



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 514391/18
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE JURANDA
INTERESSADO: ANDERSON DE OLIVEIRA ALARCON, CÂMARA MUNICIPAL DE JURANDA, CLAUDEMIR HERNANDES, JOSE MOLINA NETTO, LUCIRENE SALES DA SILVA
PROCURADOR: ANDRE LUIZ SBERZE, ANDREIA COLHADO GALLO GREGO SANTOS, BRUNO GREGO DOS SANTOS, GÉSSICA PAOLA SANDRIN, VALÉRIA MANGANOTTI OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1034/22 - Tribunal Pleno

EMENTA: Recursos de revista em face do Acórdão nº 1369/18, que julgou parcialmente procedente representação noticiando irregularidades na Câmara Municipal de Juranda – Terceirização de serviços jurídicos e contábeis – Ausência de demonstração da real necessidade e descumprimento das diretrizes do Prejulgado nº 06 – Contratação simulada de empresa para complementar a renda de servidora da Câmara Municipal – Ausência de comprovação da efetiva realização dos serviços – Pagamento de diárias a assessor jurídico com habitualidade, sem observância de razoabilidade e proporcionalidade – Fundamentos do acórdão recorrido mantidos – Recursos conhecidos e não providos.

1. RELATÓRIO

Tratam estes autos de recursos de revista interpostos por Anderson de Oliveira Alarcon, Claudemir Hernandez e Lucirene Sales da Silva em face do Acórdão n.º 1369/18 - Tribunal Pleno, que julgou parcialmente procedente a representação encaminhada pelo vereador José Molina Netto, noticiando a ocorrência de irregularidades na Câmara Municipal de Juranda. A representação foi julgada parcialmente procedente por meio do Acórdão nº 1369/18 - Tribunal Pleno, assim ementado:

Representação. Irregularidades na Câmara Municipal de Juranda. Violação ao Prejulgado nº 06. Terceirização de serviço público mediante dispensa de licitação em burla à regra do concurso público. Assédio moral à servidor público. Descumprimento da Lei Complementar nº 113/09. Pagamento irregular de diárias. Manifestações uniformes pela procedência parcial com aplicação de sanção. Pela procedência parcial com sanções de multa e restituição de valores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As irregularidades reconhecidas foram as seguintes: (i) terceirizações nas áreas jurídica e contábil – contratação das empresas CERTAP – Centro Regional de Treinamento e Assessoria Pública Ltda., Cavalcante Assessoria, Consultoria, Perícias e Projetos Ltda. e Albuquerque Contabilidade Ltda.; (ii) contratação da empresa Albuquerque Contabilidade Ltda., para quem a servidora comissionada da Câmara, Sra. Lucirene Sales da Silva, prestava serviços; e (iii) reiterados pagamentos de passagens e diárias ao consultor jurídico Anderson de Oliveira Alarcon, revestindo-se de natureza remuneratória.

Em razão da falta de comprovação da prestação dos serviços pela empresa Albuquerque Contabilidade Ltda. e da simulação da contratação com o objetivo de aumento da remuneração da Sra. Lucirene Sales da Silva, a decisão condenou solidariamente a servidora e o Sr. Claudemir Hernandes ao ressarcimento de R\$ 7.860,00. Aplicou, ainda, a multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da LC n.º 113/20015, à Sra. Lucirene Sales da Silva e aos Srs. Anderson de Oliveira Alarcon e Claudemir Hernandes, a este último por quatro vezes.

Referido Acórdão foi impugnado por embargos de declaração opostos por Claudemir Hernandes, os quais foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão n.º 1729/18 - Tribunal Pleno.

Em seu recurso de revista¹, o Sr. Anderson de Oliveira Alarcon defende que eventuais inconsistências na admissão e na remuneração de servidores são imputáveis tão somente a quem lhes tenha dado causa, não havendo qualquer solidariedade do recorrente. Afirmam que restou demonstrada nos autos a pertinência das atividades a que se destinavam as diárias com as suas atribuições e que não se pode deduzir, sem quaisquer provas, o caráter remuneratório de verbas indenizatórias legalmente concedidas.

Em petição recursal subscrita em conjunto², os Srs. Claudemir Hernandes e Lucirene Sales da Silva sustentaram não ter restado comprovada a existência de dolo ou erro grosseiro na atuação, requerendo a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Quanto à multa aplicada em virtude das diárias pagas, corroboraram integralmente as razões apresentadas pelo Sr. Anderson de Oliveira Alarcon.

No que se refere às terceirizações, os recorrentes reafirmaram a necessidade de sua realização, decorrente da exoneração do servidor efetivo da área jurídica e das dificuldades encontradas pela contadora do ente. A contratação dos serviços de contabilidade teria sido necessária para colocar a atividade contábil da Câmara Municipal de Juranda em dia com a agenda de obrigações perante esta Corte. Afirmam que teriam falhado ao não determinar abertura de sindicância em face da servidora que ocupava o cargo, na intenção de resolver os problemas amigavelmente, o que acabou não ocorrendo. Apresentaram relatório das atividades fornecido pela empresa Albuquerque Contabilidade Ltda. e arquivo que demonstra os serviços de alimentação de SIM-AM então prestados. Finalmente, afirmam não existir comprovação

¹ Peças n.º 163 e 164 destes autos.

² Peças n 170 a 172 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de que os valores pagos à Albuquerque Contabilidade Ltda foram efetivamente repassados à recorrente Lucirene Sales da Silva.

Os recursos foram recebidos pelos Despachos n.º 1080/18 e 1173/18, ambos da lavra do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução de n.º 142/22³, opinou pelo não provimento do recurso interposto pelo Sr. Anderson de Oliveira Alarcon. Tendo em vista que à época dos fatos o Município de Juranda não possuía legislação regulamentando o pagamento de diárias, a atuação deveria ter sido pautada nos princípios da Administração Pública. Diante da demonstração de que os pagamentos eram reiterados, indicando a pretensão de complementação salarial, pontuou o acerto da decisão recorrida, especialmente ao estabelecer que, independentemente da efetiva realização dos cursos e do conhecimento adquirido, os princípios da legalidade, moralidade, razoabilidade e supremacia do interesse público deveriam ser observados.

No que se refere ao recurso dos demais recorrentes, a CGM opinou pelo provimento parcial, com o objetivo exclusivo de afastar a condenação à restituição de valores imposta aos solidariamente aos Srs. Claudemir Hernandes e Lucirene Sales da Silva, uma vez que a documentação encaminhada comprovou que os serviços foram efetivamente prestados pela empresa terceirizada.

O Ministério Público de Contas, divergindo parcialmente da unidade técnica, opina⁴ pelo não provimento dos recursos manejados e pela manutenção das medidas sancionatórias impostas pelo Acórdão n.º 1369/18 – Pleno.

2. VOTO

Da leitura das peças recursais, depreende-se que os recorrentes não foram capazes de desconstituir os fundamentos do Acórdão n.º 1369/18-Pleno, que motivaram a procedência de cada uma das três questões tidas como irregulares, a saber:

- (i) terceirizações nas áreas jurídica e contábil;
- (ii) contratação da empresa Albuquerque Contabilidade Ltda., para quem a servidora comissionada da Câmara, Sra. Lucirene Sales da Silva, prestava serviços; e
- (iii) reiterados pagamentos de passagens e diárias ao assessor jurídico Anderson de Oliveira Alarcon, caracterizando complementação salarial.

Passo a avaliar separadamente as alegações que foram trazidas pelos recorrentes em relação a cada ponto do Acórdão recorrido.

Sobre a contratação das empresas de assessoria e consultoria CERTAP – Centro Regional de Treinamento e Assessoria Pública Ltda. e Cavalcante Assessoria, Consultoria, Perícias e Projetos Ltda., afirma o recorrente Claudemir Hernandes, ex-presidente do Legislativo Municipal, que “os obstáculos e as

³ Peça n.º 179 deste processo.

⁴ Peça n.º 180 deste processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dificuldades reais que ocorreram no ano de 2014 na Câmara de Juranda” justificam a aplicação do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁵, o qual dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

As circunstâncias práticas que justificariam a reforma da decisão teriam sido especificamente a vacância do cargo efetivo de advogado/procurador e o desempenho insuficiente da contadora efetiva da Câmara Municipal de Juranda.

Ocorre que, à época dos fatos denunciados, já vigorava orientação bastante clara e direta deste Tribunal quanto aos critérios para contratação de consultorias jurídicas e contábeis, as quais não impedem a celebração de contratos com essa finalidade. Trata-se do Prejulgado nº 06, que foi aprovado pelo Acórdão nº 1111/08 – Pleno e foi explicitamente mencionado pelo Acórdão recorrido como fundamento para a decisão:

CONSULTORIAS CONTÁBEIS E JURÍDICAS: POSSÍVEIS PARA QUESTÕES QUE EXIJAM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, EM QUE RESTE DEMONSTRADA A SINGULARIDADE DO OBJETO OU AINDA, QUE SE TRATE DE DEMANDA DE ALTA COMPLEXIDADE, CASOS EM QUE PODERÁ HAVER CONTRATAÇÃO DIRETA, MEDIANTE UM PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO E DESDE QUE SEJA PARA OBJETO ESPECÍFICO E QUE TENHA PRAZO DETERMINADO COMPATÍVEL COM O OBJETO, NÃO PODENDO SER ACEITAS PARA AS FINALIDADES DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO.

⁵ Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, o que se percebe é que as diretrizes estabelecidas por esta Corte para a contratação de consultorias dessa natureza não impediam que o responsável recorresse a esse tipo de solução, caso evidenciada sua real necessidade e desde que respeitadas algumas condições que não foram observadas no caso, notadamente a vedação à contratação para mero acompanhamento da gestão.

A propósito, quanto à real necessidade das contratações referenciadas, a Instrução nº 3924/15 da então Diretoria de Contas Municipais⁶, destacou que, além dos cargos efetivos de contador e advogado (ainda que este último estivesse vago), a Câmara Municipal de Juranda contava também com cargos em comissão de consultor jurídico e de chefe do setor de contabilidade, evidenciando a desnecessidade da contratação adicional de empresas para realização de serviços que constituem rotinas típicas da administração.

Portanto, não merecem provimento os recursos quanto a esse ponto.

No que diz respeito à contratação, também por dispensa de licitação, da empresa Albuquerque Contabilidade Ltda., o plenário desta Corte entendeu, ao julgar a representação, que o contrato em questão teria sido uma simulação para que servidora Lucirene Sales da Silva pudesse complementar sua remuneração.

Quanto a esse ponto, os recorrentes instruíram a peça recursal com novos elementos que demonstrariam a efetiva realização dos serviços. Em primeiro lugar, causa espécie o fato desses elementos terem sido apresentados apenas em instância recursal. De toda sorte, conforme bem destacou o Ministério Público de Contas em seu parecer, a demonstração de envio dos dados eletrônicos a esta Casa⁷ não comprova efetivamente que os serviços contratados foram prestados, dado que:

- a) não há comprovação de que os arquivos do SIM-AM passaram sob o crivo da empresa, existindo tão somente uma declaração nesse sentido firmada pela própria Albuquerque Contabilidade Ltda. (fl. 01 da peça n.º 172);
- b) a expressiva maioria dos comprovantes de envio apresentados à peça n.º 172 possuem data anterior à assinatura do contrato, que se deu em 12/02/2014, não podendo ser relacionados ou creditados à atuação da empresa;
- c) o trabalho que se esperava da empresa era o de consultoria e de acompanhamento e não o de alimentação, propriamente dita, do SIM-AM.

Acrescento, ainda, que a servidora Lucirene Sales da Silva respondia pela chefia da divisão de finanças da Câmara Municipal de Juranda, setor diretamente vinculado ao contrato cuja execução não foi efetivamente comprovada.

Dessa forma, pelos fundamentos apontados no Parecer nº 159/2022 do Ministério Público de Contas, que acolho como fundamento para a decisão, os recursos também não merecem procedência quanto a esse ponto.

⁶ Peça nº 11 dos autos.

⁷ Peça nº 172 do processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Finalmente, quanto à utilização de diárias para complementação de remuneração, alegou o recorrente Anderson de Oliveira Alarcon que as diárias foram utilizadas para a realização de cursos de capacitação e outras atividades representativas do então assessor jurídico da entidade. Ressalte-se que os demais recorrentes adotaram integralmente as razões de recurso apresentadas pelo Sr. Anderson quanto a esse ponto.

corre que o principal fundamento do Acórdão recorrido para a condenação do recorrente foi a dimensão desproporcional e desarrazoada da frequência das viagens e do volume de diárias percebidas, caracterizando habitualidade e complementação salarial, circunstâncias que não foram abordadas pelas petições recursais. Nesse sentido, destaco o seguinte trecho da decisão:

É necessário observar que a frequência dos cursos e as diárias percebidas pelo Sr. Anderson tomaram dimensões desproporcionais e desarrazoadas, ocorrendo praticamente todos os meses do período entre outubro de 2013 a fevereiro de 2014, conforme quadro sinóptico elaborado pela Diretoria de Contas Municipais à peça nº 41.

...

Verificada a continuidade e periodicidade no pagamento das diárias, mascarando a complementação da remuneração do servidor, julgo procedente a Representação quanto a este ponto, com aplicação de multas previstas no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Orgânica ao Sr. Claudemir Hernandes e ao Sr. Anderson de Oliveira Alarcon.

O recorrente afirma que os valores das diárias pagos estavam defasados e, portanto, “há grande possibilidade de que tenha passado por prejuízos financeiros pessoais a cada dia de deslocamento”. Entretanto, o recorrente não apresentou comprovantes dos gastos efetivos e utilizou como referência pesquisas de preços realizadas na *internet* e outras despesas estimadas com elevada arbitrariedade, sem qualquer valor probatório.

Ressalto, ainda, o volume de viagens realizadas pelo então assessor jurídico para realizar cursos direcionados especificamente às atividades de vereança, assim como para participar de eventos de natureza essencialmente política, a exemplo das viagens para participar da “Marcha dos Vereadores” e da viagem à Brasília para tratar de “assuntos do interesse do Município”. Não é possível acolher o argumento de que o servidor compareceu para representar o presidente, pois a representação institucional, nessas hipóteses, se dá na figura de outros membros da Mesa Diretora do Legislativo Municipal, tendo em vista a natureza eminentemente política desses eventos.

Ante o exposto, os recursos relativos a esse ponto também não devem ser providos.

Em face de todo o exposto, VOTO no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1. Conhecer dos recursos de revista para, no mérito, negar integralmente seu provimento, permanecendo inalterado o Acórdão nº 1369/18 do Plenário deste Tribunal, nos termos da fundamentação;

2.2. Encaminhar os autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Coordenadoria de Execuções para a adoção das medidas cabíveis.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. Conhecer dos recursos de revista para, no mérito, negar integralmente seu provimento, permanecendo inalterado o Acórdão nº 1369/18 do Plenário deste Tribunal, nos termos da fundamentação;

II. Encaminhar os autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Coordenadoria de Execuções para a adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

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

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente