seguintes processos ou procedimentos em geral:

I – tomadas de contas;

II – comunicações de irregularidade;

III – procedimentos de fiscalização em geral.

(...)

§ 5º Até que sobrevenha a hipótese do § 1º, fixa-se em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) o valor de que este dispositivo trata.

¹⁸ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

f) dano ao erário.

¹⁹ Art. 18. Quando julgar as contas irregulares, havendo dano, o Tribunal de Contas condenará o responsável ao recolhimento da dívida, atualizada monetariamente e com os acréscimos legais devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa nos termos da lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Olvidam, no entanto, que o dever de prestação de contas e da boa aplicação dos recursos públicos é dos recorrentes. Nesse sentido, as provas apresentadas pela equipe de fiscalização em nenhum momento foram desconstituídas pelos gestores públicos, na medida em que não juntaram aos autos elementos que demonstrassem a efetiva existência de equipe suficiente para a prestação dos serviços contratados, ou de que a fiscalização do contrato foi materialmente realizada, de modo que houve infração ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93²⁰, sendo forçosa a manutenção da irregularidade, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁵.

No que tange ao achado nº 002, relativo à ausência de prestação de contas de adiantamentos, os recorrentes alegaram que a utilização dos valores se deu mediante cartão corporativo, que foram prestadas contas ao chefe da Divisão de Prestação de Contas e que os gastos referentes a 80 (oitenta) diárias de hotel foram para cobrir despesas de servidores municipais que participaram do Encontro Estadual de Líderes Públicos Paranaenses, em Foz do Iguaçu.

Inicialmente, cumpre ressaltar o acerto da Instrução nº 5.139/16 (peça processual nº 073), da então Coordenadoria de Fiscalização Municipal, atual Coordenadoria de Gestão Municipal, ao apontar que o Município de Fazenda Rio Grande utilizou-se ilegalmente do regime de adiantamentos, posto que a hipótese dos autos não está albergada pelo art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64²¹, e ainda o fez para servidor em alcance, na medida em que o prefeito municipal não havia prestado contas de valores anteriormente adiantados, nos termos do art. 69 da Lei Federal nº 4.320/64²².

²⁰ Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

²¹ Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

²² Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, a utilização de cartão corporativo também não possuía nenhuma forma de normatização, e, como bem pontuou a unidade técnica, foi realizada para suportar gastos de viagens que deveriam estar enquadradas na rubrica orçamentária de diárias.

Mais grave, entretanto, é a natureza dos gastos apresentados, conforme consta da decisão recorrida (fl. 011). É impossível reconhecer o interesse público de dispêndios realizados com várias refeições em renomados restaurantes de Curitiba e Brasília, inexistindo sequer a indicação das pessoas contempladas, e que deveriam ser suportados pessoalmente pelos gestores, bem como na aquisição de garrafas de vinho na França, sendo evidente a ocorrência de dano ao erário.

As despesas realizadas em diárias de hotéis, embora em tese pudessem ser suportadas pela rubrica de diárias, não foram acompanhadas de prestação de contas, com a devida individualização dos servidores beneficiados e a comprovação dos gastos, sendo claro que a juntada de notícia dando conta da existência do evento (peça processual nº 089) não possui qualquer valor jurídico para o fim de comprovar gastos e prestar contas.

Assim, considerando que, do valor total indevidamente utilizado, de R\$ 8.377,99 (oito mil, trezentos e setenta e sete reais e noventa e nove centavos), a defesa, ainda na instância inicial, comprovou a glosa de R\$ 3.343,79 (três mil, trezentos e quarenta e três reais e setenta e nove centavos), deve ser mantida a determinação da restituição dos R\$ 5.034,20 (cinco mil e trinta e quatro reais e vinte centavos) remanescentes.

Quanto ao achado nº 003, relativo aos contratos assinados com a “Paraná Consultoria e Informática S/C Ltda.”, decorrentes da tomada de preços nº 035/2004 e aditivos, dispensa de licitação nº 136/2007 e tomada de preços nº 008/2007, tendo por objeto a prestação de serviços de consultoria e assessoria pública, aduziram os recorrentes que, à época dos fatos, ainda não havia sido editado o Prejulgado nº 006, desta Corte, que os serviços eram necessários, em razão da ausência de quadro de pessoal habilitado, que as prestações de contas dos exercícios de 2007 e 2008 foram aprovadas e que os objetos contratuais eram distintos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Novamente não assiste razão aos recorrentes. Inicialmente, porque a edição do Prejulgado nº 006 mostrou-se pertinente para consolidar o entendimento desta Corte quanto ao tema, e não trouxe inovação ou alteração da orientação jurisprudencial, posto que, em verdade, a vedação da contratação de consultorias ou assessorias com objetos genéricos e voltados ao acompanhamento da gestão decorre diretamente da exegese do art. 37, inciso II, da Constituição da República²³, materializada no art. 39 da Constituição do Estado do Paraná¹, conforme bem observado pelo representante do *Parquet* especializado.

É dever da administração pública, portanto, estruturar quadro mínimo e suficiente de servidores aptos a desempenhar as atividades de natureza contábil e administrativa, não se admitindo a argumentação de que servidores públicos concursados não seriam capacitados para o exercício das funções decorrentes da investidura em seu cargo público.

Ademais, cumpre ressaltar que o Município de Fazenda Rio Grande prosseguiu perpetrando as irregularidades mesmo após a publicação do Prejulgado nº 006, considerando que há aditivos aos contratos decorrentes das tomadas de preços nº 035/2004 e nº 008/2007 datados de janeiro e fevereiro de 2009, respectivamente, conforme tabela apresentada pela própria defesa (fls. 021 e 022 da peça processual nº 039) e reproduzida na decisão recorrida (fl. 014 da peça processual nº 083).

De igual forma, não merece prosperar a alegação de que o reconhecimento da regularidade das contas de governo referentes aos exercícios de 2007 e 2008 constataria a também a regular prestação dos serviços contratados objetos dos presentes autos, notadamente em relação aos gerentes de obras públicas, na medida em que as presentes contas de gestão têm por finalidade a análise de atos e contratos administrativos específicos, não contemplados na análise global das contas anuais do Poder Executivo.

Por outro lado, em consonância com o opinativo do representante do Ministério Público junto a esta Corte, é imperioso o reconhecimento da prescrição da

²³ 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pretensão punitiva desta Corte, a fim de afastar a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005²⁴, determinada pelo item VI do acórdão recorrido, considerando que os atos irregulares findaram em fevereiro de 2009, enquanto a citação dos responsáveis foi determinada apenas em fevereiro de 2016, devendo ser aplicado o Prejulgado nº 026, desta Corte, merecendo parcial provimento o recurso nesse ponto.

É forçoso, ainda, o afastamento da responsabilidade do prefeito municipal, Sr. Antonio Wandscheer, 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 desprovimentos 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

moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

²⁴ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.”

(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.

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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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 aos tribunais de contas, posto que um novo julgamento de contas pode ser instaurado a qualquer tempo. No caso do chefe do Poder Executivo, esse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimento é ainda mais equivocados, já que desrespeita a prerrogativa desse agente público de ser julgado pelo Poder Legislativo.

Diante disso, tendo em vista o amplo efeito devolutivo inerente ao recurso de revista, e considerando tratar-se de questão de ordem pública, merece parcial 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. Antonio Wandscheer, então prefeito de Fazenda Rio Grande, pela irregularidade das contas sob análise.

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

I) dê parcial provimento ao recurso de revista, a fim de reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte e afastar a multa imposta pelo item VI do Acórdão nº 2.099/18 — 2ª Câmara;

II) dê parcial provimento ao recurso de revista, a fim de reformar os itens I, II, III, IV, V e VI do Acórdão nº 2.099/18 — 2ª Câmara, de modo a afastar a responsabilidade do ex-prefeito municipal, Sr. Antonio Wandscheer, nos termos da fundamentação;

III) mantenha incólume as demais disposições do acórdão recorrido, notadamente os itens III e IV, relativamente aos senhores Alisson Anthony Wandscheer e José Carlos Szadkoski; e

IV) com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição da República²⁵, determine o encaminhamento de cópias dos autos à Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande, como titular do controle externo municipal, adote as providências que entender cabíveis em relação à responsabilização do Sr. Antonio Wandscheer.

(...)

²⁵ 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 - 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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“NECESSIDADE DE REFLEXÃO DA QUESTÃO PELO ÓRGÃO ESPECIAL”.

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 EROSÃO 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.264.032 SÃO PAULO, Julgado 03/04/20), da Ministra Carmen Lúcia (RE 1.275.300/SP, Julgamento 19/06/20), 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 ulteriores 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

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).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Executivos Municipais, que atuam, nessa condição, de forma habitual e quotidiana, como ordenadores de 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 reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte e afastar a multa imposta pelo item VI do Acórdão nº 2.099/18 — 2ª Câmara, mantendo-se, no entanto, a decisão originária em seus demais termos.

2. Face ao exposto, divirjo **parcialmente** do Ilustre Relator, para propor o afastamento da 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, **mantendo-se a responsabilidade do recorrente, Sr. Antonio Wandscheer, conforme delineado nos itens I, II, III, IV e V, do Acórdão 2099/18, da Segunda Câmara.**

IV. MANIFESTAÇÕES DO PROCURADOR MICHAEL RICHARD REINER

Considerando que, do exame pontual da proposta de voto, visualiza-se a possibilidade de exclusão da responsabilidade do alcaide ao argumento de que este Tribunal não poderia julgar as presentes contas, este MP solicita, caso não aberta divergência nestes autos, de nova audiência para fins de aquilatar o alcance do tema 835 do STF, não só quanto à imposição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inelegibilidade ao gestor (caso em que se exige a ratificação pelo legislativo local), mas da permanência da possibilidade desta Corte determinar, quando o caso, não só a restituição de valores, mas proceder o próprio julgamento das 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:

I) 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 originário;

II) reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte e afastar a multa imposta pelo item VI do Acórdão nº 2.099/18 — 2ª Câmara;

III) manter incólumes as demais disposições do acórdão recorrido.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor).

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

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente