



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 500661/20

ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: AFIRMA - ENGENHARIA E PROJETOS LTDA, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, CONSORCIO DALCON-AFIRMA, DALCON ENGENHARIA LTDA, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, ELUANI DE LOURDES SNEGE, FERNANDO FURIATTI SABOIA, JOAO ALFREDO ZAMPIERI, JOSE PEDRO WEINAND, JULIO PACHECO MONTEIRO NETO, LIDIA ANDREJEWSKI FARHAT, MILTON PODOLAK JUNIOR, NELSON FARHAT (FALECIDO(A) EM 2021), NELSON LEAL JÚNIOR, PAULO MONTES LUZ, PAULO ROBERTO MELANI, PAULO TADEU DZIEDRICKI, TAISA FARHAT, TATIANA FARHAT, THAYANA FARHAT

PROCURADOR: ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANGELA BITTENCOURT CORDEIRO, ANTONIO RENATO HOINSKI, ATHOS ROMULO CAMPOS DE OLIVEIRA, DAVID FRANCISCO KAUFER DE LIMA, EDSON LUIZ AMARAL, GUSTAVO PEDRON DA SILVEIRA, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, LUCIANO ROCHA WOISKI, MARIA LUCIA SANCHES, WILLIAM MACEIRA GOMES

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1370/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Acórdão n.º 1381/20 – Tribunal Pleno. Tomada de Contas Extraordinária. Departamento de Estradas de Rodagens do Estado do Paraná – DER. Concorrência 12/2011, Contrato nº 152/2012. Consórcio DALCON/ AFIRMA, Supervisão. Prática de nepotismo e critérios subjetivos de avaliação da proposta técnica e preço. 4ª ICE pelo provimento parcial para afastar a irregularidade do Achado B. MPC pelo não provimento. Pelo Provimento Parcial para afastar a prática de nepotismo pelo recorrente. Extinção do processo sem apreciação de mérito no tocante à impropriedade indicada no julgado atacado em relação à qual foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva

1. RELATÓRIO

Os autos tratam de Recursos de Revistas interpostos pelos Senhores Amauri Medeiros Cavalcanti, José Pedro Weinand, Nelson Farhat, Nelson Leal Junior, Paulo Montes Luz, Paulo Roberto Melani (peça 259), em face do Acórdão 1381/20, que julgou irregular o objeto da Tomada de Contas Extraordinária do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná – DER-PR, nos termos do art. 16, III, “b”, da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Complementar nº 113/2005, relativamente à licitação e execução do Contrato nº 152/2012, imputou responsabilidades e reconheceu a incidência da prescrição da pretensão sancionatória deste Tribunal relativamente ao Achado B, referente aos critérios de julgamento adotados na licitação do tipo técnica e preço.

Os recorrentes Senhores Amauri Medeiros Cavalcanti, José Pedro Weinand, Nelson Farhat, Nelson Leal Junior, Paulo Montes Luz, Paulo Roberto Melani (peça 259), alegam que não praticaram nepotismo uma vez que não tem ingerência sobre a folha de pagamento da contratada; não são parentes dos funcionários e que o Decreto Estadual nº 26/2015, que fundamenta a decisão foi editado em 2015 e o contrato foi firmado em 2012; que para caracterizar nepotismo não basta o parentesco é necessário o vínculo familiar; que a vedação do Decreto nº 26/2015 refere-se a contratos terceirizados e não a contratos de consultoria.

Especificamente, o Recorrente Sr. Paulo Monte Luz, afirma que ficou nomeado no cargo por apenas aproximadamente dois meses, não podendo tomar nenhuma providência acerca das irregularidades contidas no Acórdão.

Afirmam ainda que o Acórdão reconheceu a prescrição da pretensão sancionatória do TCE em face do achado B, contudo julgou irregular as contas. Argumentam também, que não há a irregularidade apontada no Achado B referente aos critérios de julgamento adotados na licitação do tipo técnica e preço.

Na Informação nº 08/21 (peça 268) a 4ª Inspeção de Controle Externo (4ª ICE), opina pelo provimento parcial do recurso para afastar o julgamento pela irregularidade das contas no que concerne ao Achado B, em razão da prescrição.

O Ministério Público de Contas (MPC), no Parecer nº 105/21 (peça 269), discorda no entendimento da 4ª ICE quanto a aplicação da prescrição, opina pelo não provimento do recurso.

Os autos seguiram o regular trâmite e, após redistribuição, em razão do falecimento do interessado Nelson Farhat, determinei a intimação do espólio. (peça 274).

Decorrido o prazo, conforme certidão nº 652/21 -DP (peça 289), vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

2. VOTO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

2.1. ACHADO A – PRÁTICA DE NEPOTISMO

A Tomada de Contas identificou que por ocasião da contratação do Consórcio DALCON/AFIRMA, houve a prática de nepotismo, ante a evidência de que pessoas foram contratadas pontualmente para trabalharem nos serviços de consultoria e fiscalização no âmbito do DER-PR, em ofensa aos princípios da moralidade e da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

impessoalidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal, à Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, e aos arts. 4º e 6º, do Decreto Estadual nº 26/2015.

O Acórdão recorrido julgou irregulares as contas e atribuiu responsabilidade deste fato aos senhores Srs. Nelson Leal Júnior, Paulo Montes Luz, Paulo Roberto Melani.

A prática de nepotismo associa-se à violação de princípios constitucionais aplicáveis a Administração Pública¹, em especial aos da impessoalidade e da moralidade, onde a indicação de funcionários à contratada e especialmente sendo estes parentes de servidores, constituem afronta direta a estes.

Sobre o tema o Supremo Tribunal Federal, manifestou-se por meio da Súmula Vinculante nº 13:

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

Para além do que dispõe a Súmula e ainda que não fosse ela aplicável a este caso, como sustentam em tese os recorrentes, há violação expressa ao Art. 9º, § 3º da Lei 8.666/93 (como regra geral aplicável a todos os entes da federação), ou seu correspondente na lei estadual, art. 16 da lei 15.608/2007, como destacou o Acórdão:

“Por sua vez, o art. 9º, III c/c § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93, no mesmo sentido, veda que o servidor da entidade contratante participe da execução de serviços, ainda que indiretamente, por meio de vínculos familiares. Note-se que a regra contida no supracitado § 3º, por estar fundada nos princípios da impessoalidade e da moralidade, deve ser reputada como meramente exemplificativa, de modo a abarcar qualquer tipo de vínculo entre a empresa contratada e o servidor do órgão contratante, para o que é irrelevante a tentativa da defesa de buscar uma dissociação entre a contratação de serviços de consultoria ou de terceirização de mão de obra.” (grifo nosso)

Com relação a não aplicação do Decreto Estadual nº 26/2015 ao caso concreto, pois a contratação seria anterior a sua publicação, como bem destacou a 4ª Inspeção de Controle Externo, na Informação nº 8/21 (peça 268), o diploma legal aduz

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que as autoridades deveriam adotar providências, ao dispor em seu parágrafo segundo do art. 4º:

“Ar. 4º (...)

§ 2º Identificada, em contratos celebrados antes deste Decreto, a ocorrência da prestação de serviços por familiar de agente público ao Governo do Paraná ou no órgão ou entidade em que aquele exerça cargo em comissão ou função de confiança, o gestor do contrato adotará as providências necessárias, sempre que legal e contratualmente for possível, para a adequação da situação à previsão deste Decreto.”

(Grifo Nosso)

Assim, não procedem as alegações dos recorrentes de que não houve a prática de nepotismo por serem fiscais ou mesmo por as contratações serem anteriores ao Decreto.

Quanto às responsabilidades individuais é preciso destacar a afirmação do recorrente, Paulo Montes Luz, de que permaneceu no cargo por apenas dois meses e o assumiu após quase seis anos a efetivação da contratação.

De fato, observo que o recorrente assumiu o cargo pouco tempo antes do contrato expirar e que permaneceu neste cargo por exíguo prazo não tendo contribuído para a irregularidade e nem para a sua perpetuação, motivo pelo qual, guardando correspondência com os demais casos em que afastei a responsabilidade do recorrente, o recurso deve ser provido parcialmente apenas para afastar a responsabilidade atribuída ao Sr. Paulo Montes Luz.

Ainda, sobre o aspecto da responsabilização dos recorrentes, não há que se falar que gerentes e fiscais de contrato não reuniam competência para estancar a irregularidade, uma vez a fiscalização contratual não é exatamente a atribuição do cargo ou função, mas sim aquela que lhe é atribuída pela lei de licitações, especificamente no Art. 67 da Lei 8.666/93 (correspondente no art. 118 da Lei Estadual 15.508/2007):

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º **As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.” (grifo nosso).**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É dever do gerente e do fiscal do contrato primar pela legalidade da execução dos contratos.

Portanto, a exceção do caso específico do recorrente Paulo Monte Luz, nada há que se reformar no Acórdão nº 1381/20 – Tribunal Pleno.

2.2. Achado B - critérios de julgamento adotados na licitação do tipo técnica e preço.

Concordo com o Parecer nº 105/21 do Ministério Público de Contas, de que não há reparos a serem feitos ao Acórdão nº 1381/20 -Tribunal Pleno, tanto sob o ponto de vista da aplicação da prescrição, como da existência da ilegalidade.

A instrução demonstrou que o critério de escolha não levou em consideração para fins de julgamento, o preço, na medida em que valor ofertado, observando os critérios adotados pelo edital, foi irrelevante para a determinação do vencedor. A informação nº 8/21 da 4ª ICE, exemplifica:

“Tanto uma empresa que ofertasse 50% de desconto, quanto uma que ofertasse 10% de desconto em relação ao preço orçado pela administração tirariam nota máxima no quesito preço. Desse modo, a Administração desconsidera por completo um desconto de 40% (que representaria 4 milhões de reais em um contrato de 10 milhões de reais) para aferição da melhor proposta. A empresa que não ofertou desconto nenhum teria 90% dos pontos referentes à nota técnica. Como a nota final era composta por 30 pontos de preço, é possível afirmar que a empresa faria 27 pontos referentes a preço. Ou seja, poderia pontuar até 97 pontos (70 pontos da nota técnica). Desse modo, a diferença de pontuação entre uma empresa que ofertou lance de desconto de 50%, e uma empresa que não ofertou nenhum desconto, seria de 3 pontos de um total de 100, ou 3% da pontuação da licitação.

28 pontos eram concedidos de forma subjetiva, por meio da concessão de notas arbitrariamente dispostas no edital para textos elaborados pela empresa licitante de 8 e 10 páginas.”

O Acórdão recorrido deixou claro que a subjetividade atribuída as notas técnicas e a irrelevância da atribuição de preços para o julgamento da melhor proposta ferem o princípio primordial da licitação que é de escolher a proposta mais vantajosa para administração.

Vale transcrever:

“Tendo em vista que o Edital não admite notas de preços superiores a 100 (visto que, nos termos do item 17.2.1 do Edital, a relação X1/X2 está limitada ao valor máximo de 1), o cálculo das notas com base na fórmula e nos valores acima demonstra que, não fosse a desclassificação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consórcios PROSUL, ENEFERENGEX, ENCIBRA-ENSOLO, CONTÉCNICA e PROGRESSO, apenas o Consórcio PROGRESSO obteria a nota 99,22, e todas as demais obteriam a nota 100.

Assim, pode-se constatar que, das seis empresas participantes, cinco obteriam, indistintamente, a nota 100, mesmo que, entre essas cinco, o maior preço (R\$ 10.350.065,02) tenha sido 8,54% superior ao menor (R\$ 9.535.989,07), enquanto que, ainda mais grave, o Consórcio PROGRESSO, que apresentou a proposta de maior valor (R\$ 10.442.226,93), obteria a nota 99,91, meramente 0,78% inferior à nota dos demais licitantes, com uma proposta de preço 9,5% superior ao daquela de menor valor.

Assim, considerando que os recorrentes não refutam os argumentos apresentados na fundamentação do Acórdão recorrido, mas tão somente afirmam que a contratação foi vantajosa e adotou a técnica com critério de maior peso, sem demonstrar qual a sua adequação para o caso em apreço, nada há que se reformar na decisão recorrida.

2.3. Do julgamento pela irregularidade das contas e a prescrição da pretensão punitiva.

Aduzem os recorrentes que o Acórdão reconheceu a prescrição da pretensão punitiva, mas mesmos assim as julgou irregulares referente ao Achado B pela existência de critérios subjetivos no julgamento da licitação tipo melhor técnica e preço.

O Acórdão nº 1381/20 do Tribunal Pleno, entendeu que a pretensão punitiva estaria prescrita. Contudo, afirmam os recorrentes que não caberia o julgamento das contas pela irregularidade, mas tão somente a aplicação de recomendações para que os fatos ditos irregulares não voltassem a ocorrer.

Como bem explicou o Acórdão recorrido e com fundamento no Prejulgado nº 26 deste Tribunal, a prescrição da pretensão punitiva não permite afastar o julgamento das contas sobre a aplicação regular ou não dos recursos públicos, não tendo o condão sancionatório.

Como bem esboçou o Ministério Público de Contas no Parecer nº 105/21:

“Esse posicionamento, aliás, se harmoniza com o entendimento pacífico do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de que “a inclusão do nome na relação de responsáveis com contas irregulares pelo TCU para fins de inelegibilidade não constitui penalidade, destinando-se, apenas, a servir de possível subsídio que instruirá eventual impugnação de registro de candidatura, a ser decidida pela Justiça Eleitoral” (grifamos) (MS 24.991/DF, MS 27.388/DF, MS 27.605/DF, MS 33.071/MS).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desta forma, considerando que a referida inclusão na lista elaborada por este Tribunal de Contas não pode ser considerada sanção, mas, sim, mera consequência do julgamento pela irregularidade das contas, não há que se falar em incidência de prescrição.”

Assim, filio-me ao entendimento do Ministério Público de Contas no Parecer nº 105/21 não existindo nenhuma alteração a ser feita ao Acórdão nº 1381/20 do Tribunal Pleno acerca da prescrição.

2.4. VOTO

A partir do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Revista, e no mérito pelo seu **PROVIMENTO PARCIAL**, apenas para afastar a responsabilidade do Sr. Paulo Montes Luz da prática de nepotismo referente ao Achado A da Tomada de Contas Extraordinária, mantendo-se a decisão consubstanciada no Acórdão 1381/20 do Tribunal Pleno, em seus exatos termos.

Determino, após o trânsito em julgado da presente decisão, o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as devidas providências, e após o encaminhamento à Diretoria de Protocolo (DP) para redistribuição ao relator competente para acompanhar a execução da decisão originária.

3. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencedor)

Com máxima vênia ao voto lançado pelo Relator, ousou apresentar divergência em relação à análise do item “2.3. *Do julgamento pela irregularidade das contas e a prescrição da pretensão punitiva*”, consoante passo a expor.

A inclusão do nome de agentes públicos no rol dos gestores com contas julgadas irregulares, ainda que não implique em consequências atribuídas diretamente por este Tribunal ao jurisdicionado, importa efetivas consequências na vida jurídica do agente, devendo ser considerada sanção, de modo que não se coaduna com o reconhecimento da prescrição sobre os fatos apurados, que tem por necessária consequência o reconhecimento de que o Estado não mais dispõe da pretensão sancionatória quanto a eles.

Ao fundamentar a decisão proferida no TEMA 899 – STF, o voto condutor destacou que devem ser alcançadas pela prescrição todas as sanções decorrentes de julgados das Cortes de Contas, cujo julgamento não segue o devido processo legal próprio do Poder Judiciário, e também o fato de as condutas apreciadas na seara administrativa não tem a mesma gravidade dos julgamentos feitos na esfera penal. Destaco nesse sentido:

Não seria razoável que, considerando-se as mesmas condutas geradoras tanto de responsabilidade civil como, eventualmente, de responsabilidade penal, houvesse imprescritibilidade implícita de uma única sanção pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prática de um ilícito civil e não houvesse na esfera penal, que é de maior gravidade. Em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais, quanto mais, na presente hipótese onde o título executivo foi formado perante a Corte de Contas, sem a realização do devido processo legal perante órgão do Poder Judiciário.

Portanto, na medida em que a inclusão do nome de agente em lista a ser enviada ao Tribunal Eleitoral configura consequência jurídica apta a limitar o rol de direitos de cidadãos, e assim, uma sanção, o reconhecimento da prescrição quanto a fatos analisados no exame de contas tomadas por este Tribunal impede a imposição dessa consequência.

É nesse sentido o entendimento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral, consoante se depreende da decisão proferida no Recurso Especial Eleitoral nº 2841, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 28.11.201614:

“ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA A PREFEITO. DEFERIMENTO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. EX-PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. CONVÊNIO REFERENTE À APLICAÇÃO DE VERBA FEDERAL. COMPETÊNCIA DO TCU PARA JULGAR AS CONTAS. OMISSÃO DO GESTOR NO DEVER DE PRESTAR AS CONTAS. PRESCRIÇÃO DA APLICAÇÃO DA MULTA RECONHECIDA PELO PRÓPRIO TCU, REMANESCENDO, PORÉM, A OBRIGAÇÃO DE RESTITUIR AS VERBAS AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). AUSÊNCIA DE DANO. INTERPRETAÇÃO RAZOÁVEL QUE AFASTA A INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G DO INCISO 1 DO ART. 10 DA LC 64/90. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO PARA MANTER O DEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA. (...).

Conforme se depreende do acórdão do TRE de Alagoas, o TCU ultrapassou o prazo prescricional de 10 anos, atualmente por ele próprio admitido, para, em âmbito de Tomada de Contas Especial, julgar as contas do ora recorrido, considerando que os fatos ocorreram em 2004, enquanto a citação se deu somente em 2015. O julgamento das contas dos gestores públicos para fins de inelegibilidade da alínea g do ad. 1º, 1 da LC 64/90, por se tratar de processo administrativo, deve ocorrer em prazo razoável, ou seja, pelo menos dentro do prazo prescricional, não podendo ser ignorado o efeito do decurso do tempo, sob pena de a incerteza sobre a elegibilidade perpetuar-se de forma indefinida, com sensíveis prejuízos à segurança jurídica das partes e também ao jus honorum individual, nos termos, inclusive, de valorosa compreensão doutrinária exposta pelo Professor GILMAR FERREIRA MENDES (Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 405.). (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

24. Até porque não é aceitável que o candidato tenha que esperar longamente, após o período prescricional, para que a Corte de Contas julgue suas contas, de forma a, finalmente, saber se está elegível ou não, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica, bem como da duração razoável do processo, que também se aplica aos processos administrativos (CF, art. 50, LXXVIII).

25. Some-se a isso o fato de que a inércia do órgão julgador não pode prejudicar o candidato, pois a regra é a elegibilidade (AgRREspe - 2138-591SP, Rel. Mm. HAMILTON CARVALHIDO, DJe 16.2.2011).

Para além de tal aspecto, reputo que as consequências do reconhecimento da prescrição devem ser as mesmas do Direito Penal: 1. a extinção do *jus puniendi*, ou seja, não haverá novo inquérito ou nova ação penal em relação ao fato; 2. a impossibilidade de imposição de qualquer efeito restritivo a direitos do acusado ou investigado, como se ele tivesse sido absolvido; 3. E em caso de novo crime, não poderá ser considerado reincidente ou possuidor de maus antecedentes.

Nos procedimentos instaurados especificamente para apurar o cometimento de irregularidades, as respectivas responsabilidades e eventual dano sofrido pela administração pública, inclusive para fins de ressarcimento, previstos na Lei Orgânica deste Tribunal – como as tomadas de contas e as representações, não se justifica a emissão de pronunciamento de mérito se os fatos tiverem sido alcançados pela prescrição, uma vez que nenhuma consequência jurídica poderá decorrer desse julgamento, tornando-o inócuo.

Nessa linha de entendimento, o Acórdão 10894/2021 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, após repisar que a finalidade do processo de tomada de contas especial é a apuração de ocorrências irregulares determinadas e a eventual imputação de responsabilidade às pessoas nelas envolvidas, destacou que a incidência de prescrição sobre todos os fatos em apuração acarretam inviabilidade de julgamento do mérito das contas especiais e reclamam seu arquivamento, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.

Da instrução técnica que fundamentou o *decisum* apresentado como paradigma da divergência, vale transcrever:

2. O diretor técnico endossou tal encaminhamento em cota singela (peça 109) , e o titular da Serur, ao acompanhar os pareceres que o precederam, assim se manifestou (peça 110) :

"Trata-se de recurso de reconsideração (peça 92) , interposto por Bruno Gustavo Araújo Loureiro contra o Acórdão 4437/2020-TCUSegunda Câmara - (peça 76, rel. Ministro Augusto Nardes).

2. O acórdão recorrido julgou as presentes contas irregulares, sem imposição de débito ou de multa. Quanto ao débito, o Tribunal entendeu que houve o emprego de recursos em objeto diverso do pactuado, mas em benefício da população (§ 28 do voto de peça 77). Tal fato justificaria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a aplicação de multa, mas a sanção não foi aplicada, ante a prescrição da pretensão punitiva (§ 33 do voto) .

3. Sobre o tema, acompanho a conclusão do exame precedente, de que "no processo de tomada de contas especiais, sempre que a prescrição atingir a totalidade das irregularidades imputadas a um responsável, não se deve proceder ao julgamento de suas contas". Não obstante, são necessárias algumas considerações adicionais, para justificar esse entendimento.

4. A questão foi tratada de modo bastante aprofundado em parecer emitido pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé nos autos do TC Processo 011.246/2016-2. Na citada manifestação, o representante do MPTCU defendeu a inadequação de o gestor ter contas julgadas irregulares com base em fatos prescritos, concluindo, em linhas gerais, que:

a) nas prestações de contas ordinárias, a gestão como um todo abrange diversos atos (e não alguns fatos específicos, como na TCE) e o julgamento não pressupõe a existência de irregularidades. Logo, mesmo desconsiderando os fatos prescritos, as contas ordinárias devem ser julgadas, ainda que regulares com ressalvas;

b) essa mesma premissa acarreta desfecho diverso em se tratando de tomadas de contas especiais, que têm finalidade específica e objeto bem mais delimitado, comparativamente às contas ordinárias.

Em se tratando de TCE, as contas não devem ser julgadas se todos os fatos do processo tiverem sido alcançados pela prescrição.

5. É certo que na jurisprudência do TCU há precedentes na linha de que a prescrição da pretensão punitiva não impede que as contas sejam julgadas irregulares (a exemplo do Acórdão 676/2018-TCUPlenário, relator Min. Benjamin Zymler). Todavia, há também decisões em sentido diverso (indicados na manifestação do MPTCU, transcrita abaixo), o que justifica o presente debate.

6. A essência da prescrição é a de impor um lapso temporal para que os fatos sejam certificados e, em função desse acerto, sejam extraídas as consequências jurídicas cabíveis. Respeitada essa finalidade do instituto, não se mostra adequado extrair consequências jurídicas gravosas, como o julgamento pela irregularidade de contas, a partir de fatos prescritos.

7. No particular, partilho do entendimento externado no citado parecer do MPTCU, que demonstrou a inadequação de o gestor ter contas julgadas irregulares, nessa hipótese, com base nos seguintes argumentos (grifou-se):

'134. Em meu sentir, no caso de contas ordinárias, o reconhecimento da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento deve redundar na desconsideração daqueles atos e fatos - especificamente alcançados pela prescrição - no julgamento meritório da gestão. (...) .

142. Diferente tratamento deve ser dispensado, todavia, às contas daqueles que, ainda que não sejam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestores de órgãos ou entidades federais, causaram prejuízo aos cofres públicos (art. 71, inciso II, in fine, da Constituição). No âmbito de uma tomada de contas especial, o reconhecimento da consumação da prescrição das pretensões de ressarcimento e sancionatória deve conduzir, de regra, ao arquivamento sem julgamento de mérito das contas, desde que a totalidade das parcelas que compõem o débito correspondam a atos e fatos alcançados pela prescrição. (...)

149. Ademais, no caso da tomada de contas especial, uma vez que todos os atos estejam alcançados pela prescrição, diversamente do que ocorre com as tomadas e prestações de contas anuais, não se impõe o julgamento de mérito. Isso porque, não existe nas contas especiais o mesmo interesse público na avaliação e aperfeiçoamento da gestão pública. A TCE origina-se de irregularidade da qual decorre débito ou de irregularidades puníveis com outras sanções. Se todos esses aspectos forem alcançados pela prescrição, não subsistirá objeto a ser perseguido e, consequentemente, condições para o desenvolvimento válido e regular do processo (...).

152. (...) A jurisprudência da Corte de Contas é abundante no que diz respeito ao arquivamento dos autos de processo de tomada de contas especial em virtude da ausência de débito e da inexistência de irregularidades ensejadoras de penalidades (v.g. Acórdão 10255/2019-TCU-Segunda Câmara, 1.883/2017-TCU-1ª Câmara, 6.670/2016-TCU-1ª Câmara e 7.757/2014-TCU-2ª Câmara).'

8. Tal como defendido pelo MPTCU, entendo que, no caso de fatos alcançados pela prescrição: a) as contas ordinárias devem ser julgadas, mas sem a consideração, no juízo meritório, dos fatos prescritos; e b) no caso de tomada de contas especiais, não subsistirão condições para o desenvolvimento válido e regular do processo, que deverá ser arquivado.

9. Observo, por fim, que esse entendimento está em consonância com recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que determinou o trancamento de tomada de contas especial, ao constatar a ocorrência da prescrição (Reclamação 39497, DJe 02/07/2020).

10. Com essas considerações, acompanho o encaminhamento proposto no exame antecedente, manifestando-me pelo provimento do recurso, promovendo-se o arquivamento do processo, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 212 do regimento interno do TCU.²

Assim, reconhecida expressamente a prescrição da pretensão punitiva, o Estado fica não apenas impedido de exercer sua pretensão sancionatória, mas

² <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2479607%22>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

também deve reconhecer a extinção do feito, sem apreciar a regularidade dos fatos, por ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo.

Relevante pontuar que o reconhecimento da prescrição no âmbito desta Corte de Contas não afasta a possibilidade de aferição de atos de improbidade administrativa pelos órgãos judiciais, uma vez que a ação de improbidade administrativa é imprescritível, nos termos do Tema 897 STF. Por tal razão, a extinção do feito por reconhecimento da prescrição no âmbito desta Corte de Contas não obsta que, havendo sido apurados indícios de cometimento de atos de improbidade no curso da instrução processual, nos termos sugeridos pelo Ministro Alexandre de Moraes ao tratar do Tema 899, sejam tais indícios de dolo no mau uso do dinheiro público enviados ao competente Ministério Público.

Em face do exposto, voto pelo conhecimento dos recursos de revista e pelo seu provimento parcial, extinguindo-se o expediente sem apreciação de mérito no tocante à impropriedade indicada no julgado atacado em relação à qual foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva (*“fixação em edital de critérios subjetivos para atribuição das notas técnicas e de critérios sem peso adequado para a atribuição das notas de preço”*, de responsabilidade dos Srs. Nelson Farhat, José Pedro Weinand, Amauri Medeiros Cavalcanti, Paulo Roberto Melani e Eluani de Lourdes Snége).

Quanto aos demais itens de análise, acompanho o voto do Conselheiro Nestor Baptista.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Conselheiro NESTOR BAPTISTA, parcialmente derogado pelo voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I. Prover parcialmente o apelo recursal tocante ao Sr. Paulo Montes Luz, afastando sua responsabilidade relativamente à prática de nepotismo referente ao Achado A da Tomada de Contas Extraordinária;

II. Prover parcialmente os apelos recursais tocantes aos Srs. Nelson Farhat, José Pedro Weinand, Amauri Medeiros Cavalcanti, Paulo Roberto Melani e Eluani de Lourdes Snége extinguindo-se o expediente sem apreciação de mérito no tocante à impropriedade indicada no julgado atacado em relação à qual foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva (*“fixação em edital de critérios subjetivos para atribuição das notas técnicas e de critérios sem peso adequado para a atribuição das notas de preço”*);

III. Determinar, após o trânsito em julgado da presente decisão, o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as devidas providências, e após o encaminhamento à Diretoria de Protocolo (DP) para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

redistribuição ao relator competente para acompanhar a execução da decisão originária.

O voto do Conselheiro NESTOR BAPTISTA foi acolhido por unanimidade, excetuando-se a questão tratada no voto divergente formulado pelo Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, cuja análise apenas foi seguida pelo Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO; o voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi secundado pelos Conselheiros 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.

Sala das Sessões, 4 de agosto de 2022 – Sessão nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente