TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	220220/21
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE APUCARANA
INTERESSADO:	VALTER APARECIDO PEGORER
ADVOGADO / PROCURADOR	JOAO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE, RAPHAEL ALEXANDRE SILVESTRI
RELATOR:	CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 279/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Acórdão n.º 329/21- Tribunal Pleno. Recurso de Revista n.º 995026/14. Município de Apucarana. Pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento do Recurso de Revisão interposto, com a consequente manutenção das irregularidades dispostas na Prestação de Contas Anual.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo **Sr. Valter Aparecido Pegorer,** ex-prefeito do Município de Apucarana e responsável pelas contas da municipalidade no exercício financeiro de 2005, contra decisão colegiada contida no Acórdão nº 329/21-STP (peça nº 151), proferida nos autos do Recurso de Revista n.º 995026/14, que manteve na íntegra o teor do Acórdão de Parecer Prévio nº 418/14 – S1C (peça nº 112), das Prestações de Contas – PCA nº 13941-4/06.

A peça recursal (peça n.º 155), instaurada nos termos do inciso IV do artigo 486[1] do Regimento Interno, elencou as seguintes divergências na decisão ora recorrida: ***(i)*** afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU

[1] **Art. 486.** Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:
IV - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

materializada no Acórdão nº 254/2004-2ªCâmara[2] e na Súmula nº 255[3]; ***(ii)*** inobservância de precedente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCEPR consubstanciado no Acórdão nº 1486/11 – STP[4] e ***(iii)*** ofensa ao princípio da independências entre as instâncias, conforme evidenciado em decisões do Tribunal de Contas da União[5]; do Supremo Tribunal Federal -STF[6].

Em resumo, o recorrente prega que ***(i)*** a decisão recorrida desconsidera o fato de ter sido demonstrada a condição de fornecedor exclusivo por parte do PROHPAR, acarretando, assim, a legalidade das contratações e, por conseguinte, a afronta da decisão recorrida em relação aos precedentes do TCU e do TCEPR e que ***(ii)*** este Tribunal burlou o postulado da independências de instâncias ao considerar, na fundamentação do Acórdão nº 329/21-STP (peça nº 151), as razões lançada nos autos da Ação Civil Pública nº 0007850.69.2011.8.16.0044[7], adentrando, desta forma, indevidamente na esfera judicial.

Requereu, ao final, o provimento do recurso para reformar a decisão constante no Acórdão nº 329/21-STP (peça nº 151) a fim de converter o julgamento do Acórdão de Parecer Prévio nº 418/14 – S1C (peça nº 112) em Regular ou, alternativamente, Regular com Ressalvas.

---

[2] (...) a utilização de certificado de exclusividade emitido pela empresa, ainda que com registro em junta comercial, não pode ser aceita, uma vez que o inciso I do art. 25 exige que a comprovação de exclusividade deve ser feita por meio de atestado fornecido pelo órgão de registro de 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.

[3] SÚMULA Nº 255: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

[4] TCEPR – Acórdão 1486/2011 – S1C. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. "A empresa citada é fornecedor exclusivo dos produtos já instalados no Tribunal, tendo apresentado atestado de exclusividade para comprovar sua condição, anexa ao processo."

[5] TCU - Processo nº 01158220036. Acórdão nº 2993/2012 - Plenário de relatoria do Ministro Augusto Nardes, data de julgamento 07/12/2011: *"3. Os julgamentos proferidos pelo TCU, no desempenho da competência a ele atribuída pela Constituição Federal, em atenção ao princípio da independência das instâncias, não estão vinculados a eventuais decisões nas esferas administrativas ou judiciais, exceto quando a ele dirigidas expressamente."*

[6] STF – RMS: 32357/DF de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, data de julgamento 17/03/2020, DJe-091 de 17/04/2020: "*3. É pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido da independência relativa das esferas penal e administrativa, havendo repercussão apenas em se tratando de absolvição no juízo penal por inexistência do fato ou negativa de autoria. Precedentes."*

[7] De acordo com o Acórdão nº 329/21- STP (Peça nº 151, fl. 5), de minha Relatoria, *"a Ação Civil Pública n.º 0007850-69.2011.8.16.0044 em face de Valter Aparecido Pegorer, João Carlos de Oliveira, Regina Amélia Carvalho Rodrigues e do Instituto de Promoção Humana do Estado do Paraná – IPROHPAR, na qual vem relatado que, conforme apurado nos autos de inquérito civil n.º MPPR-0007.09.000021-2 (numeração inicial 20/2009), VALTER APARECIDO PEGORER e JOÃO CARLOS DE OLIVEIRA, ambos nos respectivo cargos de Prefeito Municipal de Apucarana, mandatos 2001-2004 / 2005-2008 e 2009-2012, e a requerida REGINA AMÉLIA CARVALHO RODRIGUES, como gestora do Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Apucarana, entre os anos de 2001 a 2011, mediante 'justificativas' através de procedimentos de inexigibilidade de licitação, sob pretexto de pretensa exclusividade do fornecedor, celebram diversos contratos de fornecimento de 'pães multimistura' com o INSTITUTO DE PROMOÇÃO HUMANA DO PARANÁ – IPROHPAR."*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

Após o recebimento do presente Recurso de Revisão, conforme Despacho n.º 429/21 - GCDA (peça n.º 158), este Relator encaminhou os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas (MPC) para as devidas manifestações, consoante Despacho n.º 459/21 – CCNB (peça n.º 167).

Assim, a unidade de instrução técnica opinou pelo conhecimento do presente recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento, dado que os argumentos recursais versam sobre divergência jurisprudencial aparente, nos termos da Instrução n.º 1948/21-CGM (peça n.º 169).

Por fim, o Ministério Público de Contas (MPC), conforme Parecer n.º 510/21 - 7PC (peça n.º 170), corrobora com o opinativo da Unidade Técnica e pugna pelo conhecimento e não provimento do Recurso de Revisão interposto.

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A fim de tornar o exame dos argumentos recursais mais didático e organizado, passo a abordar cada uma das questões suscitadas em tópicos específicos.

2.1 – Análise Preliminar.

2.1.1 – Exame de Admissibilidade do Recurso de Revisão.

Consoante previsão dos artigos 74, IV, da Lei Orgânica e 486, IV, do Regimento Interno, é admissível o Recurso de Revisão interposto em caso de divergência jurisprudencial ou dissídio jurisprudencial, sendo que nesses casos, a comprovação da dissensão deverá ser feita mediante a indicação de decisão paradigma, contendo elementos suficientes para comprovar a sua autenticidade[8].

Nesse sentido, o recorrente vale-se dos seguintes paradigmas para sustentar a existência de divergência jurisprudencial: ***(i)*** a decisão recorrida

[8] Conforme previsão do § 4º do artigo 486 do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

desconsidera o fato de ter sido comprovada a condição de fornecedor exclusivo por parte do PROHPAR, o que revelaria a legalidade das contratações e, por conseguinte, indicaria a afronta da decisão recorrida em relação à jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU materializada no Acórdão nº 254/2004-2ªCâmara[9] e na Súmula nº 255[10], bem como do precedente deste Tribunal de Contas consubstanciado no Acórdão nº 1486/11 – STP e ***(ii)*** houve desrespeito ao postulado da independências de instâncias, pois a decisão contida no Acórdão nº 329/21-STP (Peça nº 151) levou em consideração, em sua fundamentação, razões lançada nos autos da Ação Civil Pública nº 0007850.69.2011.8.16.0044[11], adentrando, assim, indevidamente na esfera judicial, o que ofenderia a jurisprudência do Tribunal de Contas da União corporificada no Acórdão nº 2993/2012 – Plenário e do Supremo Tribunal Federal evidenciada julgamento do RMS 32357/DF.

Pois bem, antes de aprofundar o debate sobre a existência, ou não, de dissídio jurisprudencial, cumpre mencionar, para fins conceituais e didáticos, que a Constituição Federal, logo no artigo 2º, assegura que os três poderes da União - Legislativo, Executivo e Judiciário – são independentes e harmônicos entre si. A Constituição do Estado do Paraná reproduz, em seu artigo 7º[12], os ditames da norma federal no âmbito estadual.

Tal prerrogativa de independência pressupõe autonomia, ao passo que permitir a interferência de um poder sobre o outro, por qualquer meio, mitigando a sua independência, caracteriza evidente afronta a cláusula pétrea da separação dos poderes, a qual se configura com um dos pilares que sustenta o Estado

---

[9] (...) a utilização de certificado de exclusividade emitido pela empresa, ainda que com registro em junta comercial, não pode ser aceita, uma vez que o inciso I do art. 25 exige que a comprovação de exclusividade deve ser feita por meio de atestado fornecido pelo órgão de registro de 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.

[10] SÚMULA Nº 255: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

[11] De acordo com o Acórdão nº 329/21- STP (Peça nº 151, fl. 5), de minha Relatoria, *"a Ação Civil Pública n.º 0007850-69.2011.8.16.0044 em face de Valter Aparecido Pegorer, João Carlos de Oliveira, Regina Amélia Carvalho Rodrigues e do Instituto de Promoção Humana do Estado do Paraná – IPROHPAR, na qual vem relatado que, conforme apurado nos autos de inquérito civil n.º MPPR-0007.09.000021-2 (numeração inicial 20/2009), VALTER APARECIDO PEGORER e JOÃO CARLOS DE OLIVEIRA, ambos nos respectivo cargos de Prefeito Municipal de Apucarana, mandatos 2001-2004 / 2005-2008 e 2009-2012, e a requerida REGINA AMÉLIA CARVALHO RODRIGUES, como gestora do Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Apucarana, entre os anos de 2001 a 2011, mediante 'justificativas' através de procedimentos de inexigibilidade de licitação, sob pretexto de pretensa exclusividade do fornecedor, celebram diversos contratos de fornecimento de 'pães multimistura' com o INSTITUTO DE PROMOÇÃO HUMANA DO PARANÁ – IPROHPAR."*

[12] Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições, sendo que quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

Democrático de Direito. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF)[13], firmado em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Sob a ótica constitucional, pode-se afirmar, desse modo, que o Tribunal de Contas é uma instituição de extrema importância no cenário jurídico/social brasileiro. Sua função precípua é atuar no âmago da fiscalização das contas públicas, com atribuição de caráter extrajudicial e administrativo. Assim, no atual estágio do constitucionalismo brasileiro, não restam dúvidas a respeito da autonomia (funcional, administrativa e financeira) conferida às cortes de contas, ao passo que a não existência da autonomia exauriria sua função precípua de atuar na fiscalização das contas dos gestores públicos em todas as esferas de governo (municipal, estadual e federal).

Dito isso, convém registrar, ainda, que este Tribunal de Contas exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado do Paraná e das entidades da administração direta e administração indireta que a compõe, ou seja, sua atuação é restrita a esta única unidade federativa, nos termos do art. 75 da Constituição do Estado do Paraná. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União - TCU atua no âmbito federal, em relação à União e suas entidades da administração direta e administração indireta, com as mesmas atribuições fiscalizatórias nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

---

[13] Consideradas a autonomia e a independência asseguradas aos Tribunais de Contas pela Lei Maior, surge constitucional a limitação do padrão remuneratório dos auditores àqueles vinculados ao subsídio percebido por Conselheiro – cargo de maior hierarquia dentro dos órgãos. [ADI 3.977, rel. min. Marco Aurélio, j. 10-10-2019, P, DJE de 10-3-2020.]
A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. (...) O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. [ADI 4.643, rel. min. Luiz Fux, j. 15-5-2019, P, DJE de 3-6-2019.]
As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, das quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da CF. [ADI 4.418, rel. min. Dias Toffoli, j. 15-12-2016, P, DJE de 3-3-2017.] [Vide ADI 1.994, rel. min. Eros Grau, j. 24-5-2006, P, DJ de 8-9-2006]
O autor ataca trecho do art. 50 da Carta estadual que outorgou ao Tribunal de Contas do Estado, além da capacidade de autogestão, a autonomia de caráter financeiro. Constitucionalidade decorrente da outorga à Corte de Contas das mesmas garantias dadas ao Poder Judiciário (arts. 73 e 96 da CF/1988), o que inclui a autonomia financeira. [ADI 119, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]
Os tribunais de contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos tribunais de contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. [ADI 4.190 MC-REF, rel. min. Celso de Mello, j. 10-3-2010, P, DJE de 11-6-2010.]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

Portanto, em que pese guardarem similitudes no campo de atuação, tendo em vista que ambos os órgãos atuam no controle externo da Administração Pública, a divergência de entendimentos, em determinados temas, não influencia na independência e autonomia funcional conferida a ambas as Cortes. Ou seja, cada entidade possui prerrogativa constitucional para fixar entendimentos, com base nos seus próprios fundamentos de fato e de direito. Inexiste unificação de jurisprudência entre as citadas entidades de controle, ao passo que, frise-se, possuem âmbito/esfera de atuação notadamente distinto.

Ressalte-se, por fim, que isso não significa que não possa haver congruência de entendimentos e que não se possam utilizar entendimentos já consolidados em determinado Tribunal como paradigma para fixação de entendimento em outro, aliás é o que correntemente acontece. O que se pretende enfatizar é que não necessariamente o entendimento de um Tribunal prepondera sobre o outro.

Feitas tais considerações, acolho integralmente a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal quanto a suficiência dos argumentos apresentados para fins de comprovação de dissenso jurisprudência e, por conseguinte, para o conhecimento do presente recurso, conforme segue:

> Destaca-se que, não obstante tanto o Enunciado da Súmula nº 255 do TCU, de 2010, quanto o Acórdão nº 1486/11 – Tribunal Pleno não possam ser considerados como representativos de decisões atuais tanto do TCU quanto do TCEPR, uma vez que albergam entendimento ainda vigente nas Cortes de Contas, podem sim ser considerados aptos a tornar conhecido o presente recurso, pois trazem em seu bojo entendimento ainda prevalente sobre o assunto que abordam.
>
> No que pertine ao dissídio jurisprudencial em que se teria ofensa ao princípio processual implícito da independência de instâncias, consectário do princípio do devido processo legal, também logrou o recorrente em demonstrar, analiticamente, a divergência entre o Acórdão recorrido e os Acórdãos por ele

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

indicados como paradigma, podendo-se afirmar que, quanto a essa divergência, também há adequação recursal.

Diante do exposto, julga-se que o presente Recurso possa ser conhecido por este Tribunal de Contas por ter sido impetrado tempestivamente por parte legítima e por estarem preenchidos os demais requisitos de admissibilidade requeridos pelo Art. 486 do Regimento Interno.

2.2 – Análise do Mérito Recursal.

No âmbito dos processos que tramitam neste Tribunal de Contas, tem-se que os julgamentos em Recurso de Revisão, pautado na existência de divergência sobre matéria de sua competência, mostra-se como um importante instrumento de uniformização da jurisprudência deste Órgão de Controle Externo acerca de determinado contexto fático posto em exame.

Nessa perspectiva, a avaliação detida das razões recursais acostadas nas Peças nº 155 a 157, bem como a precisa e irretocável manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante emissão da Instrução nº 1948/21-CGM (Peça nº 170), denota que as questões a serem debatidas na presente decisão são as seguintes: ***(i)*** divergência jurisprudencial acerca da legalidade das contratações diretas e por inexigibilidade; ***(ii)*** ofensa ao princípio da independência das instâncias e ***(iii)*** recomendação da CGM quanto a conveniência para a instauração de Tomada de Contas Extraordinárias.

2.2.1. Das Divergência Jurisprudencial Acerca da Legalidade da Contratações Diretas e por Inexigibilidade.

Para que esta questão seja adequadamente compreendida, torna-se oportuno relatar que, no Acórdão de Parecer Prévio nº 418/14-S1C, a tese principal que fundamentou o opinativo pela irregularidade das contas do recorrente no exercício de 2005 diz respeito a existências de 66 contratações fundadas nos artigos 24 e 25 da lei de licitações que não observaram os preceitos legais, formais e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

materiais, na nas contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação requeridos pelo artigo 26 da Lei nº 8666/93 (Peça nº 112, fls. 8-10).

Ou seja, naquela ocasião, levou-se em consideração a ausência de formalização prévia e adequada acerca (i) da justificativa para a contratação e para a escolha por determinado produto; (ii) da exposição de situações emergenciais e calamitosas, quando cabível; (iii) da razão da escolha do fornecedor ou executante e (iv) da justificativa para os preços contratados.

Ademais, diante da pluralidade de contratações envolvidas e considerando a relevância dos valores repassados ao IPROHPAR, foi proposta a instauração do de Tomada de Contas Extraordinária, nos termos do art. 236 do Regimento Interno com vistas a analisar os contratos envolvendo o Município de Apucarana, no exercício de 2005, objeto do Relatório de Inspeção nº 17235-3/05, anexado aos presentes autos.

Em sede de Recurso de Revista, a parte buscou desconstituir a irregularidade defendendo a licitude das inexigibilidades para aquisição de pão multimistura em virtude da condição de fornecedor exclusivo do IPROHPAR, sendo que tal argumento foi rechaçado no Acórdão nº 329/21- STP (Peça nº 151) a partir das seguintes razões:

> No mérito, tem-se que a mácula das contas se deve ao fato de os processos de dispensa e de inexigibilidade **não terem sido formatados nos termos expressamente exigidos pelo artigo 26, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, o que se confirma com a simples análise dos documentos apresentados por meio das peças n.os 75 e 76**.
>
> Trata-se, portanto, de ilegalidade que não pode ser afastada por meio de justificativas posteriormente criadas, as quais, exceção feita aos contratos expressamente excluídos no *decisum* combatido, celebrados com Comércio de Materiais de Construção Praias Ipanema Ltda., SERCONTRANS, R. B. Coelho Consultores Associados, Bizantina Engenharia e Construções e Pancier Arquitetura e Engenharia Ltda. – enquadrados na situação descrita no artigo 24, I, da Lei n.º

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

> 8.666/93 –, **não foram capazes de comprovar, sequer minimamente, a *(i)* caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justificou a dispensa, *(ii)* razão da escolha do fornecedor ou executante, *(iii)* justificativa do preço e *(iv)* documento de aprovação dos projetos de pesquisas aos quais os bens serão alocados.** (sem grifo no original)

O contexto fático apresentado revela que o fato do Instituto de Promoção Humana do Paraná – IPROHPAR ser, ou não, fornecedor exclusivo para fornecimento de pães multimistura nunca foi a causa principal para o desfecho da análise das contas do ex-prefeito, pois o ilícito administrativo foi materializado a partir da existência de uma diversidade de contratações, inclusive as que envolviam a compra pães multimistura, que não atenderam os preceitos formais e materiais dispostos no artigo 26 da Lei de Licitações. No mesmo sentido foi a manifesta unidade de instrução técnica, conforme segue[14]:

> No caso em análise, a inconsistência apontada pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 418/14 – Primeira Câmara, confirmada pelo Acórdão recorrido, **não versava sobre a falta de demonstração, por parte do recorrente, de existência de meio documental apto a certificar que o produto contratado pela municipalidade**, qual seja, o pão multimistura, era fornecido exclusivamente pelo Instituto de Promoção Humana do Paraná – IPROHPAR.
>
> A inconsistência apontada no Acórdão originário e no Acórdão recorrido dizia respeito **à não demonstração, em procedimento administrativo, dos seguintes elementos exigidos pela Lei nº 8666/93: a) caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; b) razão da escolha do fornecedor ou executante; c) justificativa de preço; d) documento de**

[14] Instrução nº 1948/21-CGM, fl. 19, Peça nº 169.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

> **aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.** (sem grifo no original)

Tecidos tais esclarecimentos introdutórios, tem-se que todos os precedente referenciados pelo recorrente limitam-se a questões envoltas a comprovação e/ou reconhecimento da condição de fornecedor exclusivos nos casos de inexigibilidades fundadas no inciso I do artigo 25 da Lei de Licitações[15], conforme segue[16]:

> **TCU - SÚMULA Nº 255:** Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

> **TCEPR – Acórdão 1486/2011 – S1C. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães**. "A empresa citada é fornecedor exclusivo dos produtos já instalados no Tribunal, tendo apresentado atestado de exclusividade para comprovar sua condição, anexa ao processo."

Como bem pontuado pela CGM, a divergência jurisprudencial indicada pelo ex-prefeito é somente aparente, não sendo congruente a fim de conferir provimento recursal, pois os paradigmas eleitos não são representativos e pertinentes com o contexto fático abordado no Acórdão de Parecer Prévio nº 418/14-S1C (Peça nº 112) e no Acórdão nº 329/21-STP (Peça nº 151).

---

[15] 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;

[16] A unidade de instrução técnica relatou na fl 8 da Instrução 1948/21-CGM (Peça nº 169) que: "o teor do Acórdão nº 254/2004 – 2 Câmara – TCU junto ao Portal dessa Corte de Contas, percebe-se que o seu conteúdo não coincide com o exposto pelo recorrente em sua peça recursal. Assim, não há que se falar em demonstração analítica da divergência jurisprudencial entre o Acórdão recorrido e o Acórdão eleito por ele como paradigma, pois o Acórdão descrito na peça recursal não equivale ao constante do Portal do TCU, ao menos relativamente ao Acórdão indicado numericamente pelo recorrente.". Desta forma, o referido paradigma não foi utilizado na fundamentação desta decisão.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

Diante do exposto, do exame do robusto e acurado arrazoado técnico, depreende-se que os pontos aventados pela defesa não trouxeram elementos capazes modificar o teor das razões de decidir e do dispositivo do acórdão recorrido. Portanto, conclui-se pela manutenção da decisão impugnada.

2.2.2. Da Ofensa ao Princípio da Independência das Instâncias.

De antemão, cumpre mencionar que o princípio da independência entre as instâncias nada mais é do que garantia de não interferência recíproca na apuração ou julgamento de infração que possa ser punida, simultaneamente, na esfera civil, penal e administrativa, guardadas as devidas exceções.

Essa faceta decorre da aplicação extensiva da tripartição dos Poderes e da inerente individualização das responsabilidades, sendo que o artigo 7º da Lei Federal nº 13.869/2019 reforçou o princípio da independência entre as instâncias ao estabelecer que as responsabilidades civil e administrativa são independentes da criminal, não se podendo mais questionar sobre a existência ou a autoria do fato quando essas questões tenham sido decididas no juízo criminal.

A linha mestra que rege o postulado ora debatido condiz com a proibição de que, guardada as devidas exceções, as decisões proferidas por uma das instâncias impactem e impeçam a reanálise do fato investigado em outra esfera de responsabilidade.

Pois bem, de forma confusa, o recorrente denuncia o desrespeito ao princípio da independências de instâncias por constar na fundamentação do Acórdão nº 329/21-STP (Peça nº 151) menção a trecho das razões da sentença judicial pertencente aos autos da Ação Civil Pública nº 0007850.69.2011.8.16.0044[17], circunstância que importaria, por si só, na invasão da esfera judicial cível e, consequentemente, na ofensa à jurisprudência do Tribunal de

[17] De acordo com o Acórdão nº 329/21- STP (Peça nº 151, fl. 5), de minha Relatoria, *"a Ação Civil Pública n.º 0007850-69.2011.8.16.0044 em face de Valter Aparecido Pegorer, João Carlos de Oliveira, Regina Amélia Carvalho Rodrigues e do Instituto de Promoção Humana do Estado do Paraná – IPROHPAR, na qual vem relatado que, conforme apurado nos autos de inquérito civil n.º MPPR-0007.09.000021-2 (numeração inicial 20/2009), VALTER APARECIDO PEGORER e JOÃO CARLOS DE OLIVEIRA, ambos nos respectivo cargos de Prefeito Municipal de Apucarana, mandatos 2001-2004 / 2005-2008 e 2009-2012, e a requerida REGINA AMÉLIA CARVALHO RODRIGUES, como gestora do Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Apucarana, entre os anos de 2001 a 2011, mediante 'justificativas' através de procedimentos de inexigibilidade de licitação, sob pretexto de pretensa exclusividade do fornecedor, celebram diversos contratos de fornecimento de 'pães multimistura' com o INSTITUTO DE PROMOÇÃO HUMANA DO PARANÁ – IPROHPAR."*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

Contas da União corporificada no Acórdão nº 2993/2012 – Plenário e do Supremo Tribunal Federal evidenciada no julgamento do RMS 32357/DF, conforme segue:

> **TCU - Processo nº 01158220036. Acórdão nº 2993/2012 - Plenário de relatoria do Ministro Augusto Nardes, data de julgamento 07/12/2011:** *"3. Os julgamentos proferidos pelo TCU, no desempenho da competência a ele atribuída pela Constituição Federal, em atenção ao princípio da independência das instâncias, não estão vinculados a eventuais decisões nas esferas administrativas ou judiciais, exceto quando a ele dirigidas expressamente."*
>
> **STF – RMS: 32357/DF de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, data de julgamento 17/03/2020, DJe-091 de 17/04/2020:** "*3. É pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido da independência relativa das esferas penal e administrativa, havendo repercussão apenas em se tratando de absolvição no juízo penal por inexistência do fato ou negativa de autoria. Precedentes."*

Ora, considerando o contexto fático e jurídico acima narrado, mostra-se descabido supor a existência de ofensa ao princípio da independência de instâncias pelo simples fato da Autoridade Administrativa, no exercício da sua função fiscalizatória e sancionatória, aderir, de forma livre e motivada, a argumento acusatório disposto em sentença expedida por Autoridade Judicial sem que tal circunstância tenha, em momento algum, limitado ou impedido a reanálise do fato investigado no âmbito civil, criminal ou administrativo.

Ademais, como bem mencionado pela unidade de instrução técnica, no Acórdão recorrido, a menção de excertos da referida sentença serviu para ilustrar que as inconsistências apontadas pelas atividades de fiscalização do Tribunal de Contas são fruto, inclusive, de irregularidades que encontraram eco em outro ambiente de investigação, ou seja, serviu como argumento secundário e reforçador da tese principal eleita pelo Douto Colegiado deste Tribunal na fundamentação do Acórdão nº 329/21-STP (Peça nº 151).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

Por derradeiro, vale reforçar outro aspecto citado pela CGM que diz respeito as distintas finalidades dos processos de natureza cível e controlador, conforme segue:

> Ademais, como bem afirmado pelo recorrente, os objetivos visados num e noutro processo (no processo controlador e no processo cível) são distintos. Aqui, visa-se emitir opinativo pela irregularidade das contas, bem como instaurar Tomada de Contas Extraordinária para se apurar a ocorrência de dano ao erário de APUCARANA proveniente das contratações indicadas pela atividade de fiscalização, as quais, frise-se, não dizem só respeito à contratação do pão multimistura. Na ação cível de improbidade, o que hodiernamente se põe em jogo é a condenação por atos de improbidade e seus consectários legais, restando preclusa a matéria atinente ao ressarcimento ao erário.

Desta forma, resta evidenciado que a divergência jurisprudencial ora arguida pelo recorrente era meramente aparente, inexistindo, no caso concreto, qualquer ofensa ao princípio da independência de instância.

Diante do exposto, do exame do robusto e acurado arrazoado técnico, depreende-se que os pontos aventados pela defesa não trouxeram elementos capazes modificar o teor das razões de decidir e do dispositivo do acórdão recorrido. Portanto, conclui-se pela manutenção da decisão impugnada.

2.2.3. Da Recomendação da Coordenadoria de Gestão Municipal sobre a Conveniência quanto a Instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

No transcorrer da análise das razões recursais feita pela Coordenadoria de Gestão Municipal, foi expedido, na folha 29 da Instrução nº 1948/21-CGM (Peça 169), o opinativo para que se aguardasse o desfecho do julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 636886/AL e a fixação da Tese nº 899 por parte do STF, a fim de se deliberar pela pertinência, ou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

não, para a instauração de Tomada de Contas Extraordinária no cumprimento do escopo definido no Acórdão de Parecer Prévio nº 484/14 – Primeira Câmara, confirmado pelo Acórdão nº 329/21 – Tribunal Pleno.

Pois bem, como se sabe, o Supremo Tribunal Federal – STF já encerrou o julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e fixou a seguinte tese, com repercussão geral, para o Tema 899: "*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".*

Portanto, diante do opinativo da unidade de instrução técnica, creio que seja oportuno tecer alguns comentários sobre dois aspectos a serem ponderados no caso concreto. O primeiro diz respeito a prescritibilidade da pretensão sancionatória deste Órgão de Controle Externo. A segunda, refere-se a prescritibilidade da pretensão ressarcitória ao erário.

Nessa perspectiva, quanto ao primeiro aspecto, há que se levar em conta que a fixação do Tema 899 pelo Supremo Tribunal Federal não alterou em nada o entendimento firmado no Prejulgado nº 26[18] no que concerne à prescritibilidade da pretensão sancionatório deste Tribunal.

No tocante ao segundo aspecto, dada a repercussão geral da decisão, há que se deixar consignado que a correta interpretação do Tema 899 deve levar em consideração, também, o que foi debatido nos autos dos Recursos Extraordinários nº 669.069/MG[19] e 852.475/SP[20], ocasiões em que STF firmou, respectivamente, os seguintes precedentes: ***(i)*** **Tema 666** - *"É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil"*; ***(ii)*** **Tema 897 -** *"São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".*

[18] Acórdão nº 1030/19 – Tribunal Pleno – Relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha: 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.
[19] Relatoria do então Ministro Teori Zavaski.
[20] Relatoria do Ministro Alexandre de Morais.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

Nessa linha, a leitura atenta das três decisões vinculantes expedidas pelo STF evidencia a impossibilidade dos Tribunais Contas adotarem uma interpretação extensiva do §5º do artigo 37 da Constituição Federal, tendo em vista que restou assentado que a regra no ordenamento jurídico brasileiro é a da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, restando como única exceção a pretensão reparatória de dano oriundo da prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Desta forma, o entendimento exarado pelo STF no julgamento do Tema 897 abre a possibilidade de, na via judicial, reconhecer-se a existência de atos dolosos de improbidade administrativa e, consequentemente, manter-se a cobrança de danos causados ao erário advindos de tais atos, os quais não estariam sujeitos a prescritibilidade.

Em outras palavras, ainda que reste configurada a prescrição da pretensão ressarcimento ao erário no âmbito de um processo de contas, se houver indícios de que os danos apurados decorrem do possível cometimento de atos de improbidade administrativa, subsiste para este Órgão de Controle Externo o dever de comunicar tais fatos ao respectivo órgão competente para as devidas apurações.

Além do mais, na fixação do Tema 899, os Ministros do Supremo Tribunal Federal não deliberaram acerca dos marcos temporais a serem considerados para fins de interrupção e suspensão do prazo prescricional da pretensão ressarcimento ao erário no âmbito dos processos que tramitam perante os Conselhos e Tribunais de Contas.

Desta forma, entendo que o Plenário deste Tribunal deve tratar, o mais breve possível, sobre os aspectos procedimentais a serem observados para o correto cumprimento das referidas decisões do Supremo Tribunal Federal, principalmente no que concerne à fixação dos marcos temporais a serem respeitados para fins de interrupção e suspensão do prazo prescricional, sendo inadequado, neste primeiro momento, o arquivamento ou a não instauração de processos de contas de forma indiscriminada em virtude, exclusivamente, do enunciado do Tema 899 do STF.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

3. VOTO

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **DESPROVIMENTO** do Recurso de Revisão interposto pelo **Sr. Valter Aparecido Pegorer,** ex-prefeito do Município de Apucarana e responsável pelas contas da municipalidade no exercício financeiro de 2005, em face da decisão contida no Acórdão nº 329/21-STP (Peça nº 151), proferida nos autos do Recurso de Revista n.º 995026/14, com a respectiva manutenção da decisão impugnada.

Com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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 NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – **Conhecer** o Recurso de Revisão interposto pelo **Sr. Valter Aparecido Pegorer,** ex-prefeito do Município de Apucarana e responsável pelas contas da municipalidade no exercício financeiro de 2005, em face da decisão contida no Acórdão nº 329/21-STP (Peça nº 151), proferida nos autos do Recurso de Revista n.º 995026/14, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **DESPROVIMENTO** com a respectiva manutenção da decisão impugnada;

II – determinar, com o trânsito em julgado do presente, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z

III – determinar, após, o encaminhamento à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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.

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

Plenário Virtual, 17 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR V1DS.KRKZ.S4N9.JR1T.Z