



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 115497/18
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA
INTERESSADO: ESTANISLAU MATEUS FRANUS, JANDREY VICENTIN,
MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA, RENALDO PREIS
ADVOGADO
PROCURADOR ELIANE ANGELA SZERE GA, VANEIDE SKURA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 581/22 - Tribunal Pleno

Denúncia. Pregão Presencial. Serviço de arbitragem desportiva. Repasse ilegal de recursos públicos a terceiros: não ocorrência. Contratação de pessoas sem registro no respectivo Órgão de Classe: descumprimento do instrumento convocatório; irregularidade. Procedência parcial, sem declaração de nulidade do certame e do contrato. Multa administrativa.

1. Trata-se de denúncia formulada pelo Sr. Jandrey Vicentin, em face do Município de Cafelândia e dos Srs. Estanislau Mateus Franus e Renaldo Preis (Prefeito e Secretário Municipal de Esporte e Lazer, respectivamente), noticiando supostas irregularidades na contratação da Associação Cafelandense dos Árbitros (ASCAFA) e na respectiva execução do contrato, decorrente do Pregão Presencial n. 17/2017 (Processo Administrativo n. 26/2017), cujo objeto era a prestação de serviços de arbitragem em eventos municipais, campeonatos municipais, estaduais ou nacionais, além de incentivos em atividades desportivas. O valor máximo fixado para a contratação foi de R\$ 545.560,00 (quinhentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e sessenta reais).

Segundo o denunciante, o Município estaria utilizando a Associação contratada para repassar verbas públicas a terceiros de modo ilegal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A justificar sua afirmação, o denunciante aduz a ocorrência das seguintes irregularidades:

i- além de Secretário Municipal de Esporte e Lazer e, portanto, um dos responsáveis pela contratação, o Sr. Renaldo Preis era Presidente da Associação contratada;

ii- a Sra. Lourdes de Lira, esposa do Sr. Renaldo, prestou serviços à Associação contratada, recebendo dinheiro oriundo do contrato em questão;

iii- a Sra. Lourdes de Lira foi contratada pela ASCAFA por ordem de seu consorte;

iv- o Sr. Fernando Vinícius Pierdoná, sobrinho do Sr. Lourenço Pierdoná (vice-prefeito), mesmo sem a necessária graduação em Educação Física, foi contratado pela ASCAFA para prestar os serviços pretendidos; e

v- também sem formação técnica, o Sr. Genésio Roecher recebeu da ASCAFA para prestar os serviços contratados.

Ao final, o denunciante pede a adoção de providências.

Presentes os requisitos legais, a Denúncia foi recebida para processamento, sendo determinada a citação dos denunciados, Município de Cafelândia e Srs. Estandeu Mateus Franus e Renaldo Preis (Prefeito e Secretário Municipal de Esporte e Lazer, respectivamente)¹.

Embora todos os denunciados tenham sido citados, apenas o Município e seu Prefeito apresentaram defesa (peças 45/54). O Sr. Renaldo não apresentou defesa, conforme certidão de decurso de prazo – peça 58.

Em instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 61) opinou pela procedência parcial da Denúncia, com aplicação de multa administrativa aos denunciados, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (peça 62).

É o relatório.

¹ Despacho n. 1120/18, peça 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. De partida, observo que as preliminares suscitadas pelos denunciados não merecem guarida.

2.1. Preliminares:

2.1.1. Denúncia Anônima:

Diferentemente do que aduz a defesa, não se trata de uma Denúncia anônima, mas sim de uma Denúncia inicialmente desacompanhada do documento de identificação do denunciante.

Conforme se verifica das peças 20/21, a falta foi solucionada e a Denúncia foi recebida para processamento.

2.1.2. Ausência de Interesse de Agir:

Segundo a defesa, faleceria interesse de agir ao denunciante, pois faltaria necessidade e utilidade ao procedimento.

Embora constitucional² e legalmente³ autorizado a realizar o controle externo popular, o cidadão não dispõe das garantias e dos instrumentos necessários para desempenhar esse controle pessoalmente.

Em função disso, ele necessita do próprio Estado (a exemplo do Tribunal de Contas) para desempenhar seu papel controlador.

Nesse contexto, a Denúncia traduz um instrumento adequado ao desempenho desse controle popular, sendo flagrantemente útil à obtenção do resultado pretendido.

Por fim, não há que se falar em denúncia vazia e inutilidade da persecução administrativa, pois os elementos apresentados tanto foram suficientes para justificar o desempenho da atividade de controle que, ao final, evidenciaram a ocorrência de irregularidade (conforme visto adiante).

² CF, 74...

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

³ Lei Complementar Estadual n. 113/2005, Art. 31. A denúncia poderá ser oferecida por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1.3. Ausência de justa causa e de individualização das condutas:

Diferentemente do que se verifica na persecução penal, o controle externo da administração pública não possui requisitos de admissibilidade tão rigorosos, especialmente no caso do controle popular, que sequer exige a presença de advogado.

Independentemente disso, as afirmações constantes da inicial, aliadas aos demais elementos trazidos aos autos revelam existir o suporte mínimo necessário para o desempenho da atividade controladora.

Ademais, o denunciante esboçou, ainda que sinteticamente, as supostas irregularidades das quais os denunciados deveriam se defender.

Por tais razões, as preliminares suscitadas pelos denunciados não convencem.

2.2. No mérito, a denúncia procede em parte.

2.2.1. Ocupação concomitante dos cargos de Presidente da contratada e Secretário Municipal:

Conforme Portaria Municipal n. 07/2017 (peça 2, p. 37) e Ata da Assembleia Geral Extraordinária da Associação contratada de 07/12/2016 (peça 48), o Sr. Renaldo Preis foi nomeado Secretário Municipal de Esporte e Lazer em 02/01/2017, 26 (vinte e seis) dias depois de entregar a Presidência da contratada.

Portanto, segundo os elementos disponíveis nos autos, a Denúncia não procede nesse particular.

2.2.2. A esposa do Secretário Municipal prestava serviços remunerados à contratada, recebendo dinheiro oriundo do contrato em questão:

As Notas Fiscais acostadas às peças 49/54 revelam que a Sra. Lourdes de Lira prestava serviços de lavanderia à Associação contratada ao menos desde 2013, ou seja, desde 04 (quatro) anos antes do contrato em questão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inexistindo nos autos qualquer elemento que sugira um prejuízo ao interesse público ou à lisura do certame, a Sra. Lourdes não está impedida de continuar prestando os serviços que sempre prestou à contratada apenas porque seu marido passou a ser Secretário Municipal de Esporte.

Colocar em xeque a lisura do certame ou do contrato público apenas porque o marido da Sra. Lourdes se tornou Secretário Municipal significaria a responsabilização objetiva dos envolvidos, em franco desprezo à presunção de legalidade e de legitimidade do ato administrativo, bem como às regras de responsabilidade recentemente introduzidas na LINDB.

Não por outro motivo, a interpretação que se extrai do inc. III⁴ do art. 9.º da Lei n. 8.666/1993 é de que os agentes públicos responsáveis pela licitação não podem ser sócios ou proprietários das licitantes, tampouco podem ter vínculo de parentesco com eles, o que não é o caso dos autos (não há qualquer alegação, tampouco prova de que a Sra. Lourdes seja associada da contratada).

Aliás, convém recordar que o contrato questionado tinha por objeto a prestação de serviços de arbitragem desportiva e não de lavanderia, o que frustra ainda mais a suposição do denunciante de que a Sra. Lourdes teria se beneficiado dos recursos públicos repassados à contratada.

Nesse quesito, portanto, a Denúncia também não prospera.

2.2.3. A Sra. Lourdes foi contratada por ordem de seu consorte:

Inexistindo nos autos qualquer elemento convincente de que a Sra. Lourdes foi contratada pela ASCAVA por influência de seu marido, a tese do denunciante resta prejudicada.

De toda sorte, vale reiterar que ela presta serviços à ASCAVA muito tempo antes do certame em apreço e da própria nomeação de seu marido como Secretário Municipal.

⁴ Art. 9.º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: (...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, mesmo que ela tenha sido escolhida para prestar serviços de lavanderia à ASCAVA por influência de seu cônjuge, o ato é irrepreensível, seja porque anterior ao certame em questão, seja porque as sociedades civis de direito privado⁵ possuem liberdade para contratar.

Aliás, tratando-se de uma sociedade civil de direito privado, não há que se falar em nepotismo (STF, Súmula Vinculante n. 13⁶), pois essa figura jurídica pressupõe influência na nomeação para cargos e funções públicos.

A esse respeito, portanto, a Denúncia também não procede.

2.2.4. Mesmo sem registro perante o Órgão de Classe, os Srs. Fernando Vinícius Pierdoná e Genésio Roecher foram contratados pela ASCAFA:

Segundo o item 7 (Da Habilitação), IV (Qualificação Técnica), do Edital (peça 2, p. 6):

*A empresa proponente deverá apresentar cópias dos documentos dos profissionais que irão atuar - no mínimo 06 (seis) - **devidamente registrados no CREF** (Conselho Regional de Educação Física) que sejam contratados pela empresa ou façam parte do contrato social, estatuto ou documento equivalente. (grifo meu)*

Ou seja, o instrumento convocatório realmente exigia que os profissionais responsáveis pela prestação do serviço fossem registrados no Conselho de Educação Física.

Nesse particular, o Portal de Transparência do Município⁷ revela que os Srs. Fernando e Genésio não estavam entre os profissionais inicialmente indicados⁸ pela contratada para a prestação do serviço.

⁵ Conforme Estatuto disponível no Portal de Transparência do município: "<http://177.129.161.33:7474/transparencia/licitacoes/verLicitacao?formulario.codEntidade=57&formulario.exercicio=2017&formulario.codLicitacao=17&formulario.codTipoLicitacao=6>"

⁶ Súmula Vinculante 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora, num primeiro momento, os documentos apócrifos da peça 2 (p. 48/49), somados à não demonstração de que os Srs. Fernando e Genésio foram designados para o trabalho, sinalizem em desfavor das alegações iniciais, o fato é que os denunciados não impugnaram as afirmações e documentos do denunciante (tampouco apresentaram contraprova), restando incontroverso que os Srs. Fernando e Genésio prestaram serviços e receberam, mesmo sem a habilitação exigida.

A esse respeito, em consulta realizada pela internet, a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 61, p. 3) não encontrou registros dos Srs. Fernando e Genésio perante o respectivo órgão de classe, o que ratifica as afirmações da Denúncia.

Somando isso ao fato de que, nos termos dos itens 15.15 e 15.16⁹ do Edital (peça 2, p. 13), a Administração deveria ter conferido o cumprimento das exigências habilitatórias da licitante (no caso, sua Qualificação Técnica), é evidente que houve falha na atuação do Município, sendo procedente a Denúncia nesse quesito.

Nesse ponto, além não comprovar que (eventualmente) os profissionais contratados foram outros, o Sr. Estanislau Mateus Franus não apresentou nenhum documento relativo ao objeto contratado. Embora o Edital (item

7

<http://177.129.161.33:7474/transparencia/licitacoes/verLicitacao?formulario.codEntidade=57&formulario.exercicio=2017&formulario.codLicitacao=17&formulario.codTipoLicitacao=6>

01- EVERTON DOBERSTEIN	- CREF 011508-G/PR
02- RAFAEL MOTTER	- CREF 017241-G/PR
03- CRISTIANO MOTTER	- CREF 017233- G/PR
04- CRISTIANE RODRIGUES FERREIRA	- CREF 018452-G/PR
05- SANDOVAL GOMES DA SILVA	- CREF 004435-G/PR
06- ALEXANDER DYEGO FAVERO ALMEIDA	- CREF 027118-G/PR

8

⁹ 15.15. Constatado o atendimento das exigências habilitatórias previstas no Edital, a proponente será declarada vencedora.

15.16. Se a oferta não for aceitável ou se a proponente desatender as exigências habilitatórias, o Pregoeiro examinará a oferta subsequente de menor preço, decidindo sobre sua aceitabilidade quanto ao preço, no caso de oferecimento de lances, ou quanto ao objeto e preço, na hipótese de não realização de lances verbais, observadas as previsões estampadas nos subitens antecedentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

21.2¹⁰, peça 2, p. 15) condicionasse o pagamento à apresentação de notas fiscais e de relatórios dos serviços executados, tais elementos não foram exibidos. Aliás, a defesa sequer demonstrou os torneios, campeonatos, copas e jogos apitados.

Assim, na qualidade de signatário do contrato e Prefeito durante sua vigência (gestão 2017/2020), é evidente que uma conduta mais prudente do Sr. Estanislau poderia evitar a irregularidade. Em função disso, proponho que ele seja sancionado com a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da Lei Orgânica deste Tribunal.

Da mesma forma, por ter sido o responsável pela abertura do certame e, notadamente, o Fiscal do Contrato (cf. Portal Informação para Todos¹¹), o Sr. Renaldo Preis, Secretário Municipal de Esporte e Lazer, foi igualmente imprudente em seu mister de garantir o cumprimento do contrato à luz do Edital (situação ratificada por sua revelia), de modo que ele também deve ser sancionado com a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da Lei Orgânica deste Tribunal.

Logo, a Denúncia procede quanto ao descumprimento do item 7, IV, do Edital (contratação indevida de pessoas sem registro perante o Conselho Regional de Educação Física), devendo os Srs. Estanislau Mateus Franus e Renaldo Preis serem sancionados com a pertinente multa administrativa.

2.2.4.1. O Sr. Fernando Vinícius Pierdoná era sobrinho do vice-prefeito, Sr. Lourenço Pierdoná:

Conquanto inexistir prova do parentesco alegado, a ausência de impugnação específica pelos representados implica sua incontrovérsia, presumindo-se verdadeira.

21.2. O pagamento será efetuado mensalmente sobre os serviços prestados mediante apresentação de nota fiscal e relatórios dos serviços executados.

21.3. O faturamento deverá ser efetuado em nome do Município de Cafelândia – CNPJ nº 78.121.878/0001-72 e apresentado, conforme segue, de modo a padronizar

¹⁰ condições e forma de apresentação:

¹¹

“<https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Contrato/ContratoDetalhes/Detalhes?IdContrato=972334&IdEntidade=12222>”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, partindo do pressuposto de que o parentesco existe, há que se apreciar sua censurabilidade.

Pois bem. Conforme já mencionado, a contratada é uma sociedade civil de direito privado. Logo, não há que se falar em nepotismo (STF, Súmula Vinculante n. 13¹²), pois esse instituto pressupõe influência na nomeação para cargos e funções públicos.

Ademais, a interpretação que se extrai do inc. III¹³ do art. 9.º da Lei n. 8.666/1993 é de que os agentes públicos responsáveis pela licitação não podem ser sócios ou proprietários das licitantes, tampouco podem ter vínculo de parentesco com eles, o que não é o caso dos autos (não há qualquer indício de que o Sr. Fernando e/ou o Sr. Lourenço sejam associados da contratada).

Assim, mesmo que o Sr. Fernando tenha sido contratado pela ASCAVA por influência do Sr. Lourenço, o ato é irrepreensível porque as sociedades civis de direito privado possuem liberdade para contratar.

A esse respeito, portanto, a Denúncia não prospera.

2.2.5. O Município teria utilizado a Associação contratada para repassar verbas públicas a terceiros de modo ilegal:

Ainda que o denunciante tenha sido suscinto a esse respeito, o que se extrai da peça inicial é que os Srs. Fernando Vinícius Pierdoná, Genésio Roecher e Lourdes de Lira teriam recebido recursos públicos indevidamente.

Conforme já mencionado, o parentesco que os Srs. Fernando e Lourdes possuem com alguns agentes públicos não é razão suficiente para se

¹² Súmula Vinculante 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

¹³ Art. 9.º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: (...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concluir que eles foram contratados indevidamente, tampouco que eles receberam verbas públicas sem causa.

Sob esse prisma, portanto, não se pode afirmar que o Município utilizou da contratada para repassar verbas públicas a terceiros ilegalmente.

Por outro lado, o desempenho da função de árbitro sem a qualificação técnica exigida avoca uma análise mais atenta.

Conforme já mencionado, embora o certame exigisse que os profissionais responsáveis pela prestação do serviço fossem registrados no Conselho de Educação Física, a exigência foi descumprida.

A despeito disso, não há que se falar em reparação do erário.

Primeiro, porque não há qualquer prova ou indício de que os Srs. Fernando e Genésio tenham agido de má-fé, notadamente porque as obrigações do certame são dirigidas ao licitante contratado (e não a seus funcionários). Aliás, à mingua de outros elementos de prova, possivelmente eles desconheciam a exigência de registro no Conselho de Classe, de modo que eles não estão obrigados a devolver os valores eventualmente recebidos (até porque a efetiva prestação do serviço sequer foi questionada).

Aliás, as circunstâncias revelam que nem mesmo a Associação contratada ou os denunciados devem realizar a devolução dos recursos.

Isso porque a decisão pela devolução dos recursos dependeria da anulação dos atos questionados¹⁴. No caso, a anulação da contratação dos Srs. Fernando e Genésio implicaria a anulação das arbitragens que eles realizaram, o que refletiria diretamente em todos os jogos, torneios, campeonatos e copas que eles “apitaram”.

Assim, considerando-se que, no caso presente, as consequências práticas da decisão controladora são potencialmente mais prejudiciais à Administração e à sociedade local que a própria manutenção dos atos questionados,

¹⁴ Do contrário, haveria um enriquecimento sem causa do Estado (pois a despeito da manutenção dos atos questionados e dos serviços prestados, receberia o dinheiro de volta).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com base na fundamentação supra, no art. 20¹⁵ da LINDB e na teoria da aparência do ato administrativo¹⁶, entendo não ser o caso de anulação dos atos questionados, tampouco de reparação do erário¹⁷.

Nesse particular, portanto, a denúncia também não procede.

3. Considerações Finais:

Nesse contexto, embora não se possa afirmar que o Município denunciado utilizou o contrato em apreço para repassar verbas públicas a terceiros sem causa, o desprezo à qualificação técnica exigida pelo Edital traduz, de fato, uma irregularidade.

4. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

4.1. julgue **parcialmente procedente** o objeto desta Denúncia e, sem declarar a nulidade do Pregão Presencial n. 17/2017 e do Contrato dele decorrente, reconheça que, irregularmente, o Município de Cafelândia admitiu a contratação indevida de pessoas sem registro perante o Conselho Regional de Educação Física, descumprindo os itens 7, IV, 15.15 e 15.16 do Edital; e

4.2. **aplique** aos Srs. Estanislau Mateus Franus e Renaldo Preis (Prefeito e Secretário Municipal de Esporte e Lazer, respectivamente), a **multa administrativa** prevista no art. 87. IV, 'g', da LC 113/2005.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução.

¹⁵ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

¹⁶ STJ. A doutrina conceitua a aparência de direito como "uma situação de fato que manifesta como verdadeira uma situação jurídica não verdadeira, e que, por causa do erro escusável de quem, de boa-fé, tomou o fenômeno real como manifestação de uma situação jurídica verdadeira, cria um direito subjetivo novo, mesmo à custa da própria realidade" (Álvaro Malheiros, citado pelo ministro Reynaldo Soares da Fonseca no RMS 57.740).

¹⁷ Mantida a validade dos atos, a reparação do erário implicaria enriquecimento sem causa do Estado (até porque não consta dos autos qualquer alegação ou indício de que os serviços não tenham sido prestados).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I- Julgar **parcialmente procedente** o objeto desta Denúncia e, sem declarar a nulidade do Pregão Presencial n. 17/2017 e do Contrato dele decorrente, reconheça que, irregularmente, o Município de Cafelândia admitiu a contratação indevida de pessoas sem registro perante o Conselho Regional de Educação Física, descumprindo os itens 7, IV, 15.15 e 15.16 do Edital;

II- **aplicar** aos Srs. Estanislau Mateus Franus e Renaldo Preis (Prefeito e Secretário Municipal de Esporte e Lazer, respectivamente), a **multa administrativa** prevista no art. 87. IV, 'g', da LC 113/2005; e

III- encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Diretoria de Monitoramento e Execuções, para registro e acompanhamento da execução.

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 o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 17 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente