



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 200403/16
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE ANTONIO OLINTO
INTERESSADO: ANIBELI CORDEIRO, CÂMARA MUNICIPAL DE ANTONIO OLINTO, EDUARDO RODRIGUES DE MEIRA JUNIOR, LAERTES GABRE MOREIRA, LUIS GUSTAVO CAMARGO DE OLIVEIRA, MARCELINO OLIVEIRA LIMA, RINALDO ANTONIO PELEGRINO
ADVOGADO ENÉAS JEFERSON MELNISK, MORELI SOREANO DE
PROCURADOR OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 290/22 - Tribunal Pleno

Denúncia. Irregularidades na concessão de diárias e compras sem processo licitatório. Dificuldade probatória do uso das diárias. Impossibilidade de realização de contrato verbal para despesas previsíveis. Decurso do tempo. Ausência de pressupostos válidos de desenvolvimento do processo. Arquivamento sem julgamento de mérito.

I-DO RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada no exercício de 2016 por **ANIBELI CORDEIRO**, apontando que, no biênio 2013/2014, houve o pagamento de diárias sem comprovação pela **CÂMARA MUNICIPAL DE ANTONIO OLINTO**, aos Vereadores Eduardo Rodrigues de Meira Junior e Joel Gustavo Pavoski (**item I**), além da realização de compras sem cotação de preços ou licitação (**item II**).

A Câmara Municipal se manifestou através da Petição à Peça 10, informando que os denunciados usufruíram de inúmeras diárias sem que houvesse a comprovação do seu efetivo deslocamento, razão pela qual foi expedida a Recomendação nº 01/2015, pelo Controlador Interno da Câmara Municipal, sendo que a partir da gestão seguinte, tal situação foi solucionada. Quanto às compras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realizadas sem cotação de preços, informou que, nessa fase processual, não se pode afirmar a existência das supostas irregularidades.

A Denúncia foi recebida pelo Despacho nº 1194/17-GCAML, determinando-se a citação da **CÂMARA MUNICIPAL DE ANTÔNIO OLINTO**, através de seu Representante legal, de **EDUARDO RODRIGUES DE MEIRA JUNIOR** (Presidente da Câmara Municipal de 01/01/2013 até 31/12/2014), de **LAERTES GABRE MOREIRA** (contador responsável técnico de 01/01/2013 até 31/01/2015), de **MARCELINO OLIVEIRA LIMA** (controlador interno de 01/01/2013 até 31/08/2014) e de **LUÍS GUSTAVO CAMARGO DE OLIVEIRA** (controlador interno de 01/09/2014 até 31/12/2017).

A **CÂMARA MUNICIPAL DE ANTÔNIO OLINTO** apresentou manifestação no sentido de concordar com o prosseguimento da Denúncia (peça 31), informando que o Controlador Interno do período 01/09/2014 à 31/12/2014 sempre agiu de forma diligente, mesmo com a limitação estrutural que lhe fora apresentada.

LAERTES GABRE MOREIRA (contador responsável técnico de 01/01/2013 até 31/01/2015) apresentou defesa no sentido de que seu cargo seria de Assessor Técnico Contábil, cujas prerrogativas compreendiam a *“organização e execução dos serviços de contabilidade”* e não a conferência da correta atuação do Administrador. Alegou, ainda, não ter havido gastos maiores que os permitidos pela Lei de Licitações.

LUIS GUSTAVO CAMARGO DE OLIVEIRA (controlador interno de 01/09/2014 até 31/12/2017) aduziu que passou a exercer o cargo somente a partir de 01/09/2014, quatro meses antes do término do mandato do gestor, sustentando dificuldades na realização do trabalho.

EDUARDO RODRIGUES DE MEIRA JUNIOR (Presidente da Câmara Municipal de 01/01/2013 até 31/12/2014), trouxe alguns comprovantes de atividades atinentes às diárias concedidas, alegando que, por envolverem rubricas diversas, os gastos sem licitação não devem ser computados conjuntamente.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, em Instrução nº 5021/21, observa que, no caso em análise, encontram-se comprovadas apenas parte das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diárias concedidas¹, havendo um universo maior sem comprovação, sobre as quais, contudo, não é possível afirmar que efetivamente não atenderam o interesse público.

Aponta a ausência de responsabilidade de **LAERTES GABRE MOREIRA** sobre os dispêndios, vez que *“não teria como saber se as diárias concedidas seriam ou não comprovadas em momento posterior”*. Observa que, embora **LUIS GUSTAVO CAMARGO DE OLIVEIRA** tenha iniciado o exercício do cargo controlador interno na data de 01 de setembro de 2014, não há como se demonstrar que as despesas contestadas foram efetivamente verificadas por ele.

Compreende, ademais, não ser plausível exigir documentos de comprovação passados quase 10 anos dos fatos, eis que o longo período decorrido resulta em inegáveis dificuldades para apresentação de defesa, opinando pelo **trancamento das contas** quanto ao item, aplicando-se, contudo, multa aos agentes que receberam as diárias e não comprovaram a sua utilização.

Aduz que houve contratação verbal acima dos limites permitidos por lei, apurando-se o montante de R\$ 9.593,88 com produtos alimentícios e gêneros em geral e R\$ 3.624,00 com refeições, sessões fotográficas, fotos, quadros, cartões de visita e compra de coroa de flores. Aponta não haver necessidade de devolução dos montantes, visto que se destinaram, efetivamente, aos serviços e materiais para a Câmara Municipal, estando dentro do valor de mercado.

Afirma que houve procedimento de Dispensa de Licitação n.º 03/2013 para as publicações oficiais (peça 39, fl. 38), as quais devem ser imputadas regulares.

Por fim, opina pela **procedência parcial** da Denúncia nos tocante aos gastos realizados sem procedimento licitatório regular e pelo trancamento das contas em relação a concessão das diárias não comprovadas, com aplicação das seguintes sanções:

¹ peça 51 (fls. 22 – 33) comprovando a regularidade das diárias dos dias 01/03/2014, 22/04/2014, 06/06/2014, 02/10/2014, 09/12/2014 para os vereadores Deomar Lemes Machado de Oliveira e Eduardo Rodrigues de Meira Junior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

i)Multa do art. 87, inciso IV, “d” da Lei Orgânica à Eduardo Rodrigues de Meira Junior, Presidente da Câmara Municipal durante os exercícios de 2013 e 2014 (01/01/2013 até 31/12/2014), por autorizar despesas sem atendimento da Lei de Licitações;

ii)Multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Orgânica à Eduardo Rodrigues de Meira Junior, Presidente da Câmara Municipal durante os exercícios de 2013 e 2014 (01/01/2013 até 31/12/2014), pela omissão em prestar contas de diárias recebidas nos anos de 2013 e 2014;

iii)Multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Orgânica à Joel Gustavo Pavoski, Assessor Parlamentar da Câmara Municipal durante os exercícios de 2013 e 2014, pela omissão em prestar contas de diárias recebidas nos anos de 2013 e 2014;

iv)Multa do art. 87, inciso IV, “d” da Lei Orgânica à Laertes Gabre Moreira, contador responsável técnico de 01/01/2013 até 31/01/2015, por assinar empenhos sem o devido procedimento licitatório das despesas.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, em Parecer nº 952/21, discorda da proposta de trancamento das contas formulado pela unidade técnica instrutiva, seja porque o expediente em exame não trata do julgamento de contas, seja porque a eventual responsabilização ressarcitória pelo pagamento das diárias, se cabível, seria plenamente quantificável, conforme levamento efetuado pela própria CGM.

Considera, contudo, que o decurso do tempo milita em desfavor da eventual realização de novas diligências para aferição da regularidade, seja quanto as diárias concedidas, seja quanto as despesas realizadas sem o devido procedimento licitatório, opinando pela **procedência** da Denúncia, **sem a aplicação de sanções**.

II- FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme apontou a **Coordenadoria de Gestão Municipal**, existe nos autos comprovação de apenas parte das diárias imputadas irregulares, nos exercícios de 2013 a 2014², no total de R\$ 17.000,00 à época (**item I**).

² encontram-se comprovadas as diárias dos dias 01/03/2014, 22/04/2014, 06/06/2014, 02/10/2014, 09/12/2014 para os servidores Deomar Lemes Machado de Oliveira e Eduardo Rodrigues de Meira Junior, sendo 05 diárias para cada servidor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, demonstrou-se a realização de despesas no montante de R\$ 3.624,00, relativas a refeições, sessões fotográficas, fotos, quadros, cartões de visita e coroa de flores, e, no total de R\$ 9.593,88 com produtos alimentícios e gêneros em geral³, sem a formalização de contrato escrito, as quais ultrapassaram o limite estabelecido pelo artigo 60, parágrafo único da Lei n.º 8.666/93⁴ (**item II**).

Contudo, apesar dos indícios de irregularidades, no que toca ao primeiro item, a instrução processual consignou que “*a ausência documental nos impede de afirmar quais valores efetivamente não atenderam o interesse público*”, de modo a concluir que o “**dano ao erário não pode ser comprovado**”, em decorrência do decurso do tempo e da ausência de documentação probatória de eventuais desvios.

Ainda, com relação ao apontamento de realização de compras sem cotação de preços ou licitação, mediante contrato verbal, consignou a Instrução nº 5021/21-CGM (peça 53) que “*restou provado que, embora sem procedimento prévio regular para as despesas, os “valores foram destinados ao pagamentos de serviços e materiais para a Câmara Municipal e se encontraram dentro do valor de mercado”*”.

De fato, da análise dos autos não é possível extrair-se substrato probatório mínimo à demonstração da ocorrência de eventuais danos ao erário decorrentes das inconformidades narradas, não sendo razoável exigir-se que, transcorrido quase 10 anos dos fatos, as partes venham a ser chamadas a

³ a) R\$ 2.342,79 para materiais de escritório, creditados para Nelci Joner Bianchessi ME; b) R\$ 2.100,00, referente à sessão fotográfica, fotos e quadros; c) R\$ 4.453,91, relativos aos produtos alimentícios e gêneros em geral, creditados para Kuczera & Cia, bem como XV Comércio de Produtos Alimentícios Ltda; d) R\$ 625,14, relativos aos gastos com publicações institucionais, creditados para Atual Notícias Ltda ME.

⁴ Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentar provas⁵, restando inviabilizado, pelo decurso do tempo, o exercício do direito ao contraditório e à defesa eficaz.

Nesse sentido, acosta-se a doutrina de Jorge Ulisses Jacobi:

“Mesmo reconhecendo que o dever de ressarcir o erário pode ser considerado imprescritível e que compete ao administrador público e ao particular, que administra recursos públicos, o ônus da prova pela regularidade, **é possível admitir que o longo decurso de tempo entre a prática do ato e a citação torne impossível o exercício da defesa.** Essas hipóteses particularíssimas foram por nós consideradas, no desempenho das funções de Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, independentemente de alegação do interessado, e mesmo em casos de revelia, ou até antes mesmo de proposta a citação(...)”⁶ (sem grifos no original)

Observa-se que, a Emenda Constitucional nº 45, ao acrescentar o inciso LXXVIII, ao art. 5º da Carta da República, garantiu a todos no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e meios que garantam a celeridade da tramitação, de modo que, este Tribunal, no exercício da atividade do controle externo, a fim de cumprir, com eficiência e eficácia, a fiscalização dos jurisdicionados, deve obedecer a um prazo razoável, especialmente quando envolver pagamento de despesas com recursos públicos.

Há que se questionar ainda, o próprio resultado prático do processo, transcorrido quase 10 anos dos fatos, considerando-se que, em decisões recentes do STF, a Suprema Corte tem dado interpretação restritiva à imprescritibilidade, citando-se como exemplo o recurso extraordinário 636886, em que firmou a tese de que *“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”*.

Mesmo se admitindo a **imprescritibilidade do dever de ressarcir ao erário**, conforme manifestação da Unidade Técnica, na hipótese em questão, a ausência de documentos impede a confirmação de **quais valores efetivamente não atenderam o interesse público**. Conforme consignou a própria instrução

⁵ o Sr. Joel Gustavo Pavoski (assessor parlamentar) sequer foi incluído no polo passivo desta Denúncia, embora constasse na exordial como um dos destinatários das diárias.

⁶ JACOBY FERNANDES, J. U. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Pág. 615. (Coleção Jacoby de Direito Público, v. 3).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processual, não há nos autos *“elementos suficientes para emissão de juízo sobre os fatos”*, mostrando-se *“inviável o julgamento de mérito sem que haja ofensa aos ditames constitucionais”*.

Assim sendo, uma vez ausentes os pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, ante a falta de indícios da materialidade do dano decorrente dos fatos narrados, e não se justificando o exame meramente formal destes, impõe-se o julgamento pelo **arquivamento do feito, sem julgamento de mérito**.

Noutro sentido não foram as seguintes decisões desta Corte de Contas:

*“Verifico que a Coordenadoria de Auditoria concluiu pela irregularidade das contas em face da ausência de subsídios para aferição da eficácia do estabelecido nos termos de Cooperação, tais como esclarecimentos e documentos essenciais à análise do feito. Dessa forma, tendo em vista que **o processo não foi instruído com elementos suficientes para o exame eficaz da aplicação dos recursos repassados**, e que, decorridos 9 (nove) anos do término do prazo de vigência do Termo de Convênio, a determinação do seu encaminhamento se tornou inviável, **resta impossibilitada a análise material das despesas realizadas em decorrência da sua execução**.*

Assim sendo, uma vez ausentes os pressupostos de desenvolvimento válido e eficaz do processo e não se justificando o exame meramente formal de tais atos, impõe-se o arquivamento do feito, sem julgamento de mérito.”
(sem grifos no original)

(Acórdão nº 803/11-Pleno. Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão)

“Oportuno mencionar também a passagem do tempo, pois o feito trata de fatos ocorridos a mais de 6 anos, sem que os autos estejam munidos de todos os documentos que considero pertinentes para a avaliação apropriada de todas as irregularidades elencadas. Lembro que venho sustentando em minhas decisões que o juízo de admissibilidade das representações e denúncias tem extrema relevância prática na racionalização do emprego de tempo e recursos deste Tribunal de Contas, e encontra respaldo no princípio constitucional da eficiência da atuação do Poder Público, bem como nos princípios processuais da instrumentalidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da economia e da celeridade. Assim, em casos semelhantes, com atuação do Ministério Público Estadual e do Poder Judiciário, tenho deixado de receber as representações e denúncias, decisões inclusive que também são adotadas pelos demais membros deste Tribunal, não havendo motivos para adotar medida diferente no presente caso. III. VOTO Diante do exposto, acompanhando a Instrução nº 1208/19 da Coordenadoria de Gestão Municipal, voto pelo arquivamento do feito sem julgamento do mérito.” (sem grifos no original)

(Acórdão 440/2020- Tribunal Pleno. Conselheiro Fábio de Souza Camargo)

*“oportuno mencionar também que **o feito trata de fatos ocorridos entre 2014 a 2017**, conforme despacho de recebimento pelo então Relator, **sem que os autos estejam munidos de todos os documentos que considero pertinentes para a avaliação apropriada da irregularidade noticiada**, o que demandaria novas diligências visando subsidiar os autos de novas informações. Lembro que venho sustentando em minhas decisões que o juízo de admissibilidade das representações e denúncias tem extrema relevância prática na racionalização do emprego de tempo e recursos deste Tribunal de Contas, e encontra respaldo no princípio constitucional da eficiência da atuação do Poder Público, bem como nos princípios processuais da instrumentalidade, da economia e da celeridade. Assim, em casos semelhantes, com atuação do Ministério Público Estadual e/ou do Poder Judiciário, tenho deixado de receber as representações e denúncias, assim como constato precedentes também nesse sentido, não havendo motivos para adotar medida diferente no presente caso, como apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal. III. VOTO Diante do exposto, VOTO pelo arquivamento da presente Representação, sem julgamento de mérito, nos termos da fundamentação.”(sem grifos no original)*

(Acórdão nº 1090/20 - Tribunal Pleno. Conselheiro Fábio de Souza Camargo)

“Com razão o Ministério Público de Contas, haja vista que, do teor dos autos apenas se concluiu que os valores lançados na gestão do denunciado relativamente ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana foram inferiores aos lançados a partir de 2005. Tal fato poderia significar que não houve, naquele período, atualização dos valores conforme determinava a legislação municipal aplicável (Lei nº 1042/98). Ocorre que, apesar do indicativo, não há nos autos qualquer elemento de prova que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

denote que tal diferença se deveu à falta de atualização dos valores, e não a outros fatores. Assim, não existe prova que demonstre se ocorreu ou não a renúncia de receita. Diante do exposto, VOTO pelo arquivamento da denúncia, sem julgamento do mérito.” (sem grifos no original)

(Acórdão nº 843/09-Pleno. Conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares)

Ressalta-se que o gestor da Câmara de Antônio Olinto noticiou a expedição da Recomendação nº 01/2015 (peça 12), que precedeu a própria autuação da Denúncia, visando aprimorar os mecanismos de prestação de contas das diárias concedidas, sendo que, em consulta ao sistema de trâmite de processos deste Tribunal, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** não identificou outros expedientes de Denúncia, Representação, Relatório de Inspeção/Auditoria e outros, em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE ANTÔNIO OLINTO**, a indicar que as respectivas falhas não se repetiram.

III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **ARQUIVAMENTO** do feito, **sem julgamento de mérito**, nos termos da fundamentação supra.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, o encerramento do processo, conforme art. 398, §1º, do Regimento Interno, e o seu arquivamento junto a Diretoria de Protocolo, nos termos do art. 168, VII, também do Regimento Interno.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I- Determinar o **ARQUIVAMENTO** do feito, **sem julgamento de mérito**, nos termos da fundamentação supra; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encerramento do processo, conforme art. 398, §1º, do Regimento Interno, e o seu arquivamento junto a Diretoria de Protocolo, nos termos do art. 168, VII, também do Regimento Interno.

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.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente