TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	300384/22
ASSUNTO:	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE MERCEDES
INTERESSADO:	CLECI MARIA RAMBO LOFFI, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE MERCEDES, VILSON SCHWANTES
ADVOGADO PROCURADOR	CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CAROLINE RIBEIRO, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, DANIELLE VICENTE, FERNANDA BASSO BLUM, FERNANDA BERNARDELLI MARQUES, GIULIA MORI AMANTEA, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR, LUIZ PAULO MULLER FRANQUI, RODRIGO CARVALHO POLLI, RODRIGO GAIAO, RODRIGO GARCIA SALMAZO, TIAGO JEISS KRASOVSKI
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1624/22 - Tribunal Pleno

Embargos de Declaração. Prestação de Contas do Prefeito Municipal. Alegação de existência de omissão e contradição. Pretensão de reexame do mérito. Ausência de vícios na decisão embargada. Rejeição.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração[1] opostos pelo Sr. Vilson Schwantes em face do Acórdão nº 833/22-STP[2], por meio do qual, à unanimidade[3], decidiu-se pelo desprovimento do Recurso de Revisão interposto contra o Acórdão

[1] Peças 232/233.
[2] Peça 229.
[3] Votaram com este Relator os Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Thiago Barbosa Cordeiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CN9F.T

nº 1149/21-STP[4], que negou provimento ao Recurso de Revista e manteve a integralidade do Acórdão de Parecer Prévio nº 125/16-S1C[5], em que se recomendou julgamento pela irregularidade das contas do Município de Mercedes, referentes ao exercício de 2011, em razão da terceirização indevida dos serviços de saúde municipal e da infração ao § 1º[6] do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com determinação de encaminhamento dos autos à então Diretoria de Análise de Transferências[7] para os fins do artigo 235[8] do Regimento Interno.

Argumentou o embargante que na decisão proferida existem omissões e contradição.

Requereu o provimento dos embargos, a fim de que ocorra o saneamento dos vícios apontados.

Por intermédio do Despacho nº 592/22-GCILB[9], houve o recebimento dos aclaratórios.

É, em síntese, o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Conforme dispõe o artigo 490[10] do Regimento Interno, os embargos declaratórios são cabíveis somente para suprir eventual obscuridade, dúvida, contradição ou omissão.

---

[4] Peça 180.
[5] Peça 154.
[6] Art. 18, § 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
[7] Pois verificada a ausência de prestação de contas dos recursos repassados à OSCIP Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida no exercício de 2011.
[8] Art. 235. Na hipótese de descumprimento de prazo para a prestação de contas anuais, estaduais e municipais, a unidade administrativa competente comunicará ao Presidente do Tribunal, que determinará a instauração e autuação da Tomada de Contas Ordinária.
[9] Peça 234.
[10] Art. 490. Cabem Embargos de Declaração, no prazo de 5 (cinco) dias, com efeito suspensivo, quando a decisão:
I - contiver obscuridade, dúvida ou contradição; ou
II - omitir ponto sobre o qual deveria pronunciar-se.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CN9F.T

De início, ratifico seu recebimento, pois presentes os requisitos de admissibilidade.

No mérito, contudo, entendo que não merecem prosperar, pelos motivos que passo a expor.

Quanto à falta de contabilização das despesas com pessoal relativas às terceirizações (infração ao § 1º do artigo 18 da LRF), argumentou-se, em síntese, que a decisão embargada afastou os Acórdãos eleitos como paradigmas (Acórdãos de Parecer Prévio nº 122/21-S2C[11] e 764/20-S1C[12]); que, porém, há omissão quanto à "ausência de ponderação das circunstâncias do caso concreto dos presentes autos para os acórdãos paradigmas, de modo a se estabelecer um *distingishing* apto a garantir a segurança jurídica no julgamento vergastado"; que a fundamentação foi insuficiente para o afastamento daqueles julgados.

Ocorre que, conforme exposto na decisão embargada:

> (...) o recorrente elegeu como paradigmas os Acórdãos de Parecer Prévio nº 122/21-S2C e nº 764/20-S1C, para argumentar que há divergência de entendimento no âmbito deste Tribunal, pois haveria possibilidade de se ressalvar a ausência de contabilização das despesas com terceirização em "Outras Despesas de Pessoal"; que "mesmo que computadas as quantias despendidas com os contratos de terceirização no elemento 34 não restaria extrapolado o limite de gastos com pessoal, seja o limite máximo, prudencial ou de alerta, de se reconhecer a necessidade de reforma do v. Acórdão recorrido para o fim de se converter a irregularidade em ressalva".
>
> Cumpre destacar que as duas decisões desta Corte, mencionadas pelo recorrente, não possuem força vinculante. Assim, para bem decidir, é necessário que se avaliem as

[11] Ref. Processo nº 273160/14. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram também o Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães e o Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

[12] Ref. Processo nº 243857/14. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também José Durval Mattos do Amaral e Fabio de Souza Camargo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CN9F.T

> nuances existentes em cada caso concreto, considerando suas especificidades. E, ante a distinção de circunstâncias, concluo que não servem de parâmetro à situação sob exame. (...)
>
> Essa mesma tese de que inexistindo extrapolação do limite de gastos com pessoal a irregularidade deveria ser afastada, já foi anteriormente exposta por ocasião da interposição do Recurso de Revista, tendo sido rechaçada pelo Plenário deste Tribunal.
>
> Independentemente da exorbitação ou não de tal índice, houve infração ao § 1º do artigo 18 da LRF; evidenciou-se que as contratações se tratavam de substituição de pessoal, ocorrida em afronta ao ordenamento jurídico.

Nos Acórdãos de Parecer Prévio nº 122/21-S2C e nº 764/20-S1C foram analisadas as contas do exercício de 2013 dos Municípios de Matelândia e Brasilândia do Sul, respectivamente. Ao examinar como um todo o tópico relativo às terceirizações na área da saúde, cada um dos Relatores teceu, a seu juízo, considerações a respeito das situações de dificuldade enfrentadas nessa área, à época, pelos Prefeitos desses Municípios, mormente em razão de que o ano de 2013 foi o primeiro de suas gestões (condição já diferente da encontrada nos presentes autos), de modo que as decisões desta Corte se deram no sentido de se ressalvar os apontamentos de que os valores despendidos com terceirização não haviam sido incluídos contabilmente como despesas de pessoal.

Desnecessário transcrever trechos de tais acórdãos, que nem possuem força vinculante; foram devidamente analisados, de modo a se formar o convencimento de que não servem de parâmetro.

Constando dos presentes autos que este Tribunal já proferiu três decisões colegiadas com o fim de bem decidir acerca do mérito, resta descabido, nesse momento processual, que se retroceda à análise de todo o contexto fático-probatório, esmiuçando-se as peculiaridades existentes em cada um dos casos concretos mencionados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CN9F.T

Ademais, é cediço que os Embargos de Declaração não são hábeis a uma reavaliação do conjunto probatório. O reexame e a reapreciação do mérito são incompatíveis com sua natureza.

Como bem pontuou o Ministério Público de Contas, em seu parecer de peça 223, “houve infração ao artigo 18 da LC n.º 101/00 ao se deixar de contabilizar corretamente os gastos, não sendo relevante, nesse caso, se o Município permaneceria com o seu índice dentro dos limites legais, devendo ser mantida a impropriedade em razão do desrespeito à LRF”.

Inexiste, portanto, omissão a ser suprida, nesse ponto.

A respeito do item da indevida ampliação do escopo da prestação de contas, alegou o embargante, em suma, que houve omissão em relação aos documentos de peças 199/202, os quais demonstram que o Município, mesmo realizando terceirizações dos serviços de saúde, teve suas contas de 2009 e 2010 julgadas regulares justamente por não constar do escopo daquelas contas as terceirizações; que o fato de existirem precedentes em sentido diverso apenas demonstra a existência de dissídio jurisprudencial, não servindo de fundamentação para afastar os acórdãos paradigmas; que o Acórdão embargado foi contraditório em relação ao entendimento de se manter o tratamento isonômico dos jurisdicionados.

Pois bem.

A existência de precedentes nesta Corte de Contas em sentido diverso não demonstra a ocorrência de dissídio jurisprudencial, como alegado, pois, nos termos do § 3º do artigo 486 do Regimento Interno, “considera-se dissídio jurisprudencial a divergência expressa da decisão recorrida com outra de Tribunal Superior, assim considerados o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal de Contas da União”. Não é o caso da decisão ora embargada.

No Acórdão embargado, expôs-se que “o Relator que presidiu a instrução do feito optou por ampliar o aspecto avaliativo desta prestação de contas, determinando as diligências/providências consideradas necessárias ao seu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CN9F.T

saneamento, com alicerce no artigo 351[13] do Regimento Interno e no artigo 44[14] da Lei Complementar Estadual nº 113/2005".

E transcreveu-se excertos do Acórdão nº 5244/13-S1C[15], no sentido de que:

> (...) a definição da melhor forma do exercício da competência constitucional mencionada, seja incidentalmente, nos próprios processos de prestações de contas, ou em autos apartados, com tramitação independente, somente pode ser definida caso a caso, observando-se a forma mais eficiente de apuração dos fatos, combinada com a avaliação de sua relevância, como elementos que possam ou não macular a gestão como um todo, ainda que fora do escopo inicial, aliada à possibilidade de se atribuir ao gestor a efetiva responsabilidade pela sua ocorrência.
>
> Descabida, ademais, a alegação de quebra da igualdade na análise das contas das entidades visto que, em todos os casos em que fatos relevantes forem observados, serão eles apurados e verificada a possibilidade de atribuir sua responsabilidade ao gestor. (g.n.)

Com efeito, quanto à ampliação do escopo de análise, não há que se falar em violação de tratamento isonômico. Destaco que tal entendimento está em consonância com a posição externada pelo Órgão Ministerial[16]:

> No que se refere à ampliação do escopo de análise, não há que se falar em violação à segurança jurídica, previsibilidade e tratamento isonômico. Além de não haver vedação para que fatos além dos

---

[13] Art. 351. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho, de ofício ou por provocação da unidade instrutiva ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, a citação, a intimação dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao seu saneamento.

[14] Art. 44. Distribuído o processo, o Relator presidirá a instrução do feito, determinando a citação dos interessados, quando instaurado o processo por iniciativa do Tribunal, e, em qualquer caso, as diligências necessárias ao seu saneamento, mediante encaminhamento às unidades competentes e à manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos do Regimento Interno, podendo determinar, ainda, a intimação e a audiência dos responsáveis.

[15] Ref. Processo nº 160775/10. Relator: Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram também os Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha e José Durval Mattos do Amaral.

[16] Peça 223.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CN9F.T

> estabelecidos em Instrução Normativa sejam apreciados, em diversas oportunidades (como as citadas pela Unidade Técnica) os Relatores autorizam que as investigações de falhas sejam realizadas nos próprios expedientes de Prestação de Contas, por impactarem significativamente na conclusão sobre a regularidade da gestão. A terceirização indevida de serviços de saúde e a incorreta contabilização de despesas com pessoal se enquadram nesse universo, já que envolvem assunto sensível e de grande relevância para o Município, e perduraram durante todo o exercício tratado – se protraindo, inclusive, para os exercícios seguintes. (g.n.)

Ressaltou-se, no Acórdão embargado, que "as decisões tidas como paradigmas não têm o condão de afastar o entendimento desta Corte no sentido de que a simples ampliação incidental do escopo das prestações de contas não afronta o devido processo legal, desde que ofertado contraditório aos gestores responsáveis".

Portanto, a matéria foi devidamente analisada por esta Corte, nada havendo a acrescentar.

Não ocorreu qualquer omissão em relação aos documentos de peças 199/202, tampouco contradição, como defendido pelo embargante.

Nesse contexto, ante a ausência de imperfeições passíveis de correção por intermédio dos aclaratórios, sua rejeição é medida que se impõe.

3. DO VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento dos Embargos de Declaração para, no mérito, negar-lhes provimento, com a manutenção de todos os termos do Acórdão nº 833/22-STP.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se o feito à Diretoria de Protocolo para rearranjo dos autos e remessa ao Relator originário, nos termos do artigo 32, § 3º, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CN9F.T

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- Conhecer os Embargos de Declaração para, no mérito, negar-lhes provimento, com a manutenção de todos os termos do Acórdão nº 833/22-STP; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado, o feito à Diretoria de Protocolo para rearranjo dos autos e remessa ao Relator originário, nos termos do artigo 32, § 3º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Tribunal Pleno, 24 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 23.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CN9F.T