



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 676743/20
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU
INTERESSADO: ANDERSON LUIS FERNANDES, CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA, CLÉSIO JOSÉ GEREMIA, DAIANE MURBACH, DANIELA MATTOS MURBAK, INTER OFFICE - COMERCIO E SERVICOS LTDA, JANICE ALBUQUERQUE, MARLI FRASSON POSSAMAI, MAURI ALMEIDA DA MOTA, RAPIDA DO IGUAÇU LTDA - ME, SAULO MURBAK, SIDINEI BASSO, SILAS MURBAK FILHO
ADVOGADO / PROCURADOR: LUDMILA MESQUITA
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 1198/22 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Julgamento em Conjunto. Acórdão nº 2731/20-Primeira Câmara. Tomada de Contas Extraordinária. Município de São Miguel do Iguaçu. Inexistência de nulidade na citação do interessado; existência de erro no sistema que não causou prejuízo à defesa. Erro no relatório do Acórdão que não ensejou prejuízo, defesa efetivamente analisada. Inocorrência de prescrição, aplicação do Prejulgado 26. Irregularidades em licitações para serviços de transporte escolar e terceirização de serviços de limpeza. Reconhecimento de sobrepreço e prática de nepotismo. Responsabilização de procuradora municipal e de servidor municipal por erro grosseiro. Pelo conhecimento e, no mérito, pelo parcial provimento de um dos Recursos de Revista interpostos apenas para saneamento de erro material da decisão recorrida e pelo desprovimento dos demais, com manutenção das sanções aplicadas.

1. RELATÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tratam os autos de Recursos de Revista¹ interpostos por Janice Albuquerque, Anderson Luís Fernandes e Inter Office - Comércio e Serviços Ltda. contra a decisão exarada no Acórdão nº 2731/20-Primeira Câmara², o qual julgou Irregular a Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de inspeção que identificou irregularidades em procedimentos licitatórios e contratos firmados pelo Município de São Miguel do Iguaçu, determinou a restituição de valores ao erário e aplicou multas aos gestores e servidores responsáveis.

Após o recebimento dos Recursos de Revista, nos termos do Despacho nº 1057/20-GCFAMG³, encaminharam-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas (MPC) para as devidas manifestações.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), conforme Instrução nº 969/22-CGM⁴, opinou pelo conhecimento dos Recursos de Revista e, no mérito, pelo não provimento dos Recursos de Revista interpostos por Janice Albuquerque e pela empresa Inter Office – Comércio e Serviços Ltda. e pelo parcial provimentos do Recurso interposto por Anderson Luís Fernandes, para o exclusivo fim de correção de erro material da decisão recorrida, com manutenção das irregularidades, determinação de ressarcimento ao erário e das multas aplicadas.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, em consonância com a Unidade Técnica, manifestou-se pelo não provimento dos Recursos interpostos pela Sra. Janice Albuquerque e pela empresa Inter Office - Comércio e Serviços Ltda., bem como pelo provimento parcial da insurgência oferecida pelo Sr. Anderson Luís Fernandes, a fim de que seja corrigido o “*erro material no acórdão objurgado*”, consoante disposto no Parecer nº 319/22 – 7PC⁵.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

¹ Peças nº 181, 186 e 188.

² Peça nº 175.

³ Peça nº 183.

⁴ Peça nº 195.

⁵ Peça nº 196.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Acórdão recorrido julgou irregular a Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de Relatório de Inspeção apresentado pela Diretoria de Contas Municipais⁶, no qual foram apontados 9 achados com irregularidades em licitações contratos e na gestão municipal de São Miguel do Iguaçu. Durante a instrução processual parte das irregularidades foi sanada ou justificada e parte foi mantida, em certos casos com determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multas aos responsáveis, o que foi detidamente justificado na fundamentação da decisão, que teve o seguinte dispositivo:

(...)

I. Julgar irregular a presente Tomada de Contas Extraordinária, decorrente do Plano Anual de Fiscalização – PAF 2014, realizado junto ao Poder Executivo do Município de São Miguel do Iguaçu, em razão de: a) ausência de critérios para definição de preços no Pregão Presencial nº 049/2013; b) irregularidades na fiscalização do transporte escolar do Pregão Presencial nº 049/2013; c) Irregularidades em contratação de empresa de consultoria – Processo de Inexigibilidade nº 017/2013; d) Irregularidades em contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza – Pregão nº 086/2013; e) deficiência na formação dos preços máximos do edital do Pregão Presencial nº 049/2013.

II. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Anderson Luís Fernandes, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos; e à Sra. Janice Albuquerque, então Assessora Jurídica Municipal; em razão de ausência de critérios para definição de preços no Pregão Presencial nº 049/2013.

III. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Saulo Murbak, responsável pela fiscalização do contrato, em razão de irregularidades na fiscalização do transporte escolar do Pregão Presencial nº 049/2013;

⁶ Peça nº 23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Prefeito Municipal, Sr. Claudiomiro da Costa Dutra; e à emitente dos pareceres jurídicos, Sra. Janice Albuquerque; em razão de irregularidades em contratação de empresa de consultoria – Processo de Inexigibilidade nº 017/2013.

V. Determinar o ressarcimento ao erário municipal em valor a ser apurado em fase de execução do presente julgado, referente à diferença dos valores pagos à empresa Foco Assessoria e Planejamento em Gestão Pública Ltda, de R\$ 14.000,00 ao mês, e os valores máximos previstos no pregão que foi cancelado, de R\$ 5.500,00 ao mês, pelo período que perdurou o contrato, devidamente atualizado, ao Prefeito Municipal, Sr. Claudiomiro da Costa Dutra, em razão de irregularidades em contratação de empresa de consultoria – Processo de Inexigibilidade nº 017/2013.

VI. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Claudiomiro da Costa Dutra, Prefeito Municipal; ao Sr. Mauri Almeida Motta, Secretário de Administração; ao Sr. Anderson Luís Fernandes, Diretor do Departamento de Licitação e Contratos; à Distribuidora Jabulani Ltda, empresa contratada; e à Sra. Janice Albuquerque, emitente dos pareceres jurídicos, em razão de Irregularidades em contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza – Pregão nº 086/2013.

VII. Determinar o ressarcimento ao erário municipal no valor de R\$ 64.854,00, devidamente atualizados, de modo solidário, ao Sr. Claudiomiro da Costa Dutra, Prefeito Municipal; ao Sr. Mauri Almeida Motta, Secretário de Administração; ao Sr. Anderson Luís Fernandes, Diretor do Departamento de Licitação e Contratos; e à Distribuidora Jabulani Ltda, empresa contratada; em razão de Irregularidades em contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pregão nº 086/2013.

VIII. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Anderson Luís Fernandes, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos; e à Sra. Janice Albuquerque, então Assessora Jurídica Municipal; em razão de deficiência na formação dos preços máximos do edital do Pregão Presencial nº 049/2013.

IX. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Os achados que ensejaram irregularidades e/ou aplicação das sanções são os seguintes:

Achado nº 02: Terceirização de serviços de transportes na área de educação contratação de transporte escolar – Pregão Presencial sob nº 049/2013 - ausência de critérios para definição de preços;

Achado nº 07: terceirização de serviços de transportes na área de educação contratação de transporte escolar – Pregão Presencial sob nº

049/2013 – fiscalização do transporte escolar;

Achado nº 08: Irregularidades em contratação de empresa de consultoria – Processo de Inexigibilidade nº 017/2013;

Achado nº 09: Irregularidades em contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza – Pregão nº 086/2013.

Os recursos de revista apresentados trazem fundamentos com argumentação de ocorrência de nulidades, prescrição e relativos ao mérito, com o objetivo de afastar as sanções aplicadas aos gestores. Os recursos possuem alguns



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tópicos fundamentação semelhante, sendo mais adequado a análise de acordo com os fundamentos, as irregularidades e os argumentos defensivos a que se referem.

Preliminarmente, faz-se necessário enfrentar as preliminares de nulidade de citação e de ocorrência de prescrição.

2.1. Preliminar de nulidade de citação do Sr. Anderson Luís Fernandes

Em suas razões recursais o Sr. Anderson Luís Fernandes alegou que teria ocorrido a nulidade absoluta da decisão, tendo em vista que seu ofício citatório teria sido remetido à Sra. Ludmila Mesquita, sendo que não há nos autos instrumento de procuração outorgado por ele àquela advogada.

Em análise detida dos autos verifica-se que a alegada nulidade não ocorreu. Com efeito, como restou consignado pela unidade técnica, o ofício enviado à Sra. Ludmila Mesquita consistiu em erro material de repetição do ato pela Diretoria de Protocolo. Não obstante, o recorrente foi citado por meio do ofício de contraditório nº 19474/14 – DP⁷, conforme AR acostado à peça 42, firmado por “Maria Lurdes Fernandes”, não lhe assistindo razão ao afirmar a nulidade absoluta da decisão prolatada em virtude de ausência de citação válida, pressuposto de existência da relação processual.

Ainda, o recorrente compareceu aos autos do processo e apresentou defesa, acosta à peça nº 58, o que ensejaria o suprimento de eventual nulidade de citação, conforme art. 239, § 1º, do Código de Processo Civil⁸, aplicável subsidiariamente aos processos desta Corte por força do art. 52 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁹.

Em relação aos atos processuais posteriores, uma vez integrado ao processo, o interessado é intimado eletronicamente, por meio do Diário Eletrônico do Tribunal, conforme prevê o art. 54, § 2º, parte final, da Lei Orgânica do Tribunal de

⁷ Peça nº 36.

⁸ Art. 239. Para a validade do processo é indispensável a citação do réu ou do executado, ressalvadas as hipóteses de indeferimento da petição inicial ou de improcedência liminar do pedido.

§ 1º **O comparecimento espontâneo do réu ou do executado supre a falta ou a nulidade da citação**, fluindo a partir desta data o prazo para apresentação de contestação ou de embargos à execução;

⁹ Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contas do Estado do Paraná¹⁰, sendo que as publicações foram feitas em seu nome, conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas em seu parecer¹¹.

Dessa forma, a citação e as intimações posteriores do interessado ao processo seguiram às normas processuais vigentes, houve o seu comparecimento ao processo e não há que se falar em nulidade processual em razão de falta de citação ou intimação.

Houve erro cadastral no sistema desta Corte, que se mantém até o momento, mas não trouxe nenhuma consequência processual, sendo devida apenas a sua correção.

2.2. Da análise das teses de defesa do Sr. Anderson Luís Fernandes

O recorrente Anderson também alegou a ocorrência de nulidade decorrente de suposta falta de análise de seus argumentos de defesa constantes no contraditório apresentado à peça 58. Argumentou que o recorrente teria sido condenado como se revel fosse, bem como a ausência de apreciação de suas teses defensivas, que não teriam sido analisadas no julgamento.

A argumentação do recorrente partiu do fato de ter constado no relatório da decisão recorrida que o Sr. Anderson teria deixado transcorrer o prazo para a defesa sem qualquer manifestação, bem como pela ausência de citação da peça na instrução da CGM.

Ocorre que, como bem consignado na instrução dos recursos pela CGM, as unidades técnicas analisaram as argumentações. A DCM citou por várias vezes a peça processual de fls. 58, conforme passagens citadas na instrução¹². Já a CGM efetuou análise de novas manifestações defensivas e consignou expressamente que o Sr. Anderson não apresentou nova manifestação defensiva¹³, de modo que permaneceu a análise efetuada pela DCM. Não obstante, várias das

¹⁰ **Art. 54.** As citações e intimações serão feitas:

(...)

§ 2º Nos processos de iniciativa do Tribunal, a citação será feita na forma do inciso I; quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar o interessado, será feita por edital, publicado no periódico do Tribunal, sendo essa publicação, em qualquer caso, nos termos do inciso II deste art., o modo de intimação para os demais atos do processo, inclusive da decisão definitiva, ressalvados casos excepcionais a serem regulados no Regimento Interno.

¹¹ Peça nº 193, págs. 5-6.

¹² Peça nº 195, pág. 11.

¹³ Peça 172, pág. 10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

teses são semelhantes às apresentadas pelos demais interessados, de modo que foram analisadas em razão de apresentação de novas alegações por outros interessados.

Veja-se que o julgamento afastou irregularidades inicialmente apontadas, em acatamento às teses defensivas, especificamente da defesa em questão, como regularidade do reequilíbrio financeiro do contrato firmado em decorrência do Pregão Presencial nº 049/2013 e existência de seguro nos veículos da empresa contratada para a prestação de serviços de transporte escolar.

Os demais argumentos defensivos foram afastados pela consideração das irregularidades, contrapostos em decisão fundamentada. Relevante citar que o art. 489, inciso IV, do CPC¹⁴, aplicável subsidiariamente aos processos do Tribunal de Contas por força do já citado art. 52 da Lei Orgânica, não exige análise de todos os fundamentos de defesa, mas de todos aqueles que podem, em tese, infirmar a decisão, sendo nesse sentido a jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE, ERRO MATERIAL. AUSÊNCIA.

1. Os embargos de declaração, conforme dispõe o art. 1.022 do CPC, destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade, eliminar contradição ou corrigir erro material existente no julgado, o que não ocorre na hipótese em apreço.

2. **O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.**

¹⁴ Art. 489. São elementos essenciais da sentença:
(...)

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. No caso, entendeu-se pela ocorrência de litispendência entre o presente mandamus e a ação ordinária n. 0027812-80.2013.4.01.3400, com base em jurisprudência desta Corte Superior acerca da possibilidade de litispendência entre Mandado de Segurança e Ação Ordinária, na ocasião em que as ações intentadas objetivam, ao final, o mesmo resultado, ainda que o polo passivo seja constituído de pessoas distintas.

4. Percebe-se, pois, que o embargante maneja os presentes aclaratórios em virtude, tão somente, de seu inconformismo com a decisão ora atacada, não se divisando, na hipótese, quaisquer dos vícios previstos no art. 1.022 do Código de Processo Civil, a inquinar tal decism.

5. Embargos de declaração rejeitados.

(EDcl no MS 21.315/DF, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/06/2016, DJe 15/06/2016).

Em relação ao novo contraditório, sua intimação se deu de forma eletrônica, como tratado no tópico anterior.

Dessa forma, não há que se falar em violação do contraditório por ausência de análise dos argumentos de defesa, pois foram analisados os argumentos capazes de alterar a decisão, a unidade técnica competente manifestou-se sobre eles no momento processual oportuno e as teses foram analisadas para proferimento da decisão, tendo sido acatadas ou afastadas de modo devidamente fundamentado.

Merece, todavia, reforma o relatório da decisão que mencionou ausência de defesa do recorrente, mas trata-se de erro material, que não enseja alteração de suas conclusões.

2.3. Da preliminar de prescrição

Nos três recursos apresentados foi apresentada tese de ocorrência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de prescrição de sanções administrativas aplicadas pelo Tribunal de Contas, após decorrido o prazo de 5 anos.

A recorrente Janice Albuquerque defendeu que teriam se passado mais de 5 anos desde a sua citação, efetuada em 19 de janeiro de 2015 até a decisão proferida no dia 09 de outubro de 2020. O Sr. Anderson Luís Fernandes defendeu que os fatos apurados na inspeção ocorreram no ano de 2013, tendo se passado mais de 5 anos até a presente data. Já a empresa Inter Office - Comércio e Serviços Ltda. argumentou que teriam se passado mais de 5 anos desde a data da sessão pública do Pregão nº 086/2013, realizada no dia 21/06/2013, até a sessão de julgamento.

Ocorre que, como bem explanado pela unidade técnica em sua instrução¹⁵, não há que se falar em prescrição no presente caso. A incidência de prescrição sobre a pretensão punitiva do Tribunal de Contas é pacificada e foi tratada no Prejulgado 26 desta Corte:

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.

¹⁵ Peça 195, pág. 5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, o Tribunal de Contas reconheceu o prazo quinquenal estabelecido no art. 1º, da Lei 9.873/1999¹⁶, com o início da contagem adequado a cada espécie de infração. Além disso, fixou-se o despacho que ordena a citação como ato interruptivo do prazo prescricional.

No caso, os atos apontados como irregulares foram praticados em 2013 e a citação dos responsáveis foi determinado pelo Despacho nº 2667/14-GCFAMG¹⁷, datado de 09 de dezembro de 2014, de modo que não havia fluído o prazo quinquenal para incidência do instituto.

Durante o trâmite do processo não corre prazo prescricional, tendo em vista se tratar de fase de conhecimento, na qual não há que se falar em prescrição intercorrente, pois sua disciplina legal a reserva para a fase de execução. Esse foi o entendimento fixado no Prejulgado já citado.

Dessa forma, no caso, a prescrição foi interrompida em 09 de dezembro de 2014 e somente será reiniciada a contagem do prazo após transitar em julgado a decisão de mérito, motivo pelo qual as sanções aplicadas aos recorrentes não se encontram prescritas e a preliminar deve ser rejeitada.

2.4. Da responsabilização da Procuradora do Município.

O Acórdão recorrido responsabilizou a procuradora municipal Janice Albuquerque pela sua atuação nos procedimentos licitatórios consistentes no Pregão Presencial nº 049/2013, Processo de Inexigibilidade nº 017/2013 e n Pregão nº 086/2013.

Em suas razões recursais a recorrente argumentou que a procuradora não é responsável pela elaboração do edital de licitação; que sua competência no processo de inexigibilidade se limita a elaboração do parecer jurídico, exclusivamente sob o aspecto da legalidade; não seria ordenadora de despesas ou responsável por contas públicas; defende que nenhum parecer jurídico

¹⁶ Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

¹⁷ Peça nº 26.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objeto da fiscalização foi dado sem o devido amparo legal; as irregularidades verificadas no Pregão nº 86/2013 seriam posteriores à licitação, constadas na execução contratual, sem participação da procuradora; defende que agiu de modo regular em sua atuação, inexistindo motivos para aplicação das sanções.

O recurso apresentado não merece provimento. A atuação dos procuradores possui disciplina específica e uma proteção jurídica especial, dada a natureza de suas atribuições. Isso decorre que a responsabilização de parecerista jurídico ocorrer em situações específicas de dolo ou erro grosseiro. Nesse sentido o entendimento do STF:

EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Não ocorrência. Independência entre a atuação do TCU e a apuração em processo administrativo disciplinar. Responsabilização do advogado público por parecer opinativo. Presença de culpa ou erro grosseiro. Matéria controvertida. Necessidade de dilação probatória. Agravo regimental não provido. 1. Ausência de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. A Corte de Contas providenciou a notificação do impetrante assim que tomou conhecimento de seu envolvimento nas irregularidades apontadas, concedendo-lhe tempo hábil para defesa e deferindo-lhe, inclusive, o pedido de dilação de prazo. O TCU, no acórdão impugnado, analisou os fundamentos apresentados pela defesa, não restando demonstrada a falta de fundamentação. 2. O Tribunal de Contas da União, em sede de tomada de contas especial, não se vincula ao resultado de processo administrativo disciplinar. Independência entre as instâncias e os objetos sobre os quais se debruçam as respectivas acusações nos âmbitos disciplinar e de apuração de responsabilidade por dano ao erário. Precedente. Apenas um detalhado exame dos dois processos poderia confirmar a similitude entre os fatos que são imputados ao impetrante. 3. **Esta Suprema Corte firmou o entendimento de que “salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa” (MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/08). Divergências entre as alegações do agravante e as da autoridade coatora. Enquanto o impetrante alega que a sua condenação decorreu exclusivamente de manifestação como Chefe da Procuradoria Distrital do DNER em processo administrativo que veiculava proposta de acordo extrajudicial, a autoridade coatora informa que sua condenação não se fundou apenas na emissão do dito parecer, mas em diversas condutas, comissivas e omissivas, que contribuíram para o pagamento de acordos extrajudiciais prejudiciais à União e sem respaldo legal. Divergências que demandariam profunda análise fático-probatória. 4. Agravo regimental não provido.

(MS 27867 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 18/09/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 03-10-2012 PUBLIC 04-10-2012)

Dessa forma, não há que se falar em ausência de responsabilidade do procurador, como se o parecer jurídico fosse um instituto imune de análise, mas a responsabilidade recai exatamente sobre o conteúdo deste parecer.

No caso, a procuradora Janice Albuquerque foi responsabilizada em razão de ter cometido erros grosseiros na atuação junto à prefeitura de São Miguel do Iguaçu. A unidade técnica sintetizou de modo objetivo as atividades que foram consideradas erros grosseiros na decisão recorrida¹⁸:

(...)

O parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 é taxativo ao estabelecer a competência da assessoria jurídica para examinar as minutas dos editais de licitação, dos contratos e

¹⁸ Peça 195, págs. 6-8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

congêneres. Trata-se, portanto, de um exame prévio de legalidade dos procedimentos licitatórios.

Não verifica-se efetivamente qualquer indício de dolo ou má-fé, **mas sim caracterizados erros grosseiros nos pareceres jurídicos referentes à inexigibilidade nº 17/13 e aos pregões nº 23/13, 49/13 e 86/13.**

Verificou-se que, no parecer lavrado no pregão nº 23/13, datado de 1º de março de 2013, a recorrente firmou parecer pela possibilidade de revogação do processo licitatório à luz do poder de autotutela conferido à Administração Pública, o que, naquela mesma data, ocorreu (peça 12, p.51). O referido pregão tinha por objeto, insta consignar, a contratação de “assessoria e consultoria técnica na área de gestão pública.” A revogação, frise-se, inicialmente perfectibilizou-se sem a devida motivação, na quando da publicação do termo de cancelamento (30/06/2013), atestou-se que o mesmo teria decorrido de necessidade de “adequação do edital e do prazo de abertura das propostas”.

Ocorre que, concomitantemente (06/02/2013), foi iniciado o procedimento de inexigibilidade nº 07/13, com o mesmo objeto do pregão cancelado, mas com um valor mensal de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), mais que o dobro do previsto no pregão (R\$ 5.500,00), procedimento no qual o parecer jurídico, firmado pela recorrente, não fez qualquer correlação entre a citada contratação e o pregão recentemente cancelado, com o mesmo objeto. Do mesmo modo, incorreu a parecerista em erro grave ao deixar de apreciar o contido no Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas o qual, aliás, foi citado na especificação das atribuições do contratado (p. 155/156, peça 13).

(...)

Na contratação decorrente do pregão presencial nº 49/13, a recorrente deixou de tratar, em seu parecer, da fragilidade da pesquisa de preços, realizada com apenas dois fornecedores,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o que evidencia erro evidente e inescusável.

No que concerne o pregão nº 86/13, não prospera a alegação de que a integralidades das irregularidades são posteriores à emissão do parecer, posto que, neste caso, igualmente a parecerista omitiu-se quanto a impropriedades na formação do preço, eis que uma das empresas cotadas ("KL Consultoria e Assessoria Empresarial") tem objeto totalmente estranho ao objeto licitado (limpeza). Ademais, na referida pesquisa de preços, não se fez referência a um quantitativo mínimo, o que seria essencial para uma adequada percepção dos valores de mercado. Restou incontestado, ainda, que o parecer jurídico é datado de 11/06/2013, ao passo que a autorização da licitação é anterior (29/05/2013).

Importante que não se trata de atribuir responsabilidade pelas falhas nos documentos a serem elaborados por outro servidor à procuradora, mas sim de responsabilizar a ausência, grosseira, de menção dessas falhas nos pareceres jurídicos elaborados, o que ensejou o prosseguimento dos procedimentos licitatórios com várias irregularidades.

Competia à procuradora jurídica a análise detida dos procedimentos, a indicação das irregularidades e a remessa à autoridade competente para que adotasse as medidas cabíveis. Ao não indicar as irregularidades, que são patentes e observáveis em diligência mínima, cometeu erro grosseiro no seu mister, o que foi amplamente consignado na decisão recorrida¹⁹:

Em relação ao Pregão Presencial nº 49/2013:

(...)

Também deve ser responsabilizada a emitente dos pareceres jurídicos, Sra. Janice Albuquerque, uma vez que verifico de irregularidade em seu proceder, pois, ao exarar pareceres jurídicos no presente processo de licitação, deixou de abordar questão crucial aos certames, qual seja, a devida observância

¹⁹ Peça nº 175, págs. 11, 30, 41-42 e 45.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legal na formação de seus preços, caracterizando erro grosseiro em seu proceder.

Ao apresentar opinativos técnicos jurídicos a casos concretos, o parecerista deve abordar as questões fáticas ocorridas, para que seja verificadas as questões de direito aplicadas ao caso.

Não se está, aqui, a avaliar o mérito do parecer apresentado, uma vez que o parecerista não se manifestou sobre a deficiência na realização dos orçamentos que formaram os preços máximos do edital, restando omissa em sua análise, motivo que caracteriza o erro grosseiro.

(...)

Em relação à Procedimento de Inexigibilidade nº 017/2013:

(...)

Também deve ser aplicada multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, à emitente dos pareceres jurídicos, Sra. Janice Albuquerque, uma vez que verifico irregularidade em seu proceder, pois, ao exarar pareceres jurídicos no presente processo de Pregão e de Inexigibilidade, deixou de abordar questão fática a respeito da ausência de fundamentação do pedido de cancelamento do Pregão, deixou de abordar a questão a respeito da discrepância de valores entre o valor máximo fixado no Edital do Pregão e na contratação realizada por Inexigibilidade, e não abordou o entendimento fixado por este Tribunal de Contas através do Prejulgado nº 06, caracterizando erro grosseiro.

(...)

Em relação ao Pregão 86/2013:

(...)

Também deve ser responsabilizada a emitente dos pareceres



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurídicos, Sra. Janice Albuquerque, com aplicação de multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, uma vez que verifico de irregularidade em seu proceder, pois, ao exarar pareceres jurídicos no presente processo de licitação, deixou de abordar questão crucial aos certames, qual seja, a devida observância legal na formação de seus preços e realização de etapas da licitação sem necessária formalidade antecedente, caracterizando erro grosseiro em seu proceder, conforme fundamentação já exposta em itens anteriores deste voto quanto à responsabilização do parecerista.

(...)

Em relação a segunda multa referente a irregularidades no Pregão nº 049/2013:

(...)

Também deve ser responsabilizada a emitente dos pareceres jurídicos, Sra. Janice Albuquerque, uma vez que verifico de irregularidade em seu proceder, pois, ao exarar pareceres jurídicos no presente processo de licitação, deixou de abordar questão crucial aos certames, qual seja, a devida observância legal na formação de seus preços, caracterizando erro grosseiro em seu proceder, conforme fundamentação já exposta em itens anteriores deste voto quanto à responsabilização do parecerista.

(...)

Por fim, é relevante consignar que não se trata de exigir conhecimento de variadas e incontáveis teses jurídicas, mas de cumprimento da legislação e do ordenamento jurídico, no caso as normas que orientam a contratação pública e o precedente de observância obrigatória para os jurisdicionados desta Corte, conforme art. 79 da Lei Complementar Estadual nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

113/2005²⁰.

Como bem consignado no Acórdão nº 2731/10-S1C²¹, “Não é possível considerar o emitente de parecer jurídico como um inimputável, pois não pode se furtar da responsabilidade quando tiver atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres, uma vez que, quando há algum defeito jurídico decorrente de ato ou fato concreto constante no procedimento, devem apontá-lo, sob pena de responsabilização...”.

Dessa forma, tendo a responsabilização da procuradora sido decorrência de erros grosseiros em sua atuação, e não pela mera emissão do parecer, como defende em suas razões recursais, estando-se diante de uma das hipóteses que a legislação e jurisprudência reconhecem como passível de responsabilização do parecerista, a decisão recorrida não merece reparos.

2.5. Da responsabilização do Sr. Anderson Luís Fernandes

A decisão recorrida responsabilizou o Sr. Anderson Luís Fernandes, ocupante da função de Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, em razão de em razão de ausência de critérios para definição de preços e .em razão de deficiência na formação dos preços máximos do Edital do Pregão Presencial nº 049/201 e em razão de Irregularidades em contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza – Pregão nº 086/2013; tendo lhe aplicado três multas administrativas e condenado solidariamente a ressarcir o erário.

Defendeu o recorrente que não há dentre as funções do Diretor de Licitações e Contratos a responsabilidade quanto aos orçamentos de processos licitatórios, cuja atribuição pertence ao Diretor do Departamento de Compras e Patrimônio; afirma que a responsabilização do agente público somente pode ocorrer em caso de dolo ou erro grosseiro, conforme prevê a LINDB, não tendo sido demonstrado ato omissivo ou comissivo do agente com tais características; bem como que os atos administrativos possuem presunção de legalidade; alegou a

²⁰ **Art. 79.** Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador Geral junto ao Ministério Público, **poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante** até que o prejudgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

²¹ Peça nº 175, pág. 12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ocorrência de *bis in idem* em relação às sanções aplicadas em razão de ausência de critérios para definição de preços em razão de deficiência na formação dos preços máximos do Edital do Pregão Presencial nº 049/2013 e ausência de escopo de sua atuação a justificar a condenação de ressarcimento ao erário.

Ocorre que a decisão imputou ao gestor, na qualidade de Diretor de Departamento de Licitações e Contratos, falhas na atuação que lhe era exigível em razão da função que ocupava. A legislação municipal citada pelo recorrente em suas razões recursais prevê como função do Diretor do Departamento de Licitações e Contratos ***gerenciar todo o processo de licitação e contratos; rever editais e fazer cumprir as normas, regulamentos e ordens de serviço.***

Nestas atribuições se encontram justamente avaliar os trabalhos desenvolvidos por outras unidades e verificar se foram cumpridas as determinações legais ou se há necessidade de saneamento, antes de prosseguir com a contratação. Da mesma forma, se a execução contratual possui algum vício que deve ser sanado durante sua vigência.

Novamente a unidade técnica foi precisa ao apontar os motivos de sancionamento²²:

Assiste razão ao senhor Anderson ao afirmar que não era sua responsabilidade a definição de preços referentes às contratações (vide dispensa de licitação nº 11/2013 e pregão nº 49/2013), mas há de se convir que tal conduta jamais foi imputada ao recorrente nestes autos. **O que se questiona no presente expediente é justamente a ausência da devida diligência de sua conduta tanto enquanto Diretor do Departamento de Licitações quanto como Presidente da Comissão Municipal de Licitações.**

Consoante as atribuições previstas ao Diretor do Departamento de Licitações, era sua obrigação “gerenciar a execução de todo o processo de licitações e contratos na defesa dos interesses do Município, planejando, coordenando, controlando e executando as atividades de licitações e contratos obedecendo

²² Peça nº 195, págs. 12-13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aos preceitos da lei.” A atividade de “controlar”, note-se, pressupõe ser seu dever apontar desconformidades como aquelas tratadas *in casu*, às quais, aliás, o recorrente sequer questionou em sede recursal. Na mesma sorte, à luz do art. 6º, XVI, da Lei nº 8666/93, enquanto Presidente da Comissão de Licitação do Município, era seu dever “receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes”. Seria exigível do recorrente, nesta senda, que manifestasse sua oposição ao verificar as ilegalidades perpetradas na definição dos preços das contratações em comento – condição essencial que deveria ser necessariamente objeto de análise por parte da Comissão – consoante dispõe o art. 51, § 3º, da referida legislação.

O recorrente alega que não houve dolo ou má-fé, o que tampouco foi imputado ao recorrente pela decisão objurgada. **O que se concluiu foi exclusivamente a ausência do necessário cuidado no exercício de suas funções, incidindo o recorrente em erros grosseiros (LINDB, art. 28), considerando-se a natureza das impropriedades e seu poder-dever de oportunamente aponta-las.**

Novamente o Acórdão recorrido justificou expressamente cada uma das sanções aplicadas:

Em relação à ausência de critérios para definição de preços no Pregão Presencial nº 049/2013

(...)

Assim, verifico que o Município realizou o devido planejamento para a contratação do transporte escolar, mas não utilizou critérios razoáveis para a definição do preço máximo do edital, tendo em vista a realização de orçamento com somente duas empresas do setor, contrariando a praxe administrativa e a jurisprudência pátria, razão pela qual deve ser julgado irregular



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o presente apontamento.

Assim, deve ser aplicada multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Anderson Luís Fernandes, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos; e à Sra. Janice Albuquerque, então Assessora Jurídica Municipal.

A responsabilidade do Sr. Anderson Luís Fernandes decorre da deficiência na formação dos preços máximos do edital, tendo em vista as atribuições do cargo que ocupava, **sendo o responsável pela devida observância do regular trâmite dos processos licitatórios no Município.**

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, através do Pregão nº 086/2013

(...)

Frente ao exposto, deve ser julgado irregular a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, através do Pregão nº 086/2013, em razão de deficiência na formação dos preços máximos do edital; realização de etapas da licitação sem necessária formalidade antecedente; ocorrência de nepotismo; deficiência na fiscalização da execução do contrato; sobrepreço na contratação e dano ao erário.

Para tanto, deve ser aplicada multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas ao Sr. Claudiomiro da Costa Dutra, Prefeito Municipal; ao Sr. Mauri Almeida Motta, Secretário de Administração; ao Sr. Anderson Luís Fernandes, Diretor do Departamento de Licitação e Contratos; à Distribuidora Jabulani Ltda, empresa contratada.

(...)

A responsabilidade do Sr. Anderson Luís Fernandes decorre da deficiência na formação dos preços máximos do edital, tendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em vista as atribuições do cargo que ocupava; e da ocorrência de nepotismo, uma vez que restou silente sobre a contratação de sua mãe pela empresa contratada, contrariando dispositivos e princípios constitucionais, conforme exposto; e pelo sobrepreço na contratação e dano ao erário, tendo em vista que também foi responsável pela fixação de preços máximos e não estabeleceu procedimentos para averiguação da razoabilidade dos preços demonstrados pelas licitantes em suas planilhas de custos; além da caracterização de erro grosseiro em seu proceder.

(...)

Direcionamento e/ou fraude no Procedimento Licitatório do Pregão nº 049/2013

(...)

Apesar disso, verifico a ocorrência de irregularidade na solicitação de proposta de preço para prestação dos serviços de transporte escolar à empresa da Sra. Daniela Mattos Murbak, Expresso Cidade Verão Ltda, registrada no mesmo endereço da empresa Rápido Iguaçu Ltda.

Apesar da ausência de apresentação de defesa e de esclarecimentos a respeito do parentesco da Sra. Daniela Mattos Murbak com os sócios da empresa contratada, é de se concluir pela existência efetiva de tal parentesco, tendo em vista a grafia exata do sobrenome e identidade do endereço de ambas as empresas.

Tal fato prejudica a formação de preços máximos do edital, tendo em vista que dois dos orçamentos foram realizados por empresas que possuíam sócios com grau de parentes e, inclusive, estavam estabelecidas no mesmo endereço, possibilitando a comunicação entre as empresas e a possibilidade de conluio para a formação de preços, razão pela qual resta caracterizada irregularidade quanto a este ponto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, deve ser aplicada multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Anderson Luís Fernandes, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos; e à Sra. Janice Albuquerque, então Assessora Jurídica Municipal.

(...)

Revisar os documentos que compõem o processo de licitação e fazer o juízo crítico de sua regularidade é atribuição do Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, o que não foi observado pelo recorrente, sendo plenamente justificadas as sanções a ele aplicadas no Acórdão nº 2731/20-S1C.

Por fim, quanto ao alegado *bis in idem*, há distinção entre as multas aplicadas nos itens II e VII do Acórdão nº 2731/10-S1C. Enquanto a primeira teve como fundamento o descumprimento de normas da lei de licitações, especialmente acerca da pesquisa de preços com um número de fornecedores que apresente o valor de mercado do objeto de que será licitado, não tendo sido obtidos sequer três orçamentos; a segunda decorreu das irregularidades nas pesquisas de preços efetivadas, pois foram consultadas empresas que possuíam o mesmo endereço e com pessoas que possuem sobrenomes semelhantes, a indicar grau de parentesco, ou seja, a primeira decorreu de inobservância de norma e a segunda de ato omissivo de não revisar orçamentos apresentados por empresas com o mesmo endereço. Tratando-se de irregularidades diversas é plenamente cabível o sancionamento cumulativo, independentemente de terem sido cometidas no mesmo processo, sem que se possa se falar em *bis in idem*, o que apenas ocorreria se as multas tivessem sido aplicadas pela mesma irregularidade.

Assim, conclui-se que a responsabilização do Sr. Anderson Luís Fernandes ocorreu de forma adequada, em razão de irregularidades constadas no processo, sem que haja fundamentos para reforma da decisão.

2.6. Da configuração de nepotismo

Alegam os recorrentes Anderson Luís Fernandes e Inter Office -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comércio e Serviços Ltda. a não ocorrência de nepotismo na contratação da Sra. Maria de Lurdes Fernandes, mãe do primeiro recorrente, pela empresa prestadora de serviços de limpeza ao Município, pois seria instituto inaplicável a relações privadas, sendo a empresa livre para a contratação de seus colaboradores, bem como que as normas utilizadas no julgamento não seriam aplicáveis ao Município.

Primeiramente, a empresa Inter Office - Comércio e Serviços Ltda. argumentou que não teria havido indicação de nepotismo na inspeção, de modo que sua condenação por tal fato seria uma inovação processual que exigira contraditório, o que ensejaria o reconhecimento de nulidade da decisão.

Ocorre que as irregularidades na contratação foram inicialmente apontadas na inspeção, inclusive o nepotismo, tendo apenas sido dada a correta configuração legal do fato na última instrução. Veja-se que o relatório de inspeção apontou como irregularidade a contratação da mãe do servidor responsável pelas licitações no Município²³, sendo que a última instrução e a decisão recorrida apenas nomearam corretamente a irregularidade, inexistindo qualquer inovação.

Acerca da configuração de nepotismo, observa-se que decorre da própria Constituição Federal, sendo prática amplamente reconhecida na jurisprudência como violadora do princípio da moralidade. É de longa data o entendimento do STF de que a prática de nepotismo não necessita de posituação para ser considerada irregular:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - **A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática.** III - **Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.** IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com

²³ Peça 23, pág. 54.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

agente político, ocupante, de cargo em comissão. (RE 579951/RN - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Julgamento: 20/08/2008 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Pontuado isto, é fato que a administração pública não é composta apenas por servidores, mas por vários agentes que em diversas funções contribuem para o funcionamento das instituições e em todas essas funções os princípios constitucionais devem ser respeitados.

Assim, como bem fundamentado na decisão recorrida, o nepotismo não ocorre apenas com cargos públicos, mas também se verifica em hipótese de terceirização de serviços, quando as empresas responsáveis por serviços terceirizados, sob influência ou determinação de agentes públicos, promovem a contratação de parentes²⁴:

(...)

Ainda, o nepotismo nas contratações públicas não ocorre somente para cargos em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada, mas também nas empresas prestadoras de mão de obra para a administração pública, onde autoridades ou servidores investidos em cargo de direção, chefia ou assessoramento utilizam de sua autoridade, em conluio com a empresa contratada, para que as empresas terceirizadas contratem como empregados seus cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, razão pela qual a interpretação extensiva da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal se torna aplicável.

(...)

No caso, constatou-se que a Sra. Maria de Lurdes Fernandes, mãe do Sr. Anderson Luís Fernandes, Diretor do Departamento de Licitações e Contratos

²⁴ Peça 175, págs. 37-38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Município, foi contratada como Gerente Administrativa da empresa após a realização da licitação, o que configura claro caso de nepotismo, com violação da moralidade administrativa, princípio constitucional que independe de normatividade, como bem pontuado pela unidade técnica:

A menção ao Decreto Federal nº 7203/10, assim como ao Decreto Estadual nº 426/19 (posteriormente revogado pelos Decretos 2484/19 e 2485/19), ambos inaplicáveis ao caso concreto, foi argumento de reforço à tese esposada pelo relator originário, não sendo nenhum deles empregado como fundamento à penalização imposta. A propósito, a jurisprudência reconhece que a vedação de nepotismo não exige a edição de lei formal, pois decorre diretamente dos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Cidadã,...

O servidor, como diretor da área contratual tinha o dever de observar a situação o obstar a sua ocorrência ou diligenciar seu saneamento de imediato, não sendo possível que alegue regularidade de tal prática, pois a nomeação de sua mãe para cargo de gerência em empresa que mantém contrato com o Município viola a moralidade administrativa.

Acerca da alegação de que o Acórdão recorrido teria reconhecido a regularidade do fato, observa-se que a argumentação tecida no acórdão acerca do afastamento da irregularidade se referiu à licitação, uma vez que contratação da mãe do servidor se deu cerca de um mês após a licitação, de tal forma que irregularidade se verificou apenas na execução contratual, o que foi devidamente delimitado.

Embora haja precedentes no sentido de que a mera relação de parentesco não ensejaria ilicitude, no caso restou constatado que o pregão foi eivado de irregularidades, dentre elas pesquisa incompleta de preços, pesquisa de preços com empresas sediadas no mesmo endereço, falta de planilha de composição dos custos, existência de sobrepreço nos serviços, remuneração da funcionária acima da média de mercado, que em conjunto com o parentesco permitem concluir pela irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Importante consignar que a remuneração da Sra. Maria de Lurdes Fernandes era de R\$ 4.600,00, superior à média de mercado até em relação a valores atuais²⁵, enquanto o sócio gerente da empresa percebia R\$ 760,00 reais, o que constitui forte indício de vinculação ilícita, não havendo nenhuma justificativa técnica para pagamento acima do mercado apresentada nos autos.

Dessa forma, correta a configuração de nepotismo no caso, bem como a responsabilização do Diretor do Departamento de Licitações e Contratos por tal irregularidade.

Em relação à empresa, há necessidade de que esta observe os princípios constitucionais em suas relações, desde a função social da propriedade e dos contratos nas relações privadas, que ganham contornos específicos com relação à administração pública, com imperiosa necessidade de observância do regime que lhe é próprio, não lhe assistindo liberdade de contratação que viole princípios constitucionais expressos, sob uma visão distorcida de liberdade empresarial incondicional.

Dessa forma, corretamente enquadrada a situação irregular encontrada como nepotismo e a responsabilizados os agentes responsáveis, inexistem fundamentos para a reforma da decisão recorrida.

2.7. Do sobrepreço no Pregão nº 086/2013 para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza

O Acórdão recorrido, seguindo análise minuciosa e detida da CGM, apontou que houve sobrepreço na contratação da empresa Distribuidora Jabulani Ltda – atualmente Inter Office - Comércio e Serviços Ltda., tendo apurado o sobrepreço mensal, que alcançou um montante a ser ressarcido ao erário de R\$ 68.854,00 em relação ao período de julho de 2013 a agosto de 2014, objeto da fiscalização.

A recorrente Inter Office - Comércio e Serviços Ltda. alega em suas razões recursais que teriam sido trazidos fatos novos pela unidade técnica, que não

²⁵ Segundo o portal Salário.com, a remuneração média de um gerente administrativo no Brasil em 2022 é de R\$ 3.918,05.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

teriam sido objeto de contraditório, pois não teria tido a oportunidade de se manifestar sobre os cálculos; afirma que os valores dos serviços estão corretos, decorreram de uma licitação em que teria havido competição; que apresentou preço inferior ao edital e sagrou-se vencedora de modo regular; teria prestado os serviços contratados de modo primoroso; há erros no cálculo da CGM, pois o BDI seria inaplicável para serviços de terceirização de mão de obra e a empresa é optante do simples nacional; defende que a jurisprudência desta Corte entende que erros de planilha não ensejam a desclassificação da proposta.

Primeiramente, não há que se falar em fatos novos na instrução da CGM. A unidade técnica apenas promoveu a análise dos fatos que foram objeto da inspeção realizada, sendo que desde o início da fiscalização se apontou sobrepreço na contratação decorrente do Pregão nº 086/2013. Veja-se que o valor inicialmente proposto foi de R\$ 72.302,40²⁶. A diferença de valores entre as análises da DCM e da CGM decorre da liberdade técnica que cada unidade tem para análise dos fatos, sem que se possa considerar que a metodologia utilizada implique em inovação processual.

Em relação aos valores da contratação, a CGM consignou na instrução do recurso que o *pregão presencial nº 86/2013 é eivado de diversos vícios desde seu início **dentre os quais a ausência de planilha de custos e a falta de documentação que embasasse o preço da contratação**, em descumprimento ao art. 7.º, § 2.º, inciso II, art. 40, § 2.º, inciso II, ambos da Lei 8.666/93. Igualmente, caracterizada a incompatibilidade temporal entre a autorização da licitação e a emissão de parecer jurídico (peça 21, fls. 34/36) e o nepotismo (vide conclusões supraelencadas)*²⁷.

Dentre os documentos que compõem o processo consta a planilha de custos da empresa que foi objeto de análise da CG, que encontrou diversas incompatibilidades, tendo concluído que “o que se observa é que a planilha foi apenas fictícia e não deu base ao valor da proposta da empresa DISTRIBUIDORA JABULANI LTDA – ME, tendo em vista a incompatibilidade dos valores calculados e

²⁶ Peça nº 23, pág. 60.

²⁷ Peça nº 195, pag. 17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a ausência de uma metodologia de cálculo transparente”²⁸.

Assim, a unidade utilizou-se dos salários previstos para as categorias profissionais em normas coletivas de trabalho, das normas legais cabíveis para cálculos dos tributos, encargos e complementou as informações faltantes com percentuais indicados pelas empresas licitantes, utilizando-se também do BDI.

Como bem pontuado pela CGM na instrução do recurso, é pacífico que o BDI é adequado para a licitação de terceirização de serviços de limpeza, no sentido de que *“O próprio TCU, por meio do pregão eletrônico nº 89/17, por exemplo, exigiu, na contratação de serviços continuados de limpeza, copeiragem recepção e serviços gerais na SECEX/RN, que, quanto aos serviços gerais, “serão medidas e pagas as quantidades efetivamente utilizadas, pelo valor de mercado previamente aprovado pela FISCALIZAÇÃO da CONTRATANTE, acrescido da taxa de administração/BDI para materiais de Serviços Gerais, conforme proposta de preços da CONTRATADA, apresentada na licitação.”*

Acerca do enquadramento tributário, também não há que se falar em opção pelo Simples Nacional, previsto na Lei Complementar nº 123/2006, pois é vedado a empresas que realizam cessão de mão-de-obra²⁹. Dessa forma o cálculo deve ser efetivado pelo regime comum de tributação, estando correto o enquadramento efetuado na metodologia da unidade técnica.

Diante do exposto, entendo que os argumentos tecidos pelo recorrente nas razões dos recursos apresentados não trouxeram elementos suficientes para afastar as conclusões do acórdão recorrido, tendo apenas demonstrado a ocorrência de erros no relatório da decisão e no sistema desta Corte, que não trouxeram qualquer consequência processual, de modo que um dos recursos apenas deve ser provido para correção destes erros.

3. VOTO

²⁸ Peça nº 172, pág. 49-50.

²⁹ Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou empresa de pequeno porte:

(...)

XII - que realize cessão ou locação de mão-de-obra;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **PARCIAL PROVIMENTO** do Recurso de Revista interposto por Anderson Luís Fernandes e pelo **NÃO PROVIMENTO** dos Recursos de Revista interpostos por Janice Albuquerque e pela empresa Inter Office - Comércio e Serviços Ltda., alterando-se a decisão consubstanciada no Acórdão nº 2731/20-Primeira Câmara, para a finalidade de:

I – **Retificar** o relatório do Acórdão nº 2731/20-Primeira Câmara para que onde consta “O Sr. Anderson Luís Fernandes, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, e o Sr. Mauri Almeida Motta, Secretário Municipal de Administração, deixaram transcorrer o prazo sem qualquer manifestação”, passe a constar “O Sr. Anderson Luís Fernandes, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos apresentou manifestação defensiva na peça 58 ao passo que o Sr. Mauri Almeida Motta, Secretário Municipal de Administração, deixou transcorrer o prazo sem qualquer manifestação”;

II – **Manter** inalteradas a decisão e as sanções aplicadas na decisão proferida no Acórdão nº 2731/20-Primeira Câmara;

III – **Determinar** a imediata remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para que exclua dos registros processuais a Sra. Ludmila Mesquita como procuradora do Sr. Anderson Luís Fernandes, mantendo-a exclusivamente como procuradora da empresa Rápida do Iguaçu Ltda. – ME.

Para além, com o trânsito em julgado da presente decisão, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as providências e anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do feito.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – **Conhecer** o Recurso de Revista interposto por Anderson Luís Fernandes, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **PARCIAL PROVIMENTO**;

II - **Conhecer** os Recursos de Revista interpostos por Janice Albuquerque e pela empresa Inter Office - Comércio e Serviços Ltda., uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pelo **NÃO PROVIMENTO**;

III – Alterar a decisão consubstanciada no Acórdão nº 2731/20-Primeira Câmara, para a finalidade de:

(i) **Retificar** o relatório do Acórdão nº 2731/20-Primeira Câmara para que onde consta “O Sr. Anderson Luís Fernandes, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, e o Sr. Mauri Almeida Motta, Secretário Municipal de Administração, deixaram transcorrer o prazo sem qualquer manifestação”, passe a constar “O Sr. Anderson Luís Fernandes, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos apresentou manifestação defensiva na peça 58 ao passo que o Sr. Mauri Almeida Motta, Secretário Municipal de Administração, deixou transcorrer o prazo sem qualquer manifestação”;

(ii) **Manter** inalteradas a decisão e as sanções aplicadas na decisão proferida no Acórdão nº 2731/20-Primeira Câmara;

IV – **Determinar** a imediata remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para que exclua dos registros processuais a Sra. Ludmila Mesquita como procuradora do Sr. Anderson Luís Fernandes, mantendo-a exclusivamente como procuradora da empresa Rápida do Iguaçu Ltda. – ME.

V – Determinar, para além, com o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), para as providências e anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo (DP), para encerramento e arquivamento do feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO 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, 21 de julho de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente