



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 530559/18
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMPO MAGRO
INTERESSADO: ADILSON RODRIGUES DE MELO, CLEUCI TEREZINHA ZUBER PACHECO, DANIEL MARCELO ZIMMERMANN, ELAINE PROENÇA, ELISANGELA MAZAROTO, JOSE ANTONIO PASE (FALECIDO(A) EM 2022), KARINA ALVES DA SILVA, MUNICÍPIO DE CAMPO MAGRO
ADVOGADO / PROCURADOR: ANA PAULA PAVELSKI, GABRIEL RICARDO BORA, LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO, LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE, MARCUS VINICIUS SIQUEIRA GOMES, VALMOR ANTONIO PADILHA FILHO, VICTOR AUGUSTO MACHADO SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2996/22 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Tomada de contas extraordinária. Relatório de inspeção. Poder Executivo. Provimento do recurso, para afastar multas. Divergência parcial, para afastar a preliminar de incompetência dos Tribunais de Contas para o julgamento dos atos de gestão do Prefeitos Municipais.

I - RELATÓRIO DO AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (Relator originário)

Trata-se de recursos de revista interpostos pelo Sr. José Antônio Pase, ex-Prefeito de Campo Magro (peças processuais nº 117 e nº 118), pela Srª Karina Alves da Silva, contadora do Município de Campo Magro entre 01/02/2010 e 31/12/2012 (peça processual nº 122), e pela Srª Elisângela de Fátima Mazaroto, contadora municipal entre 16/03/2009 e 31/01/2010 (peça processual nº 124), em face do Acórdão nº 766/18 — 2ª Câmara (peça processual nº 103), que julgou irregulares as contas sob a responsabilidade do ex-Prefeito, e determinou a aplicação de multas administrativas aos recorrentes, em razão de irregularidades detectadas nos exercícios de 2009 e 2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os autos originais de tomada de contas extraordinária decorreram do relatório de inspeção nº 019/2010 (peça processual nº 006), da então Diretoria de Contas Municipais, atual Coordenadoria de Gestão Municipal, que teve por objeto específico analisar a atuação do controle interno, os procedimentos relacionados a atos de pessoal, os procedimentos relacionados à concessão de diárias, os processos de licitação e contratos, a legitimidade, efetividade e legalidade das despesas e receitas em todas as fases, o registro e a consistência da contabilidade e o cumprimento da agenda de obrigações, abrangendo o período de janeiro de 2009 a março de 2010.

A decisão recorrida, em breve síntese, teve como fundamento irregularidades detectadas em 05 (cinco) achados de inspeção: i) achado nº 001, referente a atrasos na alimentação do Sistema de Informações Municipais — Acompanhamento Mensal (SIM-AM), em todo o exercício de 2009 e no 1º bimestre de 2010; ii) achado nº 002, consistente na realização de despesas de caráter continuado sem processo licitatório no exercício de 2009, notadamente gastos com combustíveis, exames laboratoriais, com o jornal Folha de Tamandaré e locação de imóvel; iii) achado nº 017, referente à celebração de avença com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIP, para a execução de trabalhos em áreas afetas à Secretaria de Administração, à Secretaria de Educação, à Secretaria do Meio Ambiente e à Secretaria de Saúde do Município de Campo Magro, mediante contratação irregular por dispensa de licitação, com a prorrogação de termo de parceria não motivada e sem autorização legal, observados o não atendimento ao contido nos acordos de parceria, a execução de despesa sem prévio empenho, pagamento de taxa operacional, e ausência de parâmetros para comprovação do atingimento dos objetivos e da instauração de comissão de avaliação; iv) achado nº 018, referente à mera intermediação de mão de obra na contratação de empresa para prestação de serviços na área da saúde, e diante da incompatibilidade entre os serviços contratados e o objeto social da contratada; e v) achado nº 022, consistente no indício de direcionamento no pregão presencial nº 017/2009, destinado à aquisição de ambulância, diante de especificações de capacidade de carga, cilindrada, cor, número de portas e ano de fabricação.

Em razão dessas constatações, assim dispôs a decisão recorrida:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em:

I) nos termos do artigo 1º, II, e do artigo 16, III, ‘b’, da Lei Complementar n.º 113/2005, julgar irregulares as contas do senhor JOSE ANTONIO PASE, em razão do Achado n.º 2 – realização de despesas sem processo licitatório no exercício de 2009; do Achado n.º 17 - irregularidades em Termos de Parceria com OSCIP visando programas de trabalho em diversas áreas do município; do Achado n.º 18 – irregularidades na contratação de empresa para prestação de serviços de mão de obra na área da saúde; e do Achado n.º 22 - indício de direcionamento no Pregão Presencial n.º 17/2009;

II) aplicar a multa do artigo 87, III, ‘b’ da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao senhor JOSE ANTONIO PASE, em razão do Achado n.º 1 – atrasos na alimentação do Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal, no exercício de 2009 e no 1º bimestre de 2010;

III) aplicar a multa do artigo 87, III, ‘b’ da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 à senhora ELISÂNGELA DE FÁTIMA MAZAROTO, em razão do Achado n.º 1 – atrasos na alimentação do Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal, no 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres do exercício de 2009;

IV) aplicar a multa do artigo 87, III, ‘b’ da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 à senhora KARINA ALVES DA SILVA, em razão do Achado n.º 1 – atrasos na alimentação do Sistema de Informações Municipais -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acompanhamento Mensal, no 6º bimestre do exercício de 2009 e no 1º bimestre do exercício 2010;

V) aplicar a multa do artigo 87, IV, 'd' da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao senhor JOSE ANTONIO PASE, em razão do Achado n.º 2 – realização de despesas sem processo licitatório no exercício de 2009;

VI) aplicar 6 (seis) multas do artigo 87, IV, 'g' da Lei Complementar n.º 113/2005 ao senhor JOSE ANTONIO PASE, em razão do Achado n.º 17 - irregularidades em Termos de Parceria com OSCIP visando programas de trabalho em diversas áreas do município, sendo uma para cada um dos itens irregulares que compõem o achado: 17.2 - contratação por dispensa de licitação; 17.3 - prorrogação de Termo de Parceria não motivada e sem autorização legal; 17.4 - não atendimento ao contido nos acordos de parceria; 17.6 - execução de despesa sem prévio empenho; 17.7 - pagamento de taxa operacional; e 17.8 - ausência de parâmetros para comprovação do atingimento dos objetivos e de Comissão de Avaliação;

VII) aplicar a multa do artigo 87, IV, 'g' da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao senhor JOSE ANTONIO PASE, em razão do Achado n.º 18 – irregularidades na contratação de empresa para prestação de serviços de mão de obra na área da saúde;

VIII) aplicar a multa do artigo 87, III, 'd' da Lei Complementar Estadual n.º 113/ (sic) ao senhor JOSE ANTONIO PASE, em razão do Achado n.º 22 - indício de direcionamento no Pregão Presencial n.º 17/2009;

IX) aplicar a multa do artigo 87, III, 'd' da Lei Complementar Estadual n.º 113/ (sic) ao senhor DANIEL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MARCELO ZIMMERMANN, em razão do Achado n.º 22 - indício de direcionamento no Pregão Presencial n.º 17/2009.”

Em suas razões recursais, o Sr. José Antônio Pase (peça processual n.º 117) asseverou que a inserção de informações no SIM-AM com atraso (achado n.º 001) não gerou nenhum prejuízo, e que a responsabilidade por eventuais falhas ou atrasos é da empresa contratada, sendo que não haveria nos autos nenhum apontamento de que o recorrente teria descumprido seu dever de fiscalização, de modo que seria inadmissível a atribuição de responsabilidade objetiva sem previsão legal.

Quanto às despesas de caráter continuado sem processo licitatório (achado n.º 002), aduziu, inicialmente, que o jornal Folha de Tamandaré é o único periódico de circulação local, de modo que seria inexigível a licitação, nos termos do art. 25 da Lei Federal n.º 8.666/93¹.

Afirmou, no que tange a todas as despesas empenhadas e pagas, que ainda que não tenham sido localizados os instrumentos contratuais correspondentes, houve o adequado procedimento de liquidação, mediante a constatação da realização dos serviços, sendo defeso à administração escusar-se

¹ Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de pagar seus fornecedores, sob pena de enriquecimento sem causa, conforme o art. 59, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93².

Ainda, invocou o instituto da desconcentração administrativa e os princípios republicano e da separação de funções, de modo que o prefeito não poderia ser responsabilizado por eventuais falhas no procedimento de liquidação, na medida em que a autoridade competente para tanto teria atestado a realização dos serviços, não cabendo ao ordenador de despesas reexaminar contratos, notas fiscais e comprovantes apresentados, e asseverou que todas as despesas apontadas mostravam-se urgentes à época, de forma que teria prezado pela continuidade dos serviços públicos, sendo que a ausência de instrumentos contratuais vigentes seria atribuível à gestão anterior.

Relativamente à contratação de OSCIP por dispensa de licitação (achado nº 017), afirmou que a realização de concurso de projetos não é a única alternativa, nos termos do art. 23, § 2º, do Decreto Federal nº 3.100/99³, e do disposto no Decreto Municipal nº 189/2010, bastando a existência de procedimento administrativo idôneo.

² Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos. Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

³ Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria. (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011) (...)

2º O titular do órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no **caput** nas seguintes situações: (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de Termo de Parceria pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do Termo de Parceria já seja realizado adequadamente com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Asseverou que, justamente por não se tratar a parceria de uma espécie de contrato administrativo, a licitação é dispensável, conforme o disposto no art. 24, inciso XXIV, da Lei Federal nº 8.666/93⁴.

Quanto à prorrogação de termo de parceria, defendeu que não é necessária autorização legal, tratando-se de opção inerente ao poder discricionário da autoridade.

Asseverou, na sequência, que a ausência de constituição de comissão de avaliação não implica a ausência de fiscalização, acompanhamento e supervisão do termo de parceria, revelando-se mera falha formal, na medida em que a fiscalização do cumprimento dos termos acordados ocorria mensalmente, por ocasião do procedimento de liquidação de despesas, ato dotado de presunção de veracidade e legitimidade, inexistindo nos autos qualquer elemento que desconstituísse a presunção de que os serviços teriam sido prestados.

No tocante à suposta realização de despesas sem o prévio empenho, afirmou que o empenho não precisa ser global, podendo ser realizado mensalmente, após a execução dos serviços por parte da OSCIP, porém anteriormente ao pagamento, e invocou decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.745,864-1, que reconheceu, naquele caso, a validade de o Município de Curitiba realizar o pagamento de débitos pretéritos não empenhados.

Quanto ao pagamento de taxa operacional, asseverou que remunerava outras despesas operacionais da entidade, após regular processo de liquidação, não sendo possível presumir a finalidade lucrativa, não cabendo ao prefeito proceder à nova análise, se os órgãos originalmente competentes já haviam atestado o caráter indenizatório da taxa de administração.

Relativamente à ausência de descrição clara dos objetivos e resultados do termo de parceria, asseverou que a redação e a aprovação da minuta

⁴ Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do termo não são responsabilidades do prefeito, e sim da secretaria solicitante (que a elabora) e do procurador-geral (que a aprova).

No que tange à contratação de serviços na área de saúde não compreendidos no objeto social da contratada (achado nº 018), invocou, inicialmente, decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, acerca da possibilidade de realização de convênios para a execução de serviços essenciais do Estado.

Quanto à irregularidade em si, afirmou que o objeto do convênio previa atividades-fim, consistentes na prestação de serviços médicos e gestão da saúde em âmbito municipal, que estariam contempladas no objeto social da contratada, e atividades-meio, como vigilância e manutenção.

Assim, asseverou que não existe impedimento legal para que a contratada execute as atividades-meio, não se podendo exigir do município que realizasse processo licitatório apenas para a contratação de serviços de vigilância e manutenção, de modo que o entendimento adotado pelo acórdão recorrido violaria os princípios da livre iniciativa e da legalidade.

Por fim, quanto aos indícios de direcionamento no pregão presencial nº 017/2009 (achado nº 022), afirmou que não há nos autos provas cabais de que a irregularidade tenha efetivamente ocorrido, bem como de que o então prefeito tivesse ciência e participação, sendo que eventuais falhas seriam de responsabilidade da secretaria solicitante e do procurador-geral do município.

A Sr^a Karina Alves da Silva, em suas razões recursais (peça processual nº 122), relativamente ao achado nº 001, argumentou que, durante o exercício de 2009, foram enfrentados inúmeros problemas no desenvolvimento dos trabalhos no setor contábil e financeiro, como atrasos nos empenhos das despesas, em razão de insuficiência de saldo orçamentário, que motivou suplementações orçamentárias, de atribuição do Departamento de Planejamento.

Asseverou que foram necessárias quarenta e duas alterações na lei orçamentária elaborada pela gestão anterior, conforme extraído da Instrução nº 1.331/11, da então Diretoria de Contas Municipais, exarada nos autos de prestação de contas nº 173.486/10, relativa ao exercício de 2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apontou que esses fatos, preponderantes para os atrasos na inserção de dados no SIM-AM, aliaram-se ao reduzido número de servidores lotados nos Departamentos de Contabilidade e Finanças, de modo que todo o conjunto de atividades da administração municipal foi responsável pelos atrasos observados, sendo que a responsabilidade em dar condições para implementação e manutenção do fluxo de trabalhos era da administração superior, e não da contadora municipal.

Requeru, diante disso, a exclusão de sua responsabilidade.

A Srª Elisângela de Fátima Mazaroto, em suas razões recursais (peça processual nº 124), igualmente apontou as necessidades de readequação da lei orçamentária elaborada pela gestão anterior, que teria ocasionado atrasos na emissão de empenhos, bem como nos procedimentos de liquidação e pagamentos.

Também aduziu que o reduzido número de servidores no Departamento de Contabilidade gerou acúmulo de serviços e dependência dos demais setores quanto a atos e documentos para a realização de empenhos e registros diários, afetando, conseqüentemente, o envio dos dados corretos ao Tribunal de Contas.

Asseverou que a interrupção no envio das informações teve origem nos atrasos ocorridos nos lançamentos relativos ao exercício de 2008, provocados pela falta de pagamento à empresa então contratada, de modo que era necessária a devida regularização desses dados para o posterior lançamentos das informações relativas ao exercício de 2009.

Apontou que nova empresa foi contratada apenas em maio de 2009, havendo a redução gradual no atraso dos envios de informações nos 3º e 4º bimestres do mesmo ano, invocando precedentes desta Corte relativos ao afastamento da multa administrativa (Acórdão de Parecer Prévio nº 347/17 — 2ª Câmara, e Acórdão de Parecer nº 376/17 — 2ª Câmara).

Requeru, do exposto, o provimento do recurso, a fim de afastar a multa administrativa imposta.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 836/22 — peça processual nº 132) inicialmente procedeu à análise dos recursos interpostos pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sr^a Karina Alves da Silva e pela Sr^a Elisângela de Fátima Mazaroto, e afirmou ser inconteste que o Município de Campo Magro deixou de apresentar tempestivamente ao SIM-AM os dados referentes aos seis bimestres de 2009 e ao 1º bimestre de 2010, e que essa impropriedade não teria relação, ao contrário do que afirmaram as recorrentes, com o início das atividades de nova empresa contratada, a partir de maio de 2009, posto que os dados do 5º bimestre de 2009 e do 1º bimestre de 2010 foram o que tiveram atraso mais significativo.

Asseverou que a alegada equipe reduzida nos departamentos competentes e a ineficiência de outros setores reforçam a ausência de planejamento apto a dar consecução ao princípio constitucional da eficiência.

Opinou, diante disso, pelo desprovemento de ambos os recursos e manutenção das penalidades aplicadas.

Quanto ao recurso interposto pelo Sr. José Antônio Pase, a unidade técnica asseverou que as despesas de caráter continuado sem licitação são incontroversas, materializadas no pagamento de R\$ 550.749,35 (quinhentos e cinquenta mil, setecentos e quarenta e nove reais e trinta e cinco centavos) com combustíveis, R\$ 140.941,71 (cento e quarenta mil, novecentos e quarenta e um reais e setenta e um centavos) em exames laboratoriais, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) com o jornal Folha de Tamandaré, e R\$ 161.067,66 (cento e sessenta e um mil, sessenta e sete reais e sessenta e seis centavos) com a locação de imóvel.

Asseverou que a alegação de existência de regular procedimento de liquidação de despesas não desnatura as irregularidades, considerando a exigência constitucional de observância aos ditames licitatórios.

Afastou a alegação de urgência dos serviços, reafirmando as conclusões adotadas pelo acórdão recorrido, no sentido de que não houve as devidas justificativas.

Afirmou que não procede a alegação de que as falhas inerentes ao procedimento de liquidação não são de responsabilidade do prefeito, posto que o gestor é, por definição, o ordenador de despesas do município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à consecução de parceria com a Sociedade Civil de Desenvolvimento Humano e Socioeconômico do Brasil — SODHEBRAS (achado nº 017), afirmou que a formalização do ajuste deveria observar a Lei Federal nº 9.790/99, notadamente mediante celebração de termo de parceria e prévia oitiva do Conselho Municipal de Saúde.

Aduziu que as prorrogações ao termo de parceria nº 001/2009 foram efetuadas sem a devida motivação, o que as torna, de plano, irregulares, e que o contido nos acordos de parceria não foi atendido, considerando a ausência de constituição de comissão de avaliação, impedindo que representantes do município adequadamente analisassem os relatórios de atividades realizadas pela OSCIP, nos termos do art. 11 da Lei Federal nº 9.790/99⁵.

Reafirmou a irregularidade na emissão de empenhos após a realização dos serviços, em infração ao rito previsto na Lei Federal nº 4.320/64, e que o julgado invocado pelo recorrente, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, trata de hipótese distinta da presente, pois confirmou a constitucionalidade de reconhecimento, por meio de lei municipal, de dívidas não empenhadas, não inscritas em restos a pagar, a serem quitadas por meio da rubrica “despesa de exercício anterior”.

Quanto ao estabelecimento de taxa operacional no ajuste, correspondente a 5,99% (cinco inteiro e noventa e nove centésimos por cento) do custo do pessoal alocado, a unidade afirmou que o respectivo pagamento evidencia lucro, vedado peremptoriamente pelo art. 1º da Lei Federal nº 9.790/99⁶, ainda mais

⁵ Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

⁶ Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em se considerando que todas as demais despesas atinentes ao termo de parceria já se encontravam contempladas originalmente, e ainda apontou que foram verificados pagamentos superiores ao pactuado.

No que tange à ausência de parâmetros para comprovação do atingimento dos objetivos e de comissão de avaliação, reforçou que o prefeito é ordenador de despesas do município, e destacou que, inexistindo os referidos parâmetros para a avaliação de resultados, seria impossível comprovar que os objetivos da parceria teriam sido atingidos e que os pagamentos, portanto, teriam trazido benefício à sociedade.

Ressaltou, nos termos da instrução de primeira instância, que a alegada fiscalização dos serviços por outros meios não foi demonstrada.

Quanto ao achado nº 018, por outro lado, relativo à contratação de empresa para prestação de serviços de saúde, a unidade técnica entendeu que merece provimento o recurso, na medida em que não vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da especialidade da pessoa jurídica, e ainda reconheceu que o objeto social da empresa contempla serviços análogos aos contratados pelo município.

Ponderou, por fim, que as despesas deveriam ter sido registradas em “outras despesas de pessoal”, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁷, o que não ocorreu, mas pontuou, conforme instrução anterior, que o município deflagrou concurso público

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

⁷ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 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".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em 12/08/2010, destinado a ocupar os cargos que estariam sendo terceirizados, o que permitiria a conversão do item em ressalva.

Relativamente ao achado nº 022, novamente a unidade técnica opinou pela procedência das razões recursais, na medida em que as especificações incluídas em edital destinado à aquisição de ambulância podem, de fato, derivar de limitações da disponibilidade orçamentária para a execução da despesa, inexistindo ulteriores indícios de direcionamento do certame ou beneficiamento de qualquer agente público envolvido.

Opinou, portanto, pela regularização do item, com o consequente afastamento das penalidades impostas, inclusive ao Sr. Daniel Marcelo Zimmermann, que não recorreu.

Manifestou-se, diante de todo o exposto, pelo desprovimento dos recursos de revista interpostos pela Sr^a Karina Alves da Silva e pela Sr^a Elisângela de Fátima Mazaroto, e pelo provimento parcial do recurso de revista interposto pelo Sr. José Antônio Pase, de modo a converter em ressalva a irregularidade referente ao achado nº 018 e considerar regularizado o achado nº 022, afastando-se, por conseguinte, as sanções impostas pelos itens VII, VIII e IX do acórdão recorrido.

A representante do Ministério Público junto a esta Corte, Exm^a Sr^a Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner (Parecer nº 330/22 — peça processual nº 133), acompanhou a unidade técnica e opinou pelo desprovimento dos recursos interpostos pela Sr^a Karina Alves da Silva e pela Sr^a Elisângela de Fátima Mazaroto, e pelo provimento parcial do recurso interposto pelo Sr. José Antônio Pase.

II - PROPOSTA DE DECISÃO⁸ DO AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Conforme relatado, insurgem-se os recorrentes, em síntese, contra decisão que reconheceu a existência de irregularidades no Município de Campo Magro, exercícios de 2009 e 2010, consistentes no atraso de entregas de dados bimestrais ao Sistema de Acompanhamento Municipal — Informações Mensais

⁸ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(SIM-AM), realização de despesas sem processo de licitação, celebração de parceria irregular com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIP, intermediação irregular de mão de obra mediante a contratação de empresa para prestação de serviços de saúde, e direcionamento em processo licitatório destinado à aquisição de ambulância.

A Sr^a Karina Alves da Silva (peça processual nº 122) e a Sr^a Elisângela de Fátima Mazaroto (peça processual nº 124), sancionadas apenas em razão do atraso na entrega de dados ao SIM-AM (achado nº 001), aduziram, resumidamente, que houve inúmeros problemas nos departamentos responsáveis, em razão da sucessão da gestão municipal, que demandaram alterações na legislação orçamentária e geraram atrasos na emissão de dados, contexto piorado pelo reduzido número de servidores lotados nos Departamentos de Contabilidade e Finanças.

Asseveraram, ainda, que os dados relativos aos últimos bimestres de 2008 não foram inseridos no sistema em razão da inadimplência do Município de Campo Magro com a empresa contratada para auxiliar nesses serviços, sendo que nova contratação foi realizada apenas em maio de 2009, o que teria contribuído para os atrasos.

Inicialmente, é imprescindível ressaltar que as ora recorrentes, contadoras municipais, sequer poderiam estar inseridas no polo passivo do presente feito, na medida em que o achado em que foram incluídas como responsáveis não indicou, em nenhum momento, perda ou extravio de dinheiro público, ou outra irregularidade que implicasse dano ao erário, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição da República⁹, bem como tendo em vista que as funções que exerciam não contemplavam a utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, que pudessem dar supedâneo ao dever de prestar contas inserido no art. 70, parágrafo único, da Constituição da

⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

República¹⁰, e no art. 74, parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná¹¹, de modo que as eventuais falhas cometidas no desempenho de suas funções estão sujeitas ao poder disciplinar do município, a quem cabe sua correção e/ou responsabilização.

Nesse sentido, há que se observar que a imposição de medidas sancionatórias é inerente à função judicante dos tribunais de contas, cujo pressuposto de exercício é, além da regularidade formal, justamente a existência de jurisdição especial de contas sobre o agente que se pretende responsabilizar, e que está restrita às já citadas e taxativas hipóteses constitucionais.

Heloísa Helena Antonácio M. Godinho, Conselheira-substituta do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em artigo publicado, trata sobre as funções dos tribunais de contas, elucida as atribuições contempladas pela função judicante, bem como é categórica ao condicionar a imposição de decisão condenatória ao exercício desta função. Merecem destaque os pontos mais relevantes:

“As atribuições básicas dos Tribunais de Contas, no tocante à função de controle externo, outorgadas pela Constituição Federal podem ser agrupadas da seguinte forma:

a) *fiscalizadora* (art. 71, incisos III, IV e VI, CF): compreende a realização de auditorias e inspeções por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou em virtude de denúncias, em órgãos e entidades públicas, em programas de governo, renúncias de receitas ou de atos

¹⁰ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

¹¹ Art. 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica, ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e contratos administrativos em geral. (...) Trata-se a atribuição fiscalizadora de atividade auxiliar, destinada a subsidiar a atribuição judicante;

b) *consultiva* (art. 71, I, VII e XI, CF): exercida mediante a elaboração de parecer prévio, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelo Chefe do Poder Executivo (contas de governo), a fim de subsidiar o julgamento a cargo da Casa Legislativa respectiva. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias dos Tribunais de Contas. Por fim, engloba a prestação de informações solicitadas pelo Legislativo ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelas cortes, bem como a representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados. Cuida-se de atividade de relacionamento e interação interinstitucional, de auxílio técnico;

c) *judicante* (art. 71, incisos II, VIII, IX e X, §§ 1º, 2º e 3º, CF): julgamento das contas de responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, sob a forma de tomada ou prestação de contas (contas de gestão), bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. Inseridas na atribuição judicante estão atividades de sancionar e corrigir, e, ainda, todos os poderes implícitos destinados a garantir a efetividade das decisões, como o poder geral de cautela. A força sancionadora manifesta-se na aplicação, aos responsáveis, das sanções previstas na legislação, em caso de ilegalidade ou irregularidade. A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atividade *corretiva* consubstancia-se na determinação, com ou sem fixação de prazo, de cumprimento de lei, em sentido amplo, envolvendo princípios e regras, sendo autorizada, no caso de ato administrativo e se não atendida a determinação, a sua sustação. (...).

(...)

e) *ouvidoria*: possibilidade de os Tribunais de Contas receberem denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades, comunicadas pelo controle interno, por entidades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Refere-se à fase postulatória do processo de contas, do impulso oficial. Essa atribuição tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e do controle social. Também tem cunho relacional interativo.

Os processos de controle externo, em face das atribuições acima elencadas, adquirem feições diferentes, sendo certo que interessam a este trabalho, apenas, os processos nos quais é possível uma decisão condenatória (descarta-se, pois, aqueles relacionados às atribuições consultiva, normativa e de ouvidoria)".¹² (Sem grifos no original).

A propósito, é revelador que as contas das recorrentes não tenham sido, de fato, julgadas pelo acórdão vergastado, muito provavelmente em reconhecimento de que não estão inseridas, na espécie, dentre as jurisdicionadas desta Corte, de modo que a imposição de sanções administrativas deve, de igual forma, ser afastada, por não encontrar fundamento no ordenamento jurídico pátrio.

¹² GODINHO, Heloísa Helena Antonácio M. Ideias no lugar: as decisões condenatórias proferidas pelos tribunais de contas. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de controle externo**: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019. pp. 222 a 224.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, releva notar que a responsabilidade pelo cumprimento da agenda de obrigações instituída pelo Tribunal de Contas é exclusiva do prefeito municipal, na medida em que o envio de informações, globalmente e em última análise, compõe a prestação de contas do exercício financeiro.

É de se ponderar, ainda, que a decisão recorrida teve por fundamento exclusivo, nesse item, o atraso na entrega de informações ao SIM-AM, sem que jamais tenham sido apontadas inconformidades contábeis advindas da má atuação das servidoras públicas ora recorrentes.

Por derradeiro, devem prosperar as razões recursais também no que tange aos motivos dos atrasos identificados pela equipe de inspeção.

Denota-se da documentação acostada aos autos (fls. 010 a 016 da peça processual nº 067) que, do valor de R\$ 50.500,00 (cinquenta mil e quinhentos reais) previstos no contrato com a Paraná Consultoria e Informática Ltda., para prestação de serviços de contabilidade pertinentes às prestações de contas junto ao Tribunal de Contas mediante o SIM-AM, no exercício de 2008, foram pagos apenas R\$ 48.500,00 (quarenta e oito mil e quinhentos reais), o que corrobora as alegações de que os serviços teriam sido interrompidos, sem que se faça juízo de valor sobre essa medida adotada pela empresa contratada, pois não é objeto específico dos autos.

O fato é que, diante disso, e sem nenhuma indicação de conduta dolosa ou culposa das contadoras, os trabalhos foram finalizados apenas em março de 2009 (fl. 008 da peça processual nº 067), após contratação emergencial da mesma empresa, de modo que, apenas nesse momento, permitir-se-ia o início da regularização do exercício de 2009 no sistema.

Não obstante as dificuldades de pessoal que afligiam o Município de Campo Magro, comprovadas pela relação de servidores acostada ao recurso interposto pela Srª Karina Alves da Silva (fl. 008 da peça processual nº 122), nova contratação da empresa “Paraná Consultoria e Informática Ltda.”, agora para a prestação de serviços relativos ao exercício de 2009, ocorreu apenas em maio do mesmo ano, o que demonstra claramente que as contadoras municipais estavam à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mercê da administração superior, a fim de que pudessem executar com precisão as suas funções.

É certo, portanto, que o início dos trabalhos no mês de maio de 2009, em decorrência de desídia do prefeito municipal, que deixou de disponibilizar condições adequadas ao setor de contabilidade, causaria intercorrências futuras, e que não foram, em nenhum momento nos autos, atribuídas a condutas específicas e determinantes das contadoras, inexistindo a demonstração de nexo de causalidade para a imposição de qualquer espécie de penalidade.

Diante do exposto, é imperioso o provimento dos recursos de revista interpostos pela Sr^a Karina Alves da Silva e pela Sr^a Elisângela de Fátima Mazaroto, de modo a afastar as multas administrativas impostas pelos itens III e IV do Acórdão nº 766/18 — 2^a Câmara (peça processual nº 103).

O Sr. José Antônio Pase, por sua vez (peça processual nº 117), aduziu que os atrasos na entrega de dados ao SIM-AM seriam de responsabilidade da empresa contratada, e que não houve prejuízo ao erário (achado nº 001).

Asseverou que as despesas realizadas sem processo licitatório foram precedidas de procedimento de liquidação, invocando a segregação de funções e a desconcentração administrativa (achado nº 002).

Defendeu que a parceria firmada com OSCIP foi precedida de processo idôneo de seleção, sendo desnecessária autorização legal para sua prorrogação, que a fiscalização da execução do termo era realizada no momento da liquidação de despesas, que os empenhos podem ser emitidos após a execução dos serviços, desde que anteriormente ao pagamento, que a taxa de administração remunerava outras despesas operacionais da entidade, sem finalidade lucrativa, e que a descrição clara dos objetivos e resultados do termo de parceria não é atribuição do prefeito (achado nº 017).

Ainda, afirmou que a contratação de empresa para prestação de serviços médicos, responsável pela gestão da saúde municipal, encontra respaldo em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, e que não há impedimento legal para que as atividades-meio previstas em contrato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não estejam compreendidas no objeto social da empresa contratada (achado nº 018).

Por fim, aduziu a inexistência de provas cabais de que teria ocorrido direcionamento no pregão presencial nº 017/2009, destinado à aquisição de ambulância (achado nº 022).

No que tange ao atraso para a entrega de dados ao SIM-AM, durante todo o exercício de 2009 e 1º bimestre de 2010, já restou devidamente fundamentada a responsabilidade exclusiva do gestor municipal, quando do enfrentamento dos recursos de revista interpostos pelas contadoras à época.

Pessoalmente, entendo que as contas estariam plenamente regulares nesse item, haja vista que a falha apontada não macula a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, nem o atendimento das metas e objetivos (art. 16, inciso I, da Lei Orgânica¹³).

Entretanto, considerando que o acórdão recorrido não incluiu esse item como fundamento para a irregularidade de contas, e sequer o ressaltou, remanesce apenas a análise da sanção administrativa aplicada, que será realizada oportunamente em tópico posterior às considerações sobre o mérito das contas.

Quanto à realização de despesas continuadas sem processo licitatório, o próprio recorrente afirmou que “não foram localizados os instrumentos contratuais correspondentes aos empenhos realizados” (fl. 004 da peça processual nº 117), limitando-se a aduzir que as despesas foram devidamente empenhadas e liquidadas, não sendo sua responsabilidade a revisão de atos emitidos por outros departamentos.

Evidentemente não assiste razão ao recorrente. O princípio da segregação de funções é observado na administração pública brasileira justamente para auxiliar no gerenciamento de riscos, de modo a mitigar erros e possibilitar reavaliações periódicas, por servidores diversos, dos atos emanados em

¹³ Art. 16. As contas serão julgadas:

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, bem como, o atendimento das metas e objetivos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinado processo administrativo, e não serve, portanto, simplesmente para afastar responsabilidades dos gestores públicos.

É cristalino que é vedado ao ordenador de despesas autorizar o dispêndio de recursos sem que seja observada a legislação de regência, notadamente, na espécie, a instauração de processos licitatórios e a posterior formalização de contratos que pudessem embasar a liquidação da despesa, em conformidade com o dever de licitar previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República¹⁴, e aos preceitos gerais insculpidos na Lei Federal nº 8.666/93.

Exatamente essa é a exegese do art. 62 da Lei Federal nº 4.320/64¹⁵, que determina que o pagamento da despesa será efetuado somente após a sua regular liquidação, que tem por base, nos termos do art. 63, § 2º, do mesmo diploma legal¹⁶, o contrato, ajuste ou respectivo acordo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço, de modo que cabe ao ordenador de despesas, por óbvio, ao despachar a ordem de pagamento, em conformidade com o art. 64 da mesma lei¹⁷, verificar a regularidade dos procedimentos que a antecederam.

O Tribunal de Contas da União já decidiu sobre a obrigatoriedade de cobertura contratual para a realização de pagamentos:

“ENUNCIADO

¹⁴ 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:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

¹⁵ Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

¹⁶ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

(...)

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

¹⁷ Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pagamentos sem cobertura contratual ou prévio empenho constituem afronta à legislação ordinária, ressaltando-se, no que diz respeito à Lei 8.666/1993, os contratos verbais destinados às compras de pronto pagamento, feitas em regime de adiantamento, em valores não superiores ao estabelecido na norma (parágrafo único do art. 60).”

(TCU, 2ª Câmara, Tomada de Contas, Acórdão nº 7.206/2012, relator Aroldo Cedraz, julgado em 02/10/2012).

A ausência de processos licitatórios — ou mesmo processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação — e dos respectivos contratos, portanto, relativos aos pagamentos de R\$ 550.749,35 (quinhentos e cinquenta mil, setecentos e quarenta e nove reais e trinta e cinco centavos) com combustíveis, R\$ 140.941,71 (cento e quarenta mil, novecentos e quarenta e um reais e setenta e um centavos) em exames laboratoriais, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) com o jornal Folha de Tamandaré, e R\$ 161.067,66 (cento e sessenta e um mil, sessenta e sete reais e sessenta e seis centavos) com a locação de imóvel, nos termos expostos pela Coordenadoria de Gestão Municipal, caracterizam irregularidade de contas, nos termos do art. 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁸.

No que tange à parceria firmada com a Sociedade Civil de Desenvolvimento Humano e Socioeconômico do Brasil — SODHEBRAS, classificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIP, são pontuais as observações realizadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, que devem ser tomadas como razões de decidir na presente fundamentação.

Inicialmente, porque os termos de parceria são instrumentos voltados à colaboração administrativa, e não possuem o caráter sinalagmático inerente aos contratos, de modo que, por consequência, o procedimento jurídico

¹⁸ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

hábil para a formalização do termo de parceria não é a dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso XXIV, da Lei Federal nº 8.666/93⁴, posto que, frise-se, não se trata de celebração de contrato de prestação de serviços.

Sobre a natureza e função dos termos de parceria, lecionam Gustavo Henrique Justino de Oliveira e Fernando Borges Mânica:

“É importante ressaltar que os termos de parceria celebrados com entidades privadas qualificadas como OSCIP são acordos administrativos colaborativos, ajustados entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos. São acordos utilizados para viabilizar a concertação administrativa, e têm por função principal instituir e disciplinar vínculos de colaboração entre o Estado e a sociedade civil, estando presente em ambos os casos a atividade de fomento por parte do Estado.

(...)

Nos termos do que foi acima delineado, os Termos de Parceria celebrados entre o Poder Público e a OSCIP consistem em acordos colaborativos que viabilizam a concertação administrativa. Nesse sentido, entende-se, portanto, lícito sustentar que tal mecanismo constitui um novo modelo de gestão de serviços públicos.

Optando, pois, o Poder Público pela parceria com a iniciativa privada para a promoção do desenvolvimento nacional, resta claro que o parceiro privado estará em uma posição distinta das situações ocupadas pelo particular enquanto mero fornecedor de bens e serviços, ou mesmo delegatário para a execução de serviços públicos nos termos e na forma em que a Administração determinar.

Além disso, o objeto do Termo de Parceria refere-se necessariamente a uma das finalidades constantes do já mencionado art. 3º. da Lei das OSCIP, cujo rol



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exemplifica uma série de serviços públicos sociais e promoção dos direitos fundamentais. A atuação das OSCIPs, portanto, dirige-se diretamente ao atendimento do interesse público e não ao atendimento de uma necessidade da Administração pública.

Assim, o Termo de Parceria configura nova forma jurídica de ajuste, a qual formaliza parcerias entre o setor público e o Terceiro Setor, visando promover o desenvolvimento dos indivíduos, da sociedade e do país.

Nesse sentido, fica evidente a inaplicabilidade da Lei de Licitações para a celebração de Termo de Parceria. Afinal, não se trata de contratação administrativa, mas de uma nova modalidade de acordo administrativo, cujo objetivo consiste em fomentar a prestação de serviços públicos sociais e a promoção de direitos fundamentais por entidades privadas não lucrativas qualificadas como OSCIP.”¹⁹

Há que se observar, portanto, o disposto na Lei Federal nº 9.790/99. Assim, embora o concurso de projetos ainda não fosse obrigatório — mas recomendado — à época da celebração da parceria, o termo de parceria deveria, nos termos do art. 10, § 1º, do referido diploma legal²⁰, ser precedido de consulta aos conselhos de políticas públicas das áreas de atuação, e suas cláusulas essenciais deveriam contemplar o disposto no § 2º do mesmo artigo²¹.

¹⁹ MÂNICA, Fernando Borges. OLIVEIRA, Gustavo H. Justino. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: Termo de Parceria e Licitação. Artigo. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano XXI, n. 9, p. 1010-1025, set. 2005. Disponível em: http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/organizacoes_da_sociedade_civil_de_interesse_publico.pdf. Acesso em: 04 ago. 2022.

²⁰ Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

²¹ § 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vale ressaltar, nesse sentido, que a estipulação do objeto da parceria foi extremamente vago, e consistia na “execução de programas de trabalho em diversas áreas do Município de Campo Magro” (fl. 068 da peça processual nº 016), sendo que o anexo I do termo (fls. 079 a 080 da peça processual nº 016), que deveria especificar esses programas, apenas arrolou a quantidade de funcionários que seriam colocados à disposição em cada área, de modo que é impossível efetivamente aferir a adequação da avença às hipóteses previstas no art. 3º da Lei Federal nº 9.790/99²², conforme dispõe o art. 9º do mesmo diploma normativo²³.

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

²² Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É cediço, nesse sentido, que os termos de parceria possuem natureza eminentemente finalística e devem comprovadamente se destinar à conjugação de interesses para a prestação complementar de serviços à sociedade, expressamente previstos na lei de regência, e, portanto, inerentes aos interesses públicos primários, e não simplesmente satisfazer necessidades técnicas da administração (interesse público secundário).

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Contas da União:

Sumário

REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR EQUIPE DE AUDITORIA. TERMO DE PARCERIA FIRMADO COM OSCIP. NÃO SUBMISSÃO PRÉVIA AO CONSELHO COMPETENTE. OBJETO NÃO PREVISTO NA LEI 9.790/99. ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÃO E LOGÍSTICA DE EVENTOS. AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO. AUDIÊNCIA. ACOHIMENTO (*sic*) DAS JUSTIFICATIVAS DE DUAS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS DE UM DOS GESTORES. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DE OUTRO GESTOR. APLICAÇÃO DE MULTA AOS DOIS GESTORES.

(...)

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

²³ Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

19. A execução de atividades meio, consentâneas com serviços passíveis de serem licitados e prestados por meio de contrato administrativo, não se coaduna com as finalidades previstas nos arts. 3º e 9º da Lei 9.790/99. Como bem ressaltado pela unidade técnica, a lei estabelece, como objetivo dos termos de parceria celebrados com OSCIPS, a prestação de serviços públicos à sociedade. Isso significa que a organização social poderá substituir o Estado na prestação de atividades finalísticas à população, em vez de se tornar fornecedora de serviços comuns à Administração Pública, como ocorrido.

(TCU, Plenário, Acórdão nº 246/2015, relator ministro Augusto Sherman, julgado em 11/02/2015).

A inexistência de clareza quanto ao objeto da parceria impossibilitou, por óbvio, a verificação de qualquer resultado a ser atingido, o que se agrava pelo fato de não ter sido constituída comissão de avaliação, em inobservância ao art. 11 da Lei Federal nº 9.790/99⁵, e ocasionou, portanto, a ordenação de despesas, sob a responsabilidade do prefeito, sem a regular liquidação fundada em elementos concretos que efetivamente constatassem a execução de qualquer atividade legalmente amparada.

Ainda, as prorrogações do termo de parceria (fls. 107 a 112 da peça processual nº 016) foram todas realizadas com fulcro no art. 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93²⁴, inaplicável na espécie, em flagrante descumprimento, portanto, ao art. 13, § 1º, do Decreto Federal nº 3.100/99²⁵, posto que não demonstrada a expiração do termo de parceria sem o adimplemento total do objeto

²⁴ Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

²⁵ Art. 13. O Termo de Parceria poderá ser celebrado por período superior ao do exercício fiscal.

§ 1º Caso expire a vigência do Termo de Parceria sem o adimplemento total do seu objeto pelo órgão parceiro ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o referido Termo poderá ser prorrogado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

— que sequer havia sido estipulado — ou a existência de excedentes financeiros disponíveis com a OSCIP.

Outrossim, não assiste razão ao recorrente quanto à possibilidade de emissão de empenho após a execução dos serviços.

O Tribunal de Contas da União, ainda que brevemente, já se reportou ao tema, certamente em razão de sua simplicidade, ao alertar determinado município, por meio do Acórdão nº 1.404/2011 — 1ª Câmara, de relatoria do ministro Ubiratan Aguiar,

“para a necessidade de se observar os seguintes procedimentos quando da execução de convênios que envolvam recursos federais:

(...)

9.6.3. observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964”.

Por fim e mais grave, quanto achado nº 017, foram os pagamentos de despesas de taxa operacional à OSCIP, no percentual de 5,99% (cinco inteiros e noventa e nove centésimos por cento), conforme cláusula sétima, § 1º, do termo de parceria (fls. 071 e 072 da peça processual nº 016)²⁶, sendo que, em determinados momentos, de acordo com a Coordenadoria de Gestão Municipal, os valores teriam até mesmo superado os inicialmente ajustados.

²⁶ **“CLÁUSULA SÉTIMA – DOS RECURSOS FINANCEIROS, MATERIAIS E HUMANOS**

Para o cumprimento das metas estabelecidas neste TERMO DE PARCERIA:

§ 1º - O MUNICÍPIO repassará à SODHEBRAS, conforme planilha de detalhamento de custo a ser apresentado mensalmente, o valor correspondente ao custo de pessoal alocado, contratado sob o regime CLT, acrescido da taxa operacional de 5.99% (cinco vírgula noventa e nove pontos percentuais), bem como todas as despesas necessárias para a execução do objeto contratado, incluindo despesas com salários, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais mensais, incluídos as despesas relativas a férias, décimo terceiro e verbas rescisórias, assim como as despesas operacionais para o cumprimento das obrigações decorrentes deste Termo de Parceria. Os pagamentos serão efetuados mensalmente, até o quinto dia útil subsequente ao serviço executado, após a emissão da Nota Fiscal/Fatura, sendo que para o pagamento dos serviços executados nas áreas de abrangência deste Termo de Parceria, deverá ser acompanhada da prévia autorização da Secretaria Municipal vinculada ao projeto em execução, documentos estes que deverão ser protocolados com no mínimo 5 (cinco) dias de antecedência.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É farta e pacífica a jurisprudência desta Corte quanto ao tema. Cumpre destacar excertos do Acórdão nº 3.968/20 — Pleno, de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares:

“Conforme se observa no Acórdão nº 1379/18 – S1C (peça nº 62, fl. 07), foi apontada irregularidade em razão do pagamento de despesas à título de “custos operacionais” no valor de R\$ 293.110,12 (duzentos e noventa e três mil, cento e dez reais e doze centavos), sem qualquer detalhamento e comprovação das despesas realizadas a esse título, com expressa violação ao disposto no art. 10, § 2º, IV, da Lei nº 9.790/99, art. 12, II, do Decreto nº 3.100/99 e do art. 5º da Resolução nº 03/2006 deste Tribunal.

(...)

Entendo pertinente anotar que em relação à possibilidade de pagamento de custos indiretos, nos termos do art. 5º, I, da Resolução nº 03/2006 deste Egrégio Tribunal, vigente à época da execução da parceria, bem como no art. 10, § 2º, IV, da Lei nº 9.790/99 e art. 12, II, do Decreto 3.100/99, havia vedação expressa a cobrança de taxa de administração.

Com o advento da Lei nº 13.019/2014 e suas respectivas alterações (Lei 13.204 de 2015), essa Corte de Contas firmou entendimento no sentido de ser possível o ressarcimento de despesas operacionais, conforme se extrai, por exemplo, dos Acórdãos 2496/18-TP, 1379/18-1C, 1462/18-2C e Acórdão nº 2546/19 - TP, porém, deve a entidade demonstrar e comprovar a autenticidade de tais custos e como estes foram rateados entre as parcerias eventualmente celebradas com outros órgãos e/ou entes federados. Nesse sentido, oportuno destacar o entendimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exarado em sede de Consulta, com força normativa, de Relatoria do Conselheiro Fernando Augusto de Melo Guimarães, por meio do Acórdão nº 5530/15 – Tribunal Pleno (processo nº 10762/15), retificado pelo Acórdão nº 3787/17 - TP, em que apresentei o voto vistas nº 03/15, ocasião em que foram fixados os parâmetros para a admissão das despesas com custeio administrativo (peça nº 47, fl. 11):

(i): É possível a previsão, em transferência voluntária, de pagamento de despesas administrativas, desde que observadas as seguintes condições: (a) Expressa previsão das despesas no termo de transferência e no respectivo plano de trabalho, sendo que os custos administrativos deverão restringir-se àqueles absolutamente imprescindíveis à execução do objeto da transferência, devendo o agente repassador considerar, para fins de economicidade, quando da escolha do agente tomador dos recursos, aquele que detenha as melhores condições de funcionamento, nos termos do art. 17 da Lei 4.320/64; (b) Previsão de todos os custos administrativos no objeto da transferência e no plano de trabalho, em valores nominais, com precisa discriminação e descrição da natureza e da finalidade individual de cada parcela, de modo a possibilitara aferição de economicidade e da proibição de aferição de vantagem indevida pela entidade tomadora e seus dirigentes, ficando expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita; (c) Obediência ao disposto no caput e em todos os incisos e parágrafos do art. 47 da Lei 13.019/14, com especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

destaque quanto à economicidade dos gastos, com a exigência, por exemplo, de pelo menos três fornecedores previamente à aquisição do bem ou serviço previsto, e à transparência dos valores pagos à equipe de trabalho e dirigentes da entidade vinculados à execução do termo; (d) Na hipótese de a tomadora receber recursos por mais de um termo de transferência, a memória de cálculo a ser apresentada para fins de comprovação e aferição da forma de rateio das despesas administrativas, tanto perante o agente repassador como perante esta Corte de Contas, deverá vir acompanhada de toda a documentação necessária para que se verifique a efetiva impossibilidade de o valor de um mesmo comprovante ser utilizado, indevidamente, como comprovação de despesa em prestação de contas de processos diversos, determinando-se à Diretoria de Análise de Transferências que implemente mecanismos para a realização dessa verificação via sistema informatizado.

Desse modo, tendo em conta que não restou demonstrado o cumprimento dos requisitos para o acolhimento das despesas a título de custos operacionais, em relação aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e eficácia, violando ao disposto na Lei 9.790/99 (art. 1º, §1º, art. 4º, II, art. 10, § 2º, IV), no Decreto 3.100/99 (art. 12, II), tendo o Recorrente se limitado a afirmar que os referidos valores estavam previstos em Edital do Concurso de Projetos, permanece a irregularidade do item e por consequência a condenação à devolução dos recursos não comprovados.”

No mesmo sentido, os Acórdãos nº 1.417/13 — Pleno, e nº 2.968/15 — Pleno, de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdãos nº 2.421/12 — 2ª Câmara, nº 6.312/15 — Pleno, e nº 2.548/17 — Pleno, de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, e Acórdão nº 941/20 — Pleno, de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro Ivan Lellis Bonilha.

Quanto ao achado nº 018, não obstante assista razão à Coordenadoria de Gestão Municipal, no que tange à possibilidade de que o contrato contemplasse serviços não afetos ao objeto social da empresa, como vigilantes, por serem atividades-meio essenciais à consecução do contrato, em conformidade com o indicado precedente do Tribunal de Contas da União, há que se observar que houve a irregular terceirização do exercício da atividade de 30 (trinta) agentes comunitários de saúde e de 02 (dois) agentes de endemias, conforme fl. 053 da peça processual nº 021, em absoluta desconformidade com o disposto no art. 198, §§ 4º e 5º, da Constituição da República²⁷, combinado com os artigos 2º, *caput*²⁸, e 16²⁹ da Lei Federal nº 11.350/06, sendo flagrante a irregularidade, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁸.

Relativamente ao achado nº 022, merece provimento o apelo, em consonância com as manifestações uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e da representante do Ministério Público junto a esta Corte, na medida em que, embora se possa reconhecer certo exagero da administração municipal em

²⁷ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

(...)

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010)

²⁸ Art. 2º O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.

²⁹ Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável. (Redação dada pela Lei nº 12.994, de 2014)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinar o ano de modelo da ambulância que seria adquirida, em possível restrição à competitividade, efetivamente não há nos autos elementos suficientes que demonstrem, sem dúvida razoável, a existência de direcionamento na licitação, irregularidade específica que foi objeto de censura na decisão recorrida.

Assim, o item deve ser considerado plenamente regular, com o afastamento das sanções aplicadas, extensivamente, inclusive, por tratar de circunstâncias objetivas, ao Sr. Daniel Marcelo Zimmermann, nos termos do art. 481 do Regimento Interno³⁰.

Não obstante todas as irregularidades detectadas nos presentes autos, é fato notório — e que independe de prova, portanto, nos termos do art. 374, inciso I, do Código de Processo Civil³¹ — o falecimento do Sr. José Antônio Pase, em maio do corrente ano³², anteriormente ao trânsito em julgado de decisão condenatória nos presentes autos, de modo que eventuais débitos decorrentes de multas não foram incorporados ao seu patrimônio, sendo imperioso o reconhecimento da extinção da punibilidade e o afastamento de todas as sanções pessoais aplicadas pela decisão recorrida, em atenção ao princípio da pessoalidade (intranscendência) da pena.

O Tribunal de Contas da União já se debruçou sobre o tema, em diversas oportunidades:

“Sumário:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO FIRMADO PELA FUNASA. OBRAS DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. FALTA DE FUNCIONALIDADE DA OBRA. GESTOR FALECIDO. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO ESPÓLIO E DA EMPRESA CONTRATADA PELO VALOR TOTAL REPASSADO.

³⁰ Art. 481. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

³¹ Art. 374. Não dependem de prova os fatos:

I – notórios.

³² Conforme notícias veiculadas nos seguintes sítios eletrônicos:
<https://www.metropoles.com/brasil/policia-br/familia-acredita-que-ex-prefeito-morto-tenha-sido-vitima-de-latrocínio>;
<https://www.bandab.com.br/seguranca/jovem-suspeito-matar-prisao-jose-antonio-pase/>;
<https://www.esmaelmorais.com.br/ex-prefeito-de-campo-magro-morre-assassinado-na-regiao-metropolitana-de-curitiba/>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA EXCLUSIVA À EMPRESA. CIÊNCIA. 1. No caso de execução parcial da obra, resultando na sua falta de funcionalidade, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado. Precedentes deste Tribunal. 2. A penalidade de multa não se transfere aos sucessores do responsável falecido, ante seu caráter personalíssimo, sendo causa de extinção da punibilidade a morte ocorrida em data anterior à prolação do acórdão condenatório.” (Sem grifos no original).

(TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 1.731/2015, relator ministro Bruno Dantas, julgado em 24/03/2015).

“Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EXECUÇÃO PARCIAL DAS AÇÕES PACTUADAS. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO. ATO DE GESTÃO ANTIECONÔMICO. FALECIMENTO DO RESPONSÁVEL ANTERIORMENTE À AUDIÊNCIA PRÉVIA. COMPROMETIMENTO DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. TRANCAMENTO. 1. A impossibilidade de julgamento das contas no mérito, em decorrência da inviabilização do exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do responsável, enseja o seu trancamento, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.443/1992. 2. A penalidade de multa, por seu caráter personalíssimo, não se transfere aos sucessores do responsável falecido, sendo a morte ocorrida em data anterior à prolação do Acórdão causa de extinção da punibilidade.

(...)

Voto.

(...)

9. Ocorre que o falecimento do responsável anteriormente à promoção da efetiva e regular audiência prévia impediu a apresentação de defesa com vistas a que sua responsabilidade fosse afastada.

10. Ressalto que nem seria o caso de se promover o chamamento dos seus herdeiros, haja vista que, de acordo com remansosa jurisprudência do TCU, amparada no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, a penalidade de multa, que resultaria da conduta indevida observada nestes autos, não se transfere aos sucessores do responsável falecido, ante seu caráter personalíssimo, sendo a morte ocorrida em data anterior à prolação do acórdão condenatório causa de extinção da punibilidade.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(TCU, 2ª Câmara, Acórdão nº 409/2012, relator ministro Augusto Nardes, julgado em 31/01/2012).

“Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITOS SOLIDÁRIOS. MULTAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESAS. INABILITAÇÃO DE RESPONSÁVEL. CONSTATAÇÃO DE FALECIMENTO DE UM DOS RESPONSÁVEIS ANTES DA PROLAÇÃO DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO. REVISÃO DE OFÍCIO. INSUBSISTÊNCIA DA MULTA APLICADA A ESSE RESPONSÁVEL.

(...)

Voto.

(...)

6. Tal encaminhamento está em consonância com a jurisprudência do Tribunal, explicitada no voto condutor do Acórdão 3500/2016 – 1ª Câmara:

‘Considerando que o falecimento do responsável ocorreu em data anterior à prolação do Acórdão 3.931/2014-1ª Câmara, não haveria possibilidade de aplicação da multa ao responsável falecido (causa de extinção de punibilidade), em face da natureza personalíssima da sanção, a qual não se transfere aos sucessores.’

7. Nesse sentido, compete a este Tribunal promover a revisão de ofício da deliberação, com vistas a declarar a nulidade do disposto no item 9.5 do Acórdão 676/2015 – Plenário no que se refere ao Sr. Nélio Sérgio Mendes Ferreira, conforme arts. 174 e 175, parágrafo único, do RI/TCU.”

(TCU, Plenário, Acórdão nº 1.135/2017, relator ministro Augusto Sherman, julgado em 31/05/2017).

“Sumário

TCE. REVISÃO, DE OFÍCIO, DE ACÓRDÃO CONDENATÓRIO QUE APLICOU MULTA A RESPONSÁVEL FALECIDO ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO DA DELIBERAÇÃO. AFASTAMENTO DA MULTA APLICADA AO RESPONSÁVEL FALECIDO. PRECEDENTES E NORMA SOBRE A MATÉRIA. NOTIFICAÇÃO DO ESPÓLIO ACERCA DA CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DO DÉBITO. O Tribunal, mediante proposta do relator, da unidade técnica ou do Ministério Público, poderá rever, de ofício, o acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.” (Sem grifos no original).

(TCU, 2ª Câmara, Acórdão nº 3.429/2015, relator ministro Marcos Bemquerer, julgado em 23/06/2015).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA INSTITUIÇÃO DE PENSÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. FALECIMENTO DE RESPONSÁVEL ANTES DO JULGAMENTO, MAS SÓ CONHECIDO POSTERIORMENTE. INSUBSISTÊNCIA DAS PENAS INDIVIDUAIS. MANUTENÇÃO DO DÉBITO. 1. Enquanto a multa não se transforma em dívida certa, permanece com seu caráter pessoal, não podendo ser transferida ao encargo dos sucessores do responsável punido. 2. A multa só se consolida como dívida patrimonial, transferível aos sucessores do responsável, depois de transitado em julgado o acórdão condenatório; se o falecimento do responsável ocorrer antes desse momento, o TCU poderá, de ofício, tornar sem efeito a pena aplicada. 3. Se o responsável foi citado validamente e veio a falecer depois de transcorrido o prazo para o oferecimento de alegações de defesa, o processo encontra-se validamente desenvolvido e em condições de ser julgado, somente sendo necessária a citação dos herdeiros ou do espólio caso a morte do responsável tenha ocorrido antes de encerrado o referido prazo.” (Sem grifos no original).
(TCU, Plenário, Acórdão nº 1.021/2011, relator ministro José Mucio Monteiro, julgado em 20/04/2011)

Por fim, ainda que o mérito das contas estivesse em condições de julgamento, afastadas apenas as sanções pessoais, é imperioso o afastamento também da responsabilidade do prefeito municipal, Sr. José Antônio Pase, relativamente a todas as irregularidades detectadas nos presentes autos, diante da impossibilidade do julgamento de contas do chefe do Poder Executivo pelos tribunais de contas estaduais.

Quanto ao tema, o Supremo Tribunal Federal, nos recursos extraordinários com repercussão geral nº 729.744/MG e nº 848.826/CE, entendeu que o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo municipal cabe aos vereadores, ainda que aqueles exerçam a função de ordenadores de despesas. Os acórdãos foram publicados, respectivamente, em 24 e 23 de agosto de 2017, e transitaram em julgado em outubro de 2019, após os desprovements de ambos os embargos de declaração opostos.

Relevante a transcrição das respectivas ementas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.”

(STF, Pleno, RE nº 729.744/MG, relator ministro Gilmar Mendes, julgado em 17/08/2017, publicado no DJe em 23/08/2017).

“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (*“checks and balances”*).

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, **g**, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”.

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.”

(STF, Pleno, RE nº 848.826/CE, redator para o acórdão ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 17/08/2017, publicado no DJe em 24/08/2017).

Por meio do último julgado, inclusive, ao tratar sobre o tema nº 835, a fim de definir o órgão competente para julgar as contas de chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, o Pretório Excelso fixou a seguinte tese:

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”

Portanto, a não ser que seja modificado o entendimento acima transcrito mediante outros remédios processuais, com eficácia contra todos prevalece o entendimento de que o prefeito municipal somente pode ter contas julgadas pela Câmara Municipal.

Ao ver deste relator, a decisão do Pretório Excelso é plenamente coesa ao ordenamento jurídico pátrio. O cargo de prefeito municipal, preenchido por via eleitoral, não tem sua natureza jurídica modificada por atribuições que lhe sejam dirigidas pela legislação. O legislador constituinte mostrou claramente que o Chefe do Poder Executivo tem a prerrogativa de ser julgado por agentes políticos eleitos, em todos os níveis da federação, descabendo à legislação infraconstitucional modificar tal desígnio.

Reforce-se que o ordenador de despesas não é um cargo público, consistindo tão-somente em uma das atribuições do ocupante de um cargo público quando a legislação assim entender. E essa atribuição, ou função, ou encargo não modifica a natureza jurídica do cargo de prefeito municipal.

No presente caso, a tomada de contas extraordinária findou por apurar irregularidades que não estariam inseridas no escopo definido para as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestações de contas anuais. Tal procedimento possibilita a existência de diversas contas referentes a um mesmo período e de um mesmo responsável.

Tal situação, ao ver deste relator, gera insegurança jurídica para os jurisdicionados dos tribunais de contas, posto que um novo julgamento de contas pode ser instaurado a qualquer tempo. No caso do chefe do Poder Executivo, esse procedimento é ainda mais equivocada, já que desrespeita a prerrogativa desse agente público de ser julgado pelo Poder Legislativo.

Diante disso, considerando tratar-se de questão de ordem pública, merece provimento o recurso, a fim de aplicar tese com repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo medida que se impõe o afastamento da responsabilidade do Sr. José Antônio Pase, então prefeito de Campo Magro, pela irregularidade das contas sob análise.

Ainda, embora fosse inicialmente necessário o encaminhamento de cópias dos autos à Câmara Municipal de Campo Magro, para que pudesse adotar as providências cabíveis para a responsabilização do ex-prefeito, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição da República³³, deixo de sugerir a adoção desse procedimento, em razão do falecimento do Sr. José Antônio Pase.

Diante de todo o exposto, divirjo parcialmente das manifestações uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e da representante do Ministério Público desta Corte, e voto para que este Tribunal:

I) conheça dos recursos de revista interpostos pela Sr^a Karina Alves da Silva e pela Sr^a Elisângela de Fátima Mazaroto e, no mérito, dê-lhes provimento, a fim de reformar o Acórdão nº 766/18 — 2ª Câmara, de modo a afastar as multas impostas pelos itens III e IV da decisão recorrida;

II) conheça do recurso interposto pelo Sr. José Antônio Pase, e, no mérito, dê-lhe provimento, a fim de reformar os itens I, II, V, VI, VII e VIII do Acórdão nº 766/18 — 2ª Câmara, de modo a afastar sua responsabilidade, nos termos da fundamentação, bem como as sanções administrativas aplicadas, notadamente em

³³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

virtude de seu falecimento anteriormente ao trânsito em julgado de decisão condenatória; e

III) nos termos do art. 481 do Regimento Interno³⁰, estenda os efeitos da presente decisão ao Sr. Daniel Marcelo Zimmermann, diante das circunstâncias objetivas constantes na fundamentação, e reforme o item IX do Acórdão nº 766/18 — 2ª Câmara, afastando a sanção administrativa aplicada.

III. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor)

Dirirjo do relator, Ilustre Conselheiro Substituto Claudio Augusto Kania, exclusivamente com relação ao afastamento, de ofício, da responsabilidade do Prefeito pela irregularidade das contas em apreço, baseado no entendimento de que ele *“somente pode ter contas julgadas pela Câmara Municipal”*.

A respeito da matéria de ordem pública trazida pelo Relator, quanto à competência desta Corte de Contas para o julgamento dos Chefes do Poder Executivo Municipal em atos de gestão, reporto-me, por brevidade, aos fundamentos contidos no Acórdão nº 536/21, da Segunda Câmara, em julgamento, da sessão virtual de 11/03/2021:

Dirirjo do Ilustre Relator, Conselheiro Substituto Claudio Augusto Kania, com relação ao seu entendimento de que *“o prefeito municipal somente pode ter contas julgadas pela Câmara Municipal”*.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no RE 848.826/CE, em que se embasa o voto condutor, teve sua adequada e correta interpretação dada recentemente pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na sessão de 16/11/2020, no julgamento, por unanimidade de votos, do Mandado de Segurança Cível nº 0004771-05.2020.8.16.0000, de relatoria da Ilustre Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na ocasião, após reportar-se a precedente do mesmo Órgão Especial, que até então entendia como “irregular o julgamento do Tribunal de Contas que impeça a prévia apreciação da Casa Legislativa Municipal e impute, diretamente, a obrigação de custear o ressarcimento ao erário e imponha multa”, a Douta Relatora indicou, expressamente, no item “B” desse julgado, a “NECESSIDADE DE REFLEXÃO DA QUESTÃO PELO ÓRGÃO ESPECIAL”.

Nesse sentido, pontuou, inicialmente, à guisa “DA DELIMITAÇÃO DA TEMÁTICA PELO PRÓPRIO STF”, que “Depreende-se das discussões travadas no RE 848.826/CE, que o Relator para o Acórdão (tese vencedora) evidenciou que o alcance do referido precedente é limitado às hipóteses em que o julgamento de contas de gestão ou de governo enseje a inelegibilidade eleitoral nos termos do art. 1º, inciso I, letra g, da Lei Complementar Federal nº 64/90 (intitulada Lei da Ficha Limpa)”.

A propósito, transcreveu diversos excertos dos votos e dos debates no Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE nº 848.826 e dos embargos declaratórios, que demonstram o propósito de que os efeitos dessa decisão sejam limitados aos do art. 1º, “g”, I, da Lei da Ficha Limpa, isso é, à inelegibilidade do agente, excluindo-se qualquer outra hipótese dessa conclusão:

Portanto, ao contrário da respeitável compreensão exarada neste Órgão Especial, o precedente do Supremo Tribunal não abarca outras sanções além da ilegitimidade da Lei Complementar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal nº 64/90, sendo irrelevante o exame da conta de governo ou de gestão (grifamos).

Na sequência, a mesma decisão do Egrégio Órgão Especial aborda a “EVIDÊNCIA DE EROÇÃO NA “RATIO DECIDENDI” NO RE 848.826/CE”, mencionando que “Além da delimitação feita pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos referidos recursos extraordinários, observa-se o referido alcance restrito da tese em algumas decisões monocráticas proferidas após o julgamento do RE 848.826/CE”.

A propósito, são indicadas decisões do Ministro Gilmar Mendes (Pet 8425 MC /RO, Julgamento 26/03/20 e RE 1.264.032 SÃO PAULO, Julgado 03/04/20), da Ministra Carmen Lúcia (RE 1.275.300/SP, Julgamento 19/06/20), do Ministro Ricardo Lewandowski ((ARE 1214704/SP, Julgado 12/09/19) e do Ministro Luiz Fux (RE 1.231.883-CE, Julgado 07/10/19), para concluir que “percebe-se que a tese veiculada no RE 848.826/CE precisa ser interpretada restritivamente, uma vez que as várias manifestações dos Ministros do Supremo Tribunal Federal demonstram o caráter limitado, bem como a desconstrução da tese firmada”.

Diante dessa mudança de entendimento do STF, a douta Relatora, Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes, defende, para a adequada compreensão da decisão paradigma, a aplicação do instituto do “*anticipatory overruling*” ou superação antecipada, nos seguintes termos:

Dessa forma, depreende-se que as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal Recursos Extraordinários nsº 729.744[12] e 848.826[13] apontam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para um interpretação restritiva, notadamente esse último, cujas decisões ulteriores demonstram a existência de erosão nos fundamentos determinantes ao efeito de excetuar a mera aplicação de multa e da pena de ressarcimento, desde que não seja a hipótese de exame das contas anuais, as quais serão decididas pelo Poder Legislativo independente da sanção sugerida pelo Tribunal de Contas em seu parecer prévio.

Considerando-se que o material de análise dos Recursos Extraordinários nº 729.744 e 848.826 cingia-se ao âmbito sancionatório (a ponto de justificar o âmbito de exame do eleitoral Poder Legislativo Municipal – compreensão essa revelada em alguns dos pronunciamentos posteriores dos Ministros do Supremo Tribunal Federal que não trataram de contas anuais), não se observa, com todo respeito, a necessária referibilidade entre os pressupostos fáticos e jurídicos existentes no julgado da repercussão geral e o caso dos autos.

Portanto, como já se decidido por este C. Órgão Especial “Embora o padrão decisório tenha tendência expansiva – “força gravitacional” na linguagem de Dworkin – a adoção da “ratio decidendi” (fundamentos determinantes) deve observar a coerência e a integridade (isonomia de tratamento jurídico). TJPR – Órgão Especial – AI – 1745864-1 – Curitiba – Rel.: Desembargador Paulo Cezar Bellio – Unânime – J. 15.07.2019).

Posto os argumentos, compreende-se pela necessidade de modificação do entendimento deste Colegiado ante a releitura da aplicabilidade do RE 848.826/CE para compreender pela legalidade da mera aplicação das penas de multa e de ressarcimento ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

erário em decorrência de condenação direta do Tribunal de Contas do Estado do Paraná desde, por óbvio, que não se trate de contas anuais prestadas pelos Prefeitos na forma do §2º do art. 31, da Constituição Federal (grifamos).

Dentro desse contexto, não há como deixar de aderir à tese aprovada, por unanimidade de votos, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado que, ao limitar a competência das Câmaras Municipais à deliberação sobre a eventual inelegibilidade dos Prefeitos, mantém absolutamente hígida a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento dos atos de gestão do Prefeitos Municipais, nos termos descritos no art. 71 da Constituição Federal, notadamente, nos incisos II e VIII:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Outrossim, para além das bem lançadas razões hermenêuticas do voto da Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes, a prevalecer a tese do Ilustre Conselheiro Substituto, dadas as dificuldades operacionais, de ordem prática, pela falta, na grande maioria dos casos, de corpo técnico adequado, bem como, institucionais, diante da ausência de previsão legal que autorize a aplicação de sanções de multa e ressarcimento de valores pelas Câmaras Municipais, restariam esvaziados os efeitos do controle externo das Cortes de Contas em relação aos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, que atuam, nessa condição, de forma habitual e quotidiana, como ordenadores de despesas, o que representaria, em última análise, o próprio esvaziamento dessa competência fiscalizatória, dada a proeminência do papel do Prefeito na administração dessas unidades da federação.

Por esse motivo, divirjo, respeitosa, mas, enfaticamente, do posicionamento defendido pelo relator, para afastar o fundamento da incompetência dos Tribunais de Contas para o julgamento de atos de gestão dos Prefeitos.

Em reforço, destaco que esse entendimento prevaleceu nos Acórdãos nº 1872/22 e 1873/22 do Tribunal Pleno e no Acórdão nº 2088/22, da Segunda Câmara.

Vencida a preliminar de competência deste Tribunal, acompanho o Voto Condutor em seus demais termos, em especial, quanto ao ex-prefeito Sr. José Antônio Pase, diante do seu falecimento no curso do processo, extinguiu-se a sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

punibilidade quanto às sanções de multa impostas, dado seu caráter personalíssimo, conforme disposto no art. 5º, XLV, da Constituição da República, bem como no art. 86, parágrafo único da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná.

Face ao exposto, dirijo do Ilustre Relator, exclusivamente, para propor o **afastamento da preliminar de incompetência desta Corte de Contas para o julgamento dos Chefes do Poder Executivo Municipal** em atos de gestão, suscitada de ofício pelo Ilustre Relator, e, no mérito, acompanho a proposta do voto condutor.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

I) Conhecer dos recursos de revista interpostos pela Srª Karina Alves da Silva e pela Srª Elisângela de Fátima Mazaroto e, no mérito, dar-lhes provimento, a fim de reformar o Acórdão nº 766/18 — 2ª Câmara, de modo a afastar as multas impostas pelos itens III e IV da decisão recorrida;

II) Conhecer do recurso interposto pelo Sr. José Antônio Pase, e, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de reformar os itens I, II, V, VI, VII e VIII do Acórdão nº 766/18 — 2ª Câmara, de modo a afastar sua responsabilidade, nos termos da fundamentação, bem como as sanções administrativas aplicadas, notadamente em virtude de seu falecimento anteriormente ao trânsito em julgado de decisão condenatória; e

III) Estender os efeitos da presente decisão, nos termos do art. 481 do Regimento Interno, ao Sr. Daniel Marcelo Zimmermann, diante das circunstâncias objetivas constantes na fundamentação, e reformar o item IX do Acórdão nº 766/18 — 2ª Câmara, afastando a sanção administrativa aplicada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV) Afastar a preliminar de incompetência desta Corte de Contas para o julgamento dos Chefes do Poder Executivo Municipal em atos de gestão, suscitada de ofício.

Votaram, nos termos acima os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Em relação ao item IV, votou acompanhando o Relator, AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA (vencido), o Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, pelo reconhecimento, de ofício, da preliminar de incompetência.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 24 de novembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente