



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 523397/17

ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAQUARA

INTERESSADO: AMANDA MARA GRZYBOUSKI, CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAQUARA, EDER FARIAS CORREIA, EDSON RIBEIRO, ELISEU SALGUEIRO MEIRA, JOAO FULGENCIO NETO (FALECIDO(A) EM 2021), JOÃO VICENTE SANTANA DE OLIVEIRA, JOSÉ APARECIDO LEITE RODRIGUES, MIGUEL MARÇALO BRUDECK SCROBOT, SIMONE SELENKO, VICTOR ANDRE COTRIN DA SILVA, WELITON SANTOS FIGUEIREDO

PROCURADOR: JOSE AUGUSTO PEDROSO, VICTOR ANDRE COTRIN DA SILVA, VIVIANE DUARTE COUTO DE CRISTO

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1397/22 - Tribunal Pleno

Recurso de revista – Irregularidades em despesas e licitações – Excesso de servidores comissionados e falta de servidores efetivos em Comissões de licitação – Contratações diretas sem licitação ou dispensa e em violação à regra de contratação por concurso público – Provimento parcial.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recursos de Revistas interpostos por Simone Selenko (peças 155-157), Eliseu Salgueiro Meira (peças 159-160) e Weliton Santos Figueiredo (peças 161-162), em face do Acórdão nº 2952/17 – S1C (peça 152), que em sede de Embargos de Declaração manteve íntegro o Acórdão nº 1014/17 – S1C (peça 140), que julgou irregulares as contas extraordinariamente tomadas da Câmara Municipal de Piraquara quanto a licitações e despesas realizadas durante os exercícios de 2010 a 2012 (peças 25-30), nos seguintes termos:

“VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - Julgar procedente a presente Tomada de Contas Extraordinária, considerando irregulares as contas dos senhores Eliseu Salgueiro Meira, João Vicente Santana de Oliveira, Weliton Santos Figueiredo, Victor André Cotrin da Silva, João Fulgêncio Neto, Simone Selenko, José Aparecido Leite Rodrigues e Amanda Mara Grzybouski;

I - aplicar a multa do artigo 87, III, d’ da Lei Complementar n.º 113/2005 aos senhores Eliseu Salgueiro Meira, João Vicente Santana de Oliveira, Weliton Santos Figueiredo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Victor André Cotrin da Silva e João Fulgêncio Neto - Achado n.º 01;

II - aplicar a multa do artigo 87, III, d' da Lei Complementar n.º 113/2005 aos senhores Eliseu Salgueiro Meira, João Fulgêncio, Weliton Santos Figueiredo, Victor André Cotrin da Silva e Simone Selenko - Achado n.º 02;

III - aplicar a multa do artigo 87, IV, g' da Lei Complementar n.º 113/2008 à senhora Amanda Mara Grzybowski - Achado n.º 04;

IV - determinar o ressarcimento dos valores despendidos, no montante de R\$ 65.300,00 (sessenta e cinco mil e trezentos reais), ao senhor José Aparecido Leite Rodrigues - Achado n.º 04

V - aplicar a multa do artigo 87, III, d' da Lei Complementar n.º 113/2005, aos senhores Eliseu Salgueiro Meira, Weliton Santos Figueiredo, José Aparecido Leite Rodrigues, João Fulgêncio Neto e Amanda Mara Grzybowski - Achado n.º 05;

VI - aplicar a multa do artigo 87, III, d' da Lei Complementar n.º 113/2005 aos senhores Eliseu Salgueiro Meira, Weliton Santos Figueiredo e José Aparecido Leite Rodrigues - Achado n.º 07;

VII - aplicar a multa do artigo 87, IV, g' da Lei Complementar n.º 113/05 aos senhores Eliseu Salgueiro Meira, Weliton Santos Figueiredo e José Aparecido Leite Rodrigues - Achado n.º 08;

VIII - aplicar a multa do artigo 87, IV, g' da Lei Complementar n.º 113/2008 aos senhores Eliseu Salgueiro Meira, Weliton Santos Figueiredo, José Aparecido Leite Rodrigues, João Fulgêncio Neto, Simone Selenko, e Amanda Mara Grzybowski - Achado n.º 09;

IX - determinar o encaminhamento de cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado do Paraná para adoção das providências que entender pertinentes;

X - determinar, depois de transitada em julgado a decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Execuções para registro e cobrança.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e FABIO DE SOUZA CAMARGO."

O Acórdão recorrido foi disponibilizado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 1629, do dia 07/07/2017, e foi objeto de interposição dos Recursos de Revista em 17/07/2017 (peças 155), 25/07/2017 (peças 159) e 31/07/2017 (peças 161).

Em sede recursal (peça 156), argui a primeira recorrente, **Sra. Simone Selenko**, ser indevida a sua responsabilização pelos achados nº 02 e 09.

Quanto ao primeiro deles, aduz ter sido designada para a equipe de apoio, em condição igual à do servidor Sr. Mário Sérgio do Nascimento, o qual sequer figura como interessado nos autos, sendo suas obrigações acessórias às do pregoeiro. Ainda, quanto ao mesmo achado, defende a ausência de irregularidade no Pregão nº 01/2012, vez que a natureza do objeto tornava desnecessária a requisição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamentos. Quanto à ampla divulgação do certame, sustenta que teria sido garantida pela afixação do edital do pregão no quadro de avisos e editais.

Acerca do achado nº 09, de contratação informal de mão-de-obra, alega que os onze meses em que exerceu a função de controladora interna teria sido insuficiente para identificar se os trabalhos solicitados eram frequentes a ponto de exigirem a abertura de concurso público, e que não foi demonstrado no Relatório de Inspeção que os serviços assim contratados não eram esporádicos, eventuais e não subordinados.

O **Sr. Eliseu Salgueiro Meira**, presidente da Câmara de Vereadores de Piraquara nos exercícios de 2009 e 2010 (peça 160), suscitou a nulidade do Acórdão nº 1014/17 – S1C, em razão da conversão do relatório de inspeção em tomada de contas extraordinária sem abertura de novo prazo para o exercício de contraditório pelos interessados.

No mérito, argui ser indevida sua responsabilização pelos achados nº 1, 2, 3, 5, 7 e 8.

Quanto às restrições praticadas em procedimentos de Convite, defende que tão somente desencadeou a abertura dos procedimentos licitatórios nºs 06/10, 07/10, 08/10 e 09/10, os quais foram todos concluídos, homologados e pagos pelo gestor subsequente, vez que à época desses fatos não mais exercia a função de Presidente da Câmara.

No tocante ao Pregão 01/2010, objeto do achado nº 02, de irregularidade em procedimento de contratação do serviço de agenciamento de estágio, reitera que a ausência de cotações prévias não trouxe qualquer prejuízo à administração, vez que é de conhecimento notório a praxe do mercado de cobrança de cerca de 10% do valor dos serviços de estágio contratados e que licitou-se o maior desconto percentual (alcançando 2,8%) sobre o valor das bolsas de estágio, previamente fixados pela administração.

Acerca das irregularidades em despesas com publicidade (achado nº 05), repisa tratar-se de mero erro formal a ausência de formalização de contrato com o Diário Oficial do Estado, que poderia ser contratado por inexigibilidade de licitação. Também reitera que os pagamentos feitos à empresa SRS Publicidade Ltda., correspondem às veiculações das publicações oficiais no município no Jornal Oficial do Município, nele realizadas por força da Lei Municipal nº 535/2001. Quanto às demais despesas com publicidade, na medida em que não superaram, no ano, o mínimo legal previsto para dispensa de licitação, de R\$ 8.000,00, defende estarem albergadas na previsão legal de dispensa de licitação.

Por fim, acerca da nomeação de servidores efetivos como membros da Comissão Permanente de Licitação, e à equiparação entre o quantitativo de servidores comissionados e servidores efetivos, afirma ter adotado todas as medidas para regularizar o apontamento, notadamente com a nomeação de seis servidores efetivos previamente aprovados em Concurso Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **Sr. Weliton Santos Figueiredo**, presidente da Câmara de Vereadores de Piraquara de 01/01/2011 a 25/07/2012 (peça 162), por sua vez, traz em suas razões recursais argumentos já apresentados pelos demais recorrentes, acrescentando: que os convites cuja irregularidade foi descrita no achado nº 1, teriam sido materialmente realizados na forma legal, apenas não havendo sido juntados os documentos, o que caracterizaria mera falha formal. Quanto ao achado nº 5, de contratações de serviços de publicidade, aduz que as contratações foram de baixo valor e se referiram a serviços cuja demanda não era passível de ser prevista no início do exercício.

Acerca do achado nº 07, defende que sempre houve ao menos um servidor efetivo designado na CPL, e que os demais membros ocupavam a função por ter experiência e cursos na área. E no tocante aos achados nº 08 e 09, alega não ter sido comprovado que os cargos comissionados contratados pela Câmara não se enquadravam em funções de direção, chefia e assessoramento, e que as contratações assim procedidas teriam objetivado a economicidade.

O **Despacho nº 1355/17 – GCFC** (peça 163) recebeu o recurso. Distribuído o feito nos moldes regimentais, recebeu o **Despacho nº 1168/17 – GCFAMG** (peça 167), determinando sua regular tramitação.

Na **Instrução nº 1811/22 - CGM** (peça 171), a unidade técnica opinou pelo provimento parcial do recurso interposto pelo Sr. Eliseu Salgueiro Meira, para reconhecer a nulidade da decisão no que tange ao ressarcimento do valor despendido ilegalmente e indevidamente (R\$ 65.300,00), diante da ausência de abertura de contraditório e ampla defesa no momento da conversão do Relatório de Inspeção em Tomada de Contas Extraordinária. Quanto aos demais recursos, ante a ausência de novos argumentos capazes de alterar o entendimento consignado na decisão recorrida, manifestou-se pelo não provimento.

O órgão ministerial, consoante exposto no **Parecer nº 478/22 – 5PC** (peça 172), opinou pelo provimento parcial do Recurso de Revista interposto pelo sr. Eliseu Salgueiro Meira, tão somente para afastar sua responsabilidade pelo contido no achado nº 01, vez que referido agente público não foi responsável pela homologação das licitações na modalidade convite 07/10, 08/10 e 09/10, que ocorreram após o período de sua gestão (de 01/01/2010 a 31/12/2010). Pugnou pelo não provimento das demais razões recursais e dos Recursos de Revista interpostos pela sra. Simone Selenko e pelo sr. Weliton Santos Figueiredo, face à ausência de novos elementos de prova capazes de afastar as irregularidades ou as sanções imputadas no acórdão recorrido.

2. VOTO

Preliminarmente, verifica-se que os Recursos de Revista interpostos preencheram os requisitos de admissibilidade enumerados no artigo 477 do Regimento Interno de E. Tribunal de Contas, quais sejam os de tempestividade, adequação procedimental, legitimidade e interesse, razão pela qual merecem ser conhecidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mérito, merecem parcial provimento os recursos, nos termos que passo a expor.

2.1. Preliminar de nulidade na conversão de relatório de inspeção em tomadas de contas sem concessão de novo contraditório

O recorrente Eliseu Salgueiro Meira argumenta que o Acórdão recorrido estaria eivado de nulidade absoluta, em razão da ausência de nova citação dos interessados acerca da conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária, o que teria cerceado o direito a ampla defesa e ao devido processo legal.

Compulsando os autos, verifica-se que o Despacho nº 1850/16 (peça 131) determinou a conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária em 21 de novembro de 2016, **sem o apontamento de qualquer nova irregularidade ou responsabilização de agente público**, sendo a reautuação procedida logo a seguir pela Diretoria de Protocolo (peça 132).

Após incluído em pauta de julgamento, o feito recebeu, em 14 de março de 2017, nova manifestação do Sr. Eliseu Salgueiro Meira, também desprovida de qualquer argumento ou documento novo, o que evidencia sua ciência acerca de que a conversão do feito se deu exclusivamente para fins de reautuação, bem como da inexistência de qualquer fato ou responsabilização acerca da qual não tivessem sido prévia e formalmente citados todos os interessados.

As irregularidades apreciadas no Acórdão recorrido, portanto, foram detalhadas desde o início do procedimento (peças 06-14), com a indicação dos agentes responsáveis, das condutas praticadas e das sanções propostas, de modo que a ausência de nova oportunidade de contraditório após a conversão do feito em tomada de contas extraordinária não configura prejuízo à defesa dos interessados, inexistindo violação ao art. 5º, LV da Constituição Federal.

Assim, e corroborando as conclusões ministeriais nesse ponto, deve ser afastada a preliminar de nulidade arguida.

2.2. Achado 01 - irregularidades em licitações na modalidade Convite

No achado nº 01 foi apurada a ocorrência de irregularidades em licitações na modalidade Convite, ensejando a imposição das correlatas sanções aos responsáveis, nos seguintes termos:

*“(...) demonstrada a procedência do Achado 01, deve ser aplicada a multa do artigo 87, III, d’ da Lei Complementar n.º 113/2005 aos senhores **Eliseu Salgueiro Meira**, Presidente da Câmara entre 01/01/2010 e 31/12/2010, e João Vicente Santana de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL entre 04/01/2010 e 01/01/2011, respectivamente **por homologar e dar prosseguimento a procedimentos licitatórios sem comprovação da entrega dos convites (Convites nº 007/2010 e 008/2010) e sem a Certidão Negativa de***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Débitos com a Fazenda Municipal (Convite nº 009/2010); Weliton Santos Figueiredo, Presidente da Câmara de 01/01/2011 a 25/07/2012, e Victor André Cotrin da Silva, Presidente da CPL de 02/01/2011 a 31/12/2011, respectivamente por homologar e dar prosseguimento a procedimento licitatório sem comprovação da entrega dos convites (Convites nº 001/2011 e 002/2011); e ao senhor João Fulgêncio Neto, controlador interno e pregoeiro de 01/07/2009 a 31/07/2011, por omitir-se em suas funções de controlador ao permitir o prosseguimento dos referidos processos licitatórios com as referidas irregularidades.” (peça 140, p. 21)

O recorrente Eliseu Salgueiro Meira aduz ser indevida sua responsabilização, eis que não homologou os procedimentos, nem realizou a adjudicação ou firmou contrato em relação aos Convites nº 006/10, 007/10, 008/10 e 009/10, pois quando da realização destes atos já havia ocorrido a substituição da Mesa e naturalmente da Presidência da Câmara de Piraquara (peça 160). Defende ainda que o fato de ter dado início a tais procedimentos, durante sua gestão, não poderia ensejar sua responsabilização, vez que cabe à autoridade que vier a homologar o procedimento analisar a regularidade dos atos anteriormente praticados.

O recorrente Sr. Weliton Santos Figueiredo, por sua vez, reitera as razões iniciais de defesa, no sentido de que as atas de abertura dos envelopes dos Convites nº 001/2011 e 002/2011 confirmariam a obediência à exigência legal de convite a no mínimo três interessados (art. 22, § 3º da Lei de licitações), vez que expressamente mencionam o fato e contém as assinaturas dos representantes dos interessados, o que comprovaria as respectivas participações no certame.

Devem ser parcialmente acolhidas as razões recursais.

Quanto ao Sr. Eliseu Salgueiro Meira, acompanho as conclusões ministeriais em reconhecer que este gestor efetivamente *não foi responsável pela homologação das licitações na modalidade convite 07/10, 08/10 e 09/10, que ocorreram após o período de sua gestão (de 01/01/2010 a 31/12/2010)*, devendo ser provido o recurso neste ponto, a fim de afastar sua responsabilidade e a correlata sanção administrativa em razão dos fatos descritos no achado nº 1.

Já em relação as restrições de responsabilidade do Sr. Weliton Santos Figueiredo, não foram trazidos fatos ou documentos novos capazes de desconstituir as irregularidades apuradas quanto aos Convites nº 001/2011 e 002/2011, as quais são agravadas em razão da reiteração da falha em diversos procedimentos.

Conclusão: recursos providos, para afastar a responsabilização e respectiva sanção previstas no item I do Acórdão nº 1014/17 – S1C, ao senhor Eliseu Salgueiro Meira.

2.3. Achado 02 – ausência de orçamentação prévia, falta de divulgação ampla do certame, e inexistência do termo de contrato ou instrumento equivalente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Segundo apontamento de insurgência recursal diz respeito à apuração de irregularidade decorrente da não realização de orçamentos prévios à contratação de intermediação de serviços de estágio (Pregão nº 001/2010), acrescida de falta de divulgação ampla do certame, e inexistência do termo de contrato ou instrumento equivalente (Pregão nº 001/2012), conforme descrito no Achado nº 02. Ainda no mesmo achado foi sancionado o Sr. João Fulgêncio Neto por cumular as funções de controlador interno e pregoeiro.

Acerca da ausência de orçamento nos dois certames questionados, os recorrentes aduziram, de forma similar, que a peculiaridade do objeto licitado tornaria desnecessária a cotação de orçamentos, inclusive para que se garantisse a igualdade nas contratações. Também, que o fato não teria acarretado prejuízo à Administração Pública, e sua exigência se dá com rigorismo formal inaceitável.

Adicionalmente, quanto ao Pregão nº 001/2010, foi repisado que se obteve o percentual de 2,8% (dois virgula oito por cento), e que no Pregão nº 001/2012 o vencedor apresentou lance de 4,8%, também abaixo do percentual máximo fixado em 10% do valor das contratações.

Especificamente quanto ao Pregão nº 001/2012, defende o Sr. Welinton Santos Figueiredo que a orçamentação prévia cabia ao pregoeiro, e que a afixação de Edital teria sido suficiente para a eficácia do certame, que teve a participação de dois interessados. E, acerca da inexistência do termo de contrato ou instrumento equivalente, alega que a apresentação de Extrato de Contrato (peça 10, p. 149-150) e de Termo Aditivo sanaria o apontamento.

De forma particular, a Sra. Simone Selenko aduziu que sua responsabilidade quanto ao Achado nº 02 deveria ser afastada uma vez que atuou no feito participando da equipe de apoio para a qual foi designada conjuntamente ao Sr. Mário Sérgio do Nascimento, limitando-se suas obrigações *“a formalização dos atos processuais, realizar diligências diversas, assessorar o pregoeiro e redigir atas, relatórios e pareceres”* (Ato 010/2012 - fl. 10 e 11 do anexo ii 2-2).

As razões recursais podem ser parcialmente acolhidas, para converter em ressalva o apontamento tão somente para o Sr. Eliseu Salgueiro Meira, em relação a quem o achado se restringiu à falta de comprovação de orçamentação do custo dos serviços nos autos.

Em que pese devesse ter sido demonstrada a prévia apuração dos custos máximos da contratação nos autos do procedimento licitatório, para fins de evidenciar a efetiva realização de pesquisa acerca dos valores praticados no mercado para as contratações de empresa para seleção e contratação de estagiários, sendo conhecida a prática de mercado de fixação de percentual máximo de 10% sobre o valor total das bolsas concedidas, aliada à ausência de apuração de prejuízo decorrente do fato, entendo adequada a conversão do apontamento em ressalva para os fatos relacionados ao Pregão nº 001/2010, no qual esta foi a única irregularidade mantida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cumpre, então, destacar a diferenciação entre a restrição apurada em relação ao Pregão nº 001/2010 e em relação ao Pregão nº 001/2012, conforme constante do Acórdão nº 1014/17:

*“Em relação ao Pregão n.º 001/2010, os interessados não apresentaram os **documentos relativos aos orçamentos**, alegando terem realizado as cotações por meio telefônico ou online, o que não foi devidamente comprovado, acarretando o descumprimento ao artigo 3º, III da Lei n.º 10.520/02, que exige a presença do orçamento nos autos do procedimento de forma a embasar a conclusão técnica orçamentária.*

*O Pregão n.º 001/2012 apresenta a mesma irregularidade referente à **ausência do orçamento**, que se soma a **falta de divulgação ampla do certame**, exigida pelo artigo 4º, I da Lei n.º 10.520/0213, uma vez que os interessados afirmam apenas a afixação do Edital em mural, e à **inexistência do termo de contrato ou instrumento equivalente**, exigido pelo artigo 38, X, da Lei n.º 8.666/93, pois nos documentos anexados somente se vislumbra o termo aditivo n.º 02.” (peça 140, p. 22)*

Assim, em relação ao Pregão nº 001/2012 não foram trazidos aos autos argumentos e documentos aptos a regularizar nem a restrição consistente na **falta de divulgação ampla do certame**, exigida pelo artigo 4º, I da Lei n.º 10.520/0213, tampouco da **inexistência do termo de contrato ou instrumento equivalente**, exigido pelo artigo 38, X, da Lei n.º 8.666/93, sendo evidente que o extrato de contrato apontado pelo responsável, e firmado exclusivamente por ele, não faz prova da assunção de compromisso pela empresa contratada, o que impõe a manutenção da sanção imposta pelo item II do Acórdão nº 1014/17 aos responsáveis por tal procedimento licitatório.

Também não devem ser acolhidas as razões recursais da Sra. Simone Selenko, uma vez que sua responsabilização quanto ao Achado nº 02 não se deu em razão da (indevida) atuação no assessoramento do pregoeiro, mas por falha no exercício da função de controladora interna.

Conclusão: recurso parcialmente provido, para converter em ressalva a ausência de cotação de orçamentos nos Pregões nº 001/2010 e nº 001/2012, afastando a imposição de sanção exclusivamente ao senhor Eliseu Salgueiro Meira.

2.4. Achado 05 - realização de despesas sem vinculação a procedimento licitatório

Também aduzem os recorrentes a inoccorrência das irregularidades descrita no Achado nº 05, atinentes à realização de despesas sem vinculação a procedimento licitatório.

O Sr. Eliseu Salgueiro Meira (peça 160) afirmou serem regulares as despesas realizadas com publicidade oficial. Quanto às demais despesas com publicidade, em outros veículos, limitou-se a aduzir que não teriam alcançado o limite



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de R\$ 8.000,00 anuais, estando assim abarcadas pela previsão legal de dispensa de licitação.

De forma análoga, o Sr. Weliton Santos Figueiredo argumentou que os serviços prestados foram de natureza diversa, não havendo nenhum deles alcançado o limite legal de R\$ 8.000,00 para as contratações por dispensa de licitação, requerendo a conversão da irregularidade em ressalva (peça 162).

O Acórdão recorrido reconheceu a regularidade os valores com publicidade pagos para S.R.S. Publicidade Ltda., atual Jornal Agora Paraná, por determinação da Lei Municipal nº 535/2001, que institui a empresa órgão oficial do Município, e os dispêndios com a Imprensa Oficial do Estado, sendo despidiendas as razões recursais apresentadas quanto a tais contratações.

Não merecem acolhimento as demais razões recursais, vez que a irregularidade apurada e sancionada no achado nº 05 não se refere, como pretendem fazer crer os recorrentes, à indevida utilização de procedimento de dispensa para contratações que não alcancem, no exercício financeiro, o valor máximo legalmente fixado. A restrição, não sanada em sede recursal, foi a realização de pagamentos por despesas *sem vinculação a processo licitatório para a contratação, dispensa ou inexigibilidade*.

Efetivamente, quanto aos demais gastos com publicidade, bem como despesas com licença de software, pagas à empresa Governança Brasil para atualização e adequação dos módulos do sistema de contabilidade, de compras e licitações e de recursos humanos, despesas com equipamentos de informática - serviços de manutenção (R\$ 5.880,00) e as compras de equipamentos (R\$ 3.943,50), e também despesas com cópias e impressões (peça 140, p. 25), não foram apresentadas razões e documentos hábeis a afastar a irregularidade, por ausência de demonstração da realização prévia de procedimento específico para a contratação, mesmo que de dispensa, imputando a correlata sanção aos responsáveis.

Conclusão: recurso desprovido.

2.5. Achado 07 – comissões de licitação constituídas majoritariamente por servidores comissionados

Em confronto entre as informações prestadas pela Câmara e os dados constantes do sistema SIM-AM apurou-se que os quatro atos de nomeação de comissão emitidos no período incorreram em ofensa ao art. 51, da Lei nº 8.666/93, uma vez que as comissões foram constituídas majoritariamente por servidores comissionados.

Determina o dispositivo legal afrontado:

*“Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, **sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.” (grifei)

O Sr. Eliseu Salgueiro Meira reiterou suas razões de defesa, no sentido de que não lhe poderia ser imputada responsabilidade pela irregularidade, uma vez que *“foi justamente o requerente que nomeou servidores efetivos (concursados) para os quadros da Câmara Municipal, em sua gestão de dois anos (2009 e 2010) conforme atos de nomeação, cópia já anexada no processo, quando apenas haviam servidores ocupantes de cargo em comissão”* (peça 160, p. 10). Ademais, repisa que os servidores comissionados nomeados para a comissão de licitação seriam pessoas reconhecidamente experientes e capacitadas na área.

O Sr. Weliton Santos Figueiredo, por sua vez, argumenta que em sua gestão *“sempre houve pelo menos 1 servidor permanente e que os demais membros (...) ocupavam a função por ter experiência e cursos na área”*, e também que o fato não teria implicado prejuízo à efetividade dos trabalhos da comissão de Licitação (peça 162, p. 08).

Não merecem prosperar as alegações.

A violação à expressa determinação legal é evidente. E, ainda que os servidores comissionados efetivamente tivessem as alegadas experiência e capacitação – fatos sequer comprovados – o fato não permitiria sanar o apontamento, que inclusive pode ser considerado causa de diversas outras restrições apuradas na inspeção realizada junto ao órgão público.

Também a composição do quadro de pessoal, em sua maioria integrada por servidores comissionados não permite justificar a restrição, mas ao contrário, destaca a importância da observância da previsão constitucional de necessidade de concurso público para provimento dos cargos da Administração Pública.

Conclusão: recurso desprovido.

2.6. Achado 08 – contratação excessiva de servidores comissionados

O excesso de servidores comissionados em relação ao total de servidores efetivos foi reconhecido como irregularidade no achado nº 08, que evidenciou que o quadro de pessoal da Câmara de Piraquara era composto por 45 servidores comissionados em 2010, por 47 em 2011, e por 41 em 2012, enquanto o número de efetivos permaneceu em 5 servidores (peça 140, p. 27). Ou seja, o percentual de servidores efetivos do órgão, ao final dos exercícios de 2010, 2011 e 2012, correspondeu respectivamente a 10%, 9,6% e 10,9%, do quantitativo total do quadro de servidores do Poder Legislativo Municipal.

As razões recursais do Sr. Eliseu Salgueiro Meira reiteram que *quando iniciou sua gestão não havia na Câmara Municipal nenhum servidor concursado em seus quadros*, havendo sido justamente ele que *nomeou todos os seis servidores efetivos que tinham sido aprovados em concurso público recentemente realizado* (peça



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

160, p. 11-12). Aduz ainda que a determinação emitida pelo Acórdão recorrido para a realização de concurso público e para elaboração de lei que preveja o percentual mínimo de cargos comissionados destinados a servidores permanentes teria sido tardia, vez que alegadamente atendida.

O recorrente Weliton Santos Figueiredo argumenta que seria obrigação do Tribunal especificar quais cargos comissionados não estariam sendo utilizados para direção, chefia e assessoramento, nos termos exigidos pelo art. 37, V, da CF/88, ou seja, que a obrigação de comprovar a indevida utilização dos cargos comissionados seria do Tribunal, e não do gestor público. Também aduz que a desproporcionalidade dos cargos seria questão subjetiva, em razão da ausência de lei fixado o percentual mínimo de cargos efetivos a ser mantido face aos cargos comissionados.

As alegações recursais não têm o condão de modificar as conclusões alcançadas anteriormente por esta Corte de Contas.

Primeiramente, repise-se que a contratação massiva de servidores comissionados pela Câmara de Vereadores de Piraquara afronta disposição constitucional expressa, artigo 37, II, da CF/88, que exige a realização de concurso público para a contratação de servidores. Afronta ainda o artigo 37, V, da CF/88, segundo o qual a contratação de cargos em comissão destina-se exclusivamente a posições de direção, chefia e assessoramento, posições essas que também precisam ser atribuídas, em percentual fixado em lei, a servidores efetivos.

As poucas nomeações de servidores ocorridas nos exercícios de 2009 e 2010 não permitem sequer a conversão do apontamento em ressalva, uma vez que não importaram na redução efetiva da indevida contratação de cargos comissionados, nem evidenciaram que as excessivas contratações destes teriam sido destinadas a cargos de direção, chefia e assessoramento.

Como bem destacado pelo Acórdão recorrido, o número de servidores comissionados deve guardar proporcionalidade com o número de efetivos, consoante pacificado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹, devendo ainda haver previsão legislativa a respeito do número mínimo de cargos comissionados atribuídos aos servidores efetivos, consoante entendimento sedimentado por este Tribunal².

¹ Supremo Tribunal Federal:

Agravo Interno. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ato Normativo Municipal. Princípio da Proporcionalidade. Ofensa. Incompatibilidade entre o número de servidores efetivos e em cargos em comissão.

I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam.

II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.

III - Agravo improvido. [Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 365.368-7 Santa Catarina. Primeira Turma. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 22. maio. 2007. Publicado no DJ de 29. jun. 2007] – sem grifos no original.

² Através do Acórdão 662/2009, esse Tribunal de Contas manifesta-se acerca da existência de —duas outras diretrizes constitucionais que devem balizar a utilização dos cargos em comissão, as quais não raro são ignoradas pelos gestores: (a) a proporcionalidade entre as quantidades de cargos em comissão e de cargos efetivos existentes no quadro e (b) a estipulação legal de um mínimo de cargos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conclusão: recurso desprovido.

2.7. Achado 09 – realização de pagamentos a pessoal não contratado pela via do concurso público e sem identificação de contrato nos empenhos

As apurações atinentes ao achado nº 09 ensejaram a responsabilização dos gestores da Câmara Municipal em razão da realização de pagamentos diretamente a pessoas físicas para prestação de serviços em diversas especialidades - recepcionista, jardinagem, assessoria jurídica, assessoria contábil, limpeza e manutenção - sem identificação de contrato nos empenhos, ou da periodicidade em que ocorriam, tanto em contrariedade à regra de contratação por concurso público, nos casos em que a relação jurídica entre as partes também caracterizam relação de trabalho, como também em razão da ausência de qualquer comprovação a respeito da alegada economicidade das contratações, bem como da ausência de demonstração de critérios técnicos e legais adotados.

A recorrente Sra. Simone Selenko, responsabilizada nesse ponto por omissão na sua função de controladora interna, argumenta que exerceu a função de controladora interna na Câmara Municipal de agosto de 2011 a setembro de 2012, período insuficiente, em seu entendimento, para a apuração de que os trabalhos solicitados eram frequentes a ponto de exigirem a abertura de concurso público pela Câmara de Vereadores. Defende, nesse sentido, que *“a natureza dos serviços prestados – apoio em telefonia, jardinagem, motoboy, apoio operacional nas sessões – apontava para que fossem somente “bicos” para demandas específicas, não caracterizando a necessidade de contratação de pessoal por concurso público e a manutenção mensal de um servidor para as funções”* (peça 156, p. 5-6).

O Sr. Weliton Santos Figueiredo reitera as alegações de defesa, no sentido de que as contratações de pessoal sem a realização de concurso ou de processo licitatório teriam sido procedidas pois *“a sazonalidade destes serviços não justificava os altos custos de manter servidores efetivos para o exercício constante das funções em questão”* (peça 162, p. 09-10). Objetivando demonstrar que os serviços contratados teriam sido esporádicos, eventuais e não subordinados durante sua gestão, discrimina também – mas sem trazer qualquer comprovação do alegado aos autos – quais teriam sido os serviços prestados pelos “cerimoniais”, pelo “faz tudo”, pelos “contratados para prestação de serviços de áudio e vídeo” e por “motoboy”.

Não procedem as razões recursais.

Consoante evidenciado no relatório de inspeção, e após o contraditório, reconhecido no Acórdão recorrido, o apontamento diz respeito à contratação de serviços de recepcionista, jardinagem, assessoria jurídica, assessoria contábil, limpeza e manutenção – não apenas em violação à regra de contratação por concurso público, como também sem a comprovação de economicidade das contratações, e sem a demonstração da utilização de critérios técnicos e legais, evidenciando a utilização de juízo pessoal na escolha dos contratados e dos valores a eles pagos.

comissionados a serem atribuídos aos servidores de carreira (Rel. Conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares, 02/07/2009).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os fatos apurados evidenciam de forma premente a contrariedade à regra inscrita no artigo 37, I, da CF/88, pela ausência de procedimento próprio para a contratação de serviços, e ao fixado no artigo 37, II, da CF/88, pela contratação de servidores públicos sem concurso público, acessível a todos os interessados, em procedimento imparcial e impessoal, com a fixação da respectiva remuneração em consonância com os princípios da legalidade e publicidade.

Não foi minimamente demonstrado pelos responsáveis pelas contratações irregulares sequer a alegação de que todos os serviços eram esporádicos, eventuais e não subordinados, sendo que especialmente quanto aos serviços assessoramento técnico e administrativo às comissões, restou incontroversa a prestação de serviço de forma permanente e contínua, consoante destacado no Acórdão recorrido

*“Apesar de não mencionado no relatório de inspeção o objeto da contratação do **Convite n.º 008/201020**, destaco que o procedimento foi destinado à contratação permanente e contínua de assessoramento técnico e administrativo às comissões, vereadores, funcionários e assessores, representando, mais uma vez, nítida terceirização da atividade fim da Câmara Municipal, não se justificando o pagamento dúplice pelo erário, aos servidores e à empresa contratada, pela realização da mesma atividade.” (peça 140, p. 28-29)*

Também improcede a alegação da controladora interna de que os onze meses de sua atuação teriam sido insuficientes para a identificação da irregularidade.

Ainda que pudesse haver dúvidas acerca da sazonalidade de alguns serviços, tal dúvida não procede quanto aos serviços de assessoria jurídica e assessoria contábil, e também não afasta a patente irregularidade evidenciada na ausência de procedimentos específicos necessários para evidenciar a economicidade, a imparcialidade e a adequação dos valores das irregulares contratações, o que impõe a manutenção da decisão quanto ao ponto.

Desta feita, não havendo sido trazidos quaisquer argumentos ou documentos hábeis a desconstituir a evidenciada contrariedade aos referidos dispositivos constitucionais, improcedem as razões recursais.

Conclusão: recurso desprovido.

Diante do exposto, proponho ao Colegiado deste Egrégio Tribunal de Contas:

- **conhecer os Recursos de Revista** interpostos por Simone Selenko (peças 155-157), Eliseu Salgueiro Meira (peças 159-160) e Weliton Santos Figueiredo (peças 161-162), em face do Acórdão nº 2952/17 – S1C (peça 152), que em sede de Embargos de Declaração manteve íntegro o Acórdão nº 1014/17 – S1C (peça 140),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que julgou irregulares as contas extraordinariamente tomadas da Câmara Municipal de Piraquara;

- **no mérito, negar provimento** aos recursos de Simone Selenko e Weliton Santos Figueiredo, ante a ausência de elementos hábeis a desconstituir as conclusões lançadas no Acórdão recorrido;

- **dar parcial provimento** ao recurso de Eliseu Salgueiro Meira, para **afastar sua responsabilização e a imposição da respectiva sanção consignada no item I do Acórdão nº 1014/17 – S1C, e converter em ressalva e afastar o sancionamento fixado no item II** da mesma decisão plenária, de ausência de cotação de orçamentos nos Pregões nº 001/2010 e nº 001/2012;

- determinar o desentranhamento do documento constante na peça 170, por não possuir relação com o presente protocolado;

- mantendo incólumes todos os demais aspectos da decisão, determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

- **conhecer os Recursos de Revista** interpostos por Simone Selenko (peças 155-157), Eliseu Salgueiro Meira (peças 159-160) e Weliton Santos Figueiredo (peças 161-162), em face do Acórdão nº 2952/17 – S1C (peça 152), que em sede de Embargos de Declaração manteve íntegro o Acórdão nº 1014/17 – S1C (peça 140), que julgou irregulares as contas extraordinariamente tomadas da Câmara Municipal de Piraquara;

- **no mérito, negar provimento** aos recursos de Simone Selenko e Weliton Santos Figueiredo, ante a ausência de elementos hábeis a desconstituir as conclusões lançadas no Acórdão recorrido;

- **dar parcial provimento** ao recurso de Eliseu Salgueiro Meira, para **afastar sua responsabilização e a imposição da respectiva sanção consignada no item I do Acórdão nº 1014/17 – S1C, e converter em ressalva e afastar o sancionamento fixado no item II** da mesma decisão plenária, de ausência de cotação de orçamentos nos Pregões nº 001/2010 e nº 001/2012;

- determinar o desentranhamento do documento constante na peça 170, por não possuir relação com o presente protocolado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- mantendo incólumes todos os demais aspectos da decisão, determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

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, 4 de agosto de 2022 – Sessão Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente