TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	169016/22
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SANTA TEREZA DO OESTE
INTERESSADO:	CARLOS ALBERTO DEMOLINER, COSTA OESTE CONSTRUÇOES LTDA, EDSON LUIZ SCHMITZ, FRANCISCO MENIN, MUNICÍPIO DE SANTA TEREZA DO OESTE, SELMIR ANTONIO GAUZA, THAIANNA KLAIME
ADVOGADO / PROCURADOR	ARIANE LOUISE BELTRAME SANTOS, BRUNO GOFMAN, CRISTINA FREIRE D´AQUINO, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, GIOVANA CEZALLI MARTINS, JOAO LUIS MENEGATTI, LARISSA PONTES ESPIRES, SANDRO MATTEVI DAL BOSCO
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2979/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Discussão, em prejulgado, dos efeitos da prescrição, em relação à necessidade de julgamento das contas e da inclusão do nome dos gestores na lista a ser enviada à Justiça Eleitoral. Divergência para propor o sobrestamento, com base no art. 427 do Regimento Interno.

I - RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator originário)

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo ex-Prefeito do Município de Santa Tereza do Oeste, senhor Francisco Menin, em face do Acórdão nº 3097/19 – S1C, que julgou como irregulares as contas relativas à “construção do Portal do Parque Nacional”, licitada e parcialmente executada nos exercícios financeiros de 2007 e 2008.

A decisão recorrida deixou de aplicar qualquer tipo de penalidade pessoal aos responsáveis em razão da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Prejulgado 26 desta Corte de Contas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

Em suas razões recursais (peça 112), o Recorrente alega, em suma, que com o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, não poderia o Recorrente sofrer com os efeitos de nenhuma sanção pessoal decorrente dos atos tidos como irregulares, o que inclui não ter o seu nome inscrito na lista dos gestores com contas julgadas irregulares, para fins de decretação de inelegibilidade.

Aduz que não pode ser responsabilizado pelas irregularidades que lhe foram imputadas, pois em razão da função por ele desempenhada à época dos fatos, não possuía competência para impedi-las no curso do processo de contratação obra de construção do Portal do Parque Nacional, licitada e executada nos exercícios financeiros de 2007 e 2008; e que não existe emprego de obra pública para promoção pessoal.

Ao final, requereu o provimento do Recurso para o fim de julgar como regulares as contas do Recorrente em razão de não ser dele, à época dos fatos, a responsabilidade pelas irregularidades que lhe foram atribuídas.

O Recurso foi recebido pelo Despacho 212/22 - GCFAMG (peça 113), e após distribuição (peça 115), os autos foram encaminhados à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para instrução.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução 1402/22 (peça 117), opinou pelo conhecimento e, quanto ao mérito, pelo não provimento do Recurso, pois entendeu que os argumentos apresentados pelo Recorrente não foram aptos a afastar as responsabilidades apontadas no Acórdão recorrido.

Enfatizou, no que tange ao Achado 03, que é vedada a colocação de nomes em placas indicadoras de obra (art. 2º da Lei 6454/77), e assim, a promoção pessoal mediante aposição de nome em placa de logradouro configura, por si só, ofensa à norma legal que não poderia ser praticada por agente político detentor da função da chefia municipal.

No que diz respeito aos achados nº 04, nº 10, nº 11 e nº 16, assevera a unidade técnica que, ao contrário do afirmado pelo Recorrente, a ele sim competia certo grau de fiscalização sobre tais atos e procedimentos administrativos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

uma vez que investido na qualidade de autoridade administrativa máxima e ordenador de despesas.

O Ministério Público de Contas (Parecer 282/22, peça 119) corroborou o opinativo técnico pelo conhecimento e não provimento do Recurso.

É o breve relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido)

Preliminarmente cumpre aclarar que o presente recurso foi tempestivamente manejado no prazo regimental, encontrando-se fundamentado em expressa hipótese de cabimento, por parte dotada de interesse e legitimidade recursal, merecendo ser conhecido.

Analisando os autos, verifico que o Requerente pleiteia, em síntese, a reforma do Acórdão 3097/19-S1C, que foi mantido pelo Acórdão 236/22 – S2C em sede de Embargos de Declaração, para fins de ver as contas analisadas na Tomada de Contas Extraordinária julgadas regulares e para que seu nome seja excluído da lista dos agentes púbicos com contas irregulares.

No tocante ao juízo de regularidade/irregularidade dos Achados 03, 04, 10, 11 e 16 verifico que este Tribunal reconheceu no Acórdão Recorrido a prescrição da pretensão punitiva relativa aos referidos achados, senão vejamos:

> **Achado 03. Emprego de obra pública para promoção pessoal.**
>
> **[...]**
>
> Portanto, transcorridos mais de cinco anos entre a consumação das irregularidades e a emissão do despacho que ordenou a citação dos interessados, **tem-se por ocorrida a prescrição da pretensão sancionatório,** nos termos pacificados no Prejulgado decidido no Acórdão nº 1030/19 – STP.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

Achado 04. Ausência de estudos preliminares completos com vistas a assegurar a viabilidade técnica, econômica e social do empreendimento.

[...]

Contudo, transcorridos mais de cinco anos entre a consumação das irregularidades e a emissão do despacho que ordenou a citação dos interessados, **tem-se por ocorrida a prescrição da pretensão sancionatório,** nos termos pacificados no Prejulgado decidido no Acórdão nº 1030/19 – STP.

Achado 10. Ausência de documentos e procedimentos formais obrigatórios relativos aos processos de pagamento.

[...]

Também para esse apontamento, transcorridos mais de cinco anos entre a consumação das irregularidades e a emissão do despacho que ordenou a citação dos interessados, **tem-se por ocorrida a prescrição da pretensão sancionatória,** nos termos pacificados no Prejulgado decidido no Acórdão nº 1030/19 – STP, razão pela qual deixo de determinar a aplicação de multa administração aos responsáveis, em razão da irregularidade identificada neste tópico.

Achado 11. Ausência de matrícula da obra junto ao INSS (instrução normativa MPS/SRP n° 3, de 14 de julho de 2005) e; não comprovação de recolhimento do INSS e do FGTS dos funcionários da obra, pela empresa contratada, quando da efetivação dos pagamentos.

[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

Transcorridos mais de cinco anos entre a consumação das irregularidades e a emissão do despacho que ordenou a citação dos interessados, **tem-se por ocorrida a prescrição da pretensão sancionatória**, nos termos pacificados no Prejulgado decidido no Acórdão nº 1030/19 – STP, razão pela qual deixo de determinar a aplicação de multa administração aos responsáveis, em razão da irregularidade identificada neste tópico.

Achado 16. Processo licitatório não autuado. Os documentos relacionados à licitação não estão todos reunidos em procedimento administrativo, protocolado e numerado, nem inseridos no processo em ordem cronológica e paginados. Muitos documentos, obrigatórios por lei, estão dispersos por setores da Prefeitura ou nem foram localizados, o que dificulta ou mesmo impede o controle dos atos administrativos relacionados ao certame e à consequente contratação.

[...]

Por outro lado, não há indícios de que o prefeito à época, o Sr. Francisco Menin, tenha promovido esforços no sentido de nomear fiscais competentes e habilitados para acompanhar os trabalhos relativos ao contrato e à obra, evidenciando a ocorrência de falhas em todo o processo de seleção, contratação, execução e acompanhamento da obra.

Em que pese encontre-se configurada a irregularidade, também quanto este ponto ser causa de irregularidade das contas, **sem imposição de sanção administrativa, em razão do transcurso do prazo prescricional quanto a pretensão sancionatória.**

(Trechos do Acórdão 3097/19-S1C, peça 95)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

Deste modo, não há como deixar de reconhecer que o decurso do tempo inviabiliza o exercício de defesa dos interessados, prejudicando o exercício do contraditório e da ampla defesa. Aliás, a prescrição é instituto de ordem pública que decorre do princípio da segurança jurídica, cujo mote é assegurar a estabilidade das situações consolidadas pelo decurso do tempo.

Por esta razão, diante do reconhecimento da prescrição sancionatória no presente caso, entendo despicienda a análise dos fatos apontados pela unidade técnica nos Achados 03,04, 10, 11 e 16, conforme vem julgando este Tribunal, a exemplo dos Processo 364141/21, Acórdão 1441/21-STP da Relatoria do Exmo. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha; Processo 500661/20, Acórdão 1370/22-STP da Relatoria do Exmo. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, e Processo 436319/20, Acórdão 2719/21 – S1C de minha Relatoria.

Afinal, entendo que a prescrição sancionatória incide, de modo inafastável sobre os fatos, não havendo como prosseguir com a sua análise, cujo processo resta obstado pela prejudicial de mérito (prescrição), nos termos do art. 487 do CPC, *in verbis*:

> Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:
>
> [...] II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição; [...].

Aliás, como restou consignado no Acórdão 1370/22-STP, Processo 500661/20, não se justifica a análise do mérito de supostas irregularidades, se os fatos tiverem sido alcançados pela prescrição, vejamos:

> [...] Nos procedimentos instaurados especificamente para apurar o cometimento de irregularidades, as respectivas responsabilidades e eventual dano sofrido pela administração pública, inclusive para fins de ressarcimento, previstos na Lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

Orgânica deste Tribunal – como as tomadas de contas e as representações, **não se justifica a emissão de pronunciamento de mérito se os fatos tiverem sido alcançados pela prescrição, uma vez que nenhuma consequência jurídica poderá decorrer desse julgamento, tornando-o inócuo.**

[...] **Nessa linha de entendimento, o Acórdão 10894/2021 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União**, após repisar que a finalidade do processo de tomada de contas especial é a apuração de ocorrências irregulares determinadas e a eventual imputação de responsabilidade às pessoas nelas envolvidas, destacou que **a incidência de prescrição sobre todos os fatos em apuração acarretam inviabilidade de julgamento do mérito das contas especiais e reclamam seu arquivamento, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo**.

[...] Assim, **reconhecida expressamente a prescrição da pretensão punitiva, o Estado fica não apenas impedido de exercer sua pretensão sancionatória, mas também deve reconhecer a extinção do feito, sem apreciar a regularidade dos fatos, por ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo** (sem grifos no original).

Pelas razões expostas, diante do reconhecimento expresso no Acórdão Recorrido da prescrição da pretensão sancionatória dos Achados de responsabilidade do Recorrente, entendo prejudicada a análise do mérito destes Achados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

Relevante ressaltar, entretanto, que o reconhecimento da prescrição no âmbito deste Tribunal de Contas não afasta a possibilidade de apuração de atos de improbidade administrativa na esfera judicial, uma vez que a ação de improbidade administrativa por ato doloso é imprescritível, nos termos do Tema 897 STF e Tema 899 STF.

No tocante ao pedido de inclusão do nome do Recorrente da lista do inelegíveis, entendo que resta prejudicada, na medida em que a inclusão do nome de agente público em lista a ser enviada ao Tribunal Eleitoral é uma consequência do juízo de irregularidade das contas.

Além do mais, tal inclusão configura consequência jurídica apta a limitar o rol de direitos de cidadãos e, assim, possui um caráter sancionatório, razão pela qual, o reconhecimento da prescrição por este Tribunal impede a imposição dessa consequência.

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PROVIMENTO PARCIAL** do presente Recurso de Revista, para fins de alterar o Acórdão 3097/19-S1C (peça 95), extinguindo-se o processo sem apreciação de mérito no tocante às impropriedades indicadas no julgado atacado em relação às quais foram reconhecidas a prescrição da pretensão punitiva (Achados 03, 04, 10, 11 e 16).

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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

Divirjo do voto do Ilustre Relator, por entender que a matéria referente aos efeitos da prescrição, tanto com relação à necessidade de julgamento das contas, como da eventual inclusão do nome dos gestores na lista a ser enviada à Justiça Eleitoral, para fins de avaliação de inelegibilidade, não se encontra pacificada nesta Corte, sendo objeto de prejulgado especificamente instaurado para essa finalidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

A propósito, transcrevo a Informação n° 20/22, lançada pela Secretaria do Tribunal Pleno, nos autos do Prejulgado n° 6223-3/22 (peça 2):

> Informo que na Sessão Ordinária por videoconferência do Tribunal Pleno n° 27, realizada no dia 28 de setembro de 2022, foi aprovada por unanimidade pelo Colegiado a Instauração de Prejulgado a fim de verificar se a prescrição punitiva atinge o julgamento de mérito das contas e se pode influenciar em relação à inclusão de nomes na lista de gestores com contas irregulares.
>
> O Conselheiro Ivan Lelis Bonilha foi designado para a sua relatoria (grifamos).

Acrescente-se que, no caso em tela, os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas foram uniformes pelo não provimento do recurso, com a manutenção da irregularidade reconhecida em primeiro grau[1], o que, a depender da decisão do referido prejulgado, poderá implicar,

[1] "VISTOS, relatados e discutidos,
ACORDAM
OS MEMBROS DA PRIMEIRA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:
I. julgar irregulares as contas extraordinariamente tomadas quanto à obra inacabada no Município de Santa Tereza do Oeste, de "construção do Portal do Parque Nacional", licitada e parcialmente executada nos exercícios financeiros de 2007 e 2008, em razão das seguintes irregularidades:
a) emprego de obra pública para promoção pessoal; b) ausência de estudos preliminares completos com vistas a assegurar a viabilidade técnica, econômica e social do empreendimento; c) projeto básico sem os elementos necessários e obrigatórios, previstos nos atos normativos; d) não previsão de cláusulas no edital de licitação com vistas à apresentação de documentos obrigatórios e necessários para avaliar as propostas dos participantes e dos elementos obrigatórios a serem apresentados pelo licitante vencedor; e) não prorrogação da vigência da carta fiança bancária dada em garantia ao contrato, quando da prorrogação do contrato; f) ausência de documentos e procedimentos formais obrigatórios relativos aos processos de pagamento; g) ausência de matrícula da obra junto ao INSS (instrução normativa MPS/SRP n° 3, de 14 de julho de 2005) e não comprovação de recolhimento do INSS e do FGTS dos funcionários da obra, pela empresa contratada, quando da efetivação dos pagamentos; h) formalização de termo aditivo ao contrato, para prorrogação do prazo de vigência, não foi precedida de parecer técnico nem jurídico com justificativas que o subsidiem; i) não comprovação de publicação do extrato do aditivo ao contrato em jornal local ou imprensa oficial, conforme preconiza a lei; j) inexistência de registro próprio com as anotações de todas as ocorrências referentes à execução do contrato e da obra. Não há Diário de Obra – DO; k) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de Orçamento. Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de Fiscalização; l) processo licitatório não autuado. Os documentos relacionados à licitação não estão todos reunidos em procedimento administrativo, protocolado e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1

tanto na manutenção do julgamento em desfavor do recorrente, como na inclusão do seu nome na lista de gestores com contas julgadas irregulares.

Face ao exposto, com base no art. 427 do Regimento Interno, proponho o sobrestamento dos presentes autos, até decisão do Prejulgado n° 6223-3/22.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

Determinar, com base no art. 427 do Regimento Interno, o sobrestamento dos presentes autos, até decisão do Prejulgado n° 6223-3/22.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

O Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido) votou pelo conhecimento e provimento parcial do Recurso de Revista para extinguir o processo sem apreciação de mérito em razão da prescrição da pretensão punitiva.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 24 de novembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

---

numerado, nem inseridos no processo em ordem cronológica e paginados" (Acórdão 3097/19, da 1ª Câmara, peça 95, fls. 35/36).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.VYI1