



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 213003/10
ASSUNTO: RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE PONTAL DO PARANÁ
RESPONSÁVEIS: EDSON PORFÍRIO DE SOUZA, HOSANA DIAS BUENO, KEILLA CRISTINA MAZUR, LUIZABEL ALICE VIANTE, NELSON LORENÇONE, ROBINSON JOEL PEREIRA DOS SANTOS
PROCURADORA: JOYCE MAUS MISCHUR
RELATOR: AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 2998/23 – PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA

1) Relatório de Inspeção. Câmara Municipal de Pontal do Paraná. Exercícios de 2009 e 2010.

2) Pagamento irregular de gratificação a servidores comissionados da Câmara: verba instituída exclusivamente por “decreto administrativo”, em violação ao artigo 37, inciso X, da Constituição da República (que exige lei específica para tratar da remuneração de agentes públicos). Verificação de que o fundamento da verba – a adoção de regime de trabalho em dedicação integral e exclusiva – é incompatível com a natureza dos cargos em comissão, cujo exercício já pressupõe a dedicação exclusiva. Irregularidade, com condenação do gestor ao pagamento de multa. Envio dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que verifique se pagamentos da gratificação ainda persistem no órgão.

3) Aquisição irregular de cartilhas educativas: incompatibilidade entre o valor despendido pela Câmara e a natureza do material – genérico, com conteúdo disponibilizado gratuitamente na internet. Questionamentos a respeito da entidade fornecedora das cartilhas, contratada sem prévia pesquisa quanto à idoneidade e à qualificação técnica. Não apresentação de justificativas pelo ex-Presidente do órgão. Irregularidade, com condenação do gestor ao ressarcimento de valores.

4) Irregularidades em licitações. Diversas infrações à Lei n.º 8.666/93 e à Lei n.º 10.500/02: inobservância dos regramentos aplicáveis aos procedimentos licitatórios. Irregularidade, com condenação do gestor ao pagamento de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5) Inoperância do sistema de Controle Interno da Câmara. Reiteradas falhas na execução de atividades rotineiras de controle e fiscalização. Irregularidade, sem aplicação de sanções: desproporcionalidade de aplicar multas ao gestor – visto que o fato, em tese, seria imputável às responsáveis pelo Controle Interno – ou às controladoras da Câmara – diante da evidente precariedade estrutural daquele setor, constatada na inspeção.

6) **Aprovação parcial do relatório de inspeção. Condenação do ex-Presidente da Câmara ao pagamento de multas e ao ressarcimento de valores. Encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.**

RELATÓRIO

Trata-se de inspeção realizada na Câmara Municipal de Pontal do Paraná no exercício de 2010, com o objetivo de verificar procedimentos de atos de pessoal, de concessão de diárias e de licitações e contratos do órgão, além de conferir a atuação do Controle Interno e a legalidade de despesas.

O trabalho da equipe de fiscalização, relativo ao período de 1º/1/2009 a 31/3/2010, resultou no Relatório de Inspeção n.º 17/2010 – DCM (peça 6), pelo qual foram descritos 15 achados:

- 1) atraso no encaminhamento de dados a este Tribunal pelo Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM) e pelo Sistema de Informações Municipais – Atos de Pessoal (SIM-AP);
- 2) divergências contábeis entre registros da contabilidade da Câmara e dados encaminhados ao Tribunal pelo SIM-AM;
- 3) exercício irregular de cargo comissionado pelo contador;
- 4) exercício irregular de cargo comissionado pelo assessor jurídico;
- 5) provimento de cargos comissionados em violação à Constituição da República;
- 6) pagamento irregular de gratificação a servidores comissionados;
- 7) aquisição irregular de material educativo;
- 8) contratação de empresa de propriedade de servidor comissionado da Câmara;
- 9) realização de despesas com combustível sem prévia licitação e sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

controle do abastecimento de veículos;

10) aquisição irregular de equipamentos;

11) contratação irregular de serviços de digitalização de documentos;

12) aquisição irregular de materiais de higiene, de limpeza e de copa e cozinha;

13) aquisição irregular de material de expediente; e

14) aquisição irregular de material gráfico; e

15) inoperância do sistema de Controle Interno.

Foram atribuídas responsabilidades aos agentes públicos indicados no quadro a seguir:

Nome	Achados
NELSON LORENÇONE (Presidente da Câmara Municipal)	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15
ALESSANDRO SERAFIM DO NASCIMENTO (Membro da Comissão de Licitação Permanente)	10, 11, 12, 13, 14
CRISTIAN LUIZ MORAES (Diretor Jurídico)	10, 11, 12, 13, 14
EDSON PORFÍRIO DE SOUZA (Diretor Administrativo e membro da Comissão de Licitação Permanente)	7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14
HOSANA DIAS BUENO (Controladora-Geral)	1, 2, 4, 6, 15
KEILLA CRISTINA MAZUR (Diretora Contábil)	1, 2, 10, 11
LUIZABEL ALICE VIANTE (Controladora-Geral)	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15
ROBINSON JOEL PEREIRA DOS SANTOS (Diretor Contábil)	1, 2
ROSILDA DE FÁTIMA MARTINS ARCEGA (Membro da Comissão de Licitação Permanente)	10, 11, 12, 13, 14

Dos agentes citados, apenas a senhora KEILLA CRISTINA MAZUR e o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

senhor EDSON PORFÍRIO DE SOUZA apresentaram justificativas (peças 36 e 97, respectivamente).

Em manifestações conclusivas, a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 105) e o Ministério Público de Contas (peça 108) opinaram pela irregularidade dos fatos descritos nos achados 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 e sugeriram a aplicação de diversas sanções ao senhor NELSON LORENÇONE, conforme será minudenciado nos tópicos do voto.

Esse, o relatório.

VOTO

(Voto do Relator – acolhido)

Primeiramente, deixo de acolher a proposta de conversão do processo em tomada de contas extraordinária: nos termos do artigo 85 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005¹, não há óbice para que as medidas sugeridas na instrução sejam adotadas nestes próprios autos – o que, sob a ótica da eficiência, é preferível no atual momento processual.

Passo, a seguir, à análise individualizada dos achados descritos no relatório de inspeção.

1) Atrasos no encaminhamento de dados ao Tribunal pelo SIM-AM e pelo SIM-AP.

De acordo com a equipe de fiscalização, o descumprimento dos prazos estabelecidos em instruções normativas do Tribunal (n.º 21/2008, n.º 28/2008 e n.º 40/2009) – referentes à agenda de obrigações para os exercícios de 2008 e 2009 – ocorreu no seguinte sentido (página 4 da peça 6):

¹ Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas [destaquei]:

- I – multa administrativa;
- II – multa por infração fiscal;
- III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;
- IV – restituição de valores;
- V – impedimento para obtenção de certidão liberatória;
- VI – inabilitação para o exercício de cargo em comissão;
- VII – proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;
- VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ENCAMINHAMENTO DE DADOS PELO SIM-AM		
Período contábil	Data-limite para envio	Data do envio
1º bimestre de 2009	30/3/2009	17/8/2009
2º bimestre de 2009	29/5/2009	18/8/2009
3º bimestre de 2009	30/7/2009	20/8/2009
4º bimestre de 2009	30/9/2009	5/10/2009
5º bimestre de 2009	25/11/2009	18/1/2010
6º bimestre de 2009	10/2/2010	23/4/2010
1º bimestre de 2010	25/3/2010	11/9/2010

ENCAMINHAMENTO DE DADOS PELO SIM-AP		
Período contábil	Data-limite para envio	Data do envio
1º bimestre de 2009	25/3/2009	7/4/2009
3º bimestre de 2009	27/7/2009	20/8/2009
4º bimestre de 2009	25/9/2009	30/9/2009
5º bimestre de 2009	25/11/2009	26/11/2009
1º bimestre de 2010	25/3/2010	8/4/2010

Em sua manifestação, a senhora KEILLA CRISTINA MAZUR (Diretora Contábil no período) sustentou que o encaminhamento de dados foi prejudicado pelo atraso na prestação de contas relativa ao exercício de 2008, de responsabilidade do senhor Alexandre Guimarães Pereira, então Presidente da Câmara Municipal (peça 36). Regularizada essa pendência, segundo a ex-Diretora, houve grande dificuldade da equipe do órgão na utilização dos sistemas, só resolvida após a contratação de empresa técnica especializada – o que, enfim, permitiu o cumprimento integral das obrigações perante o Tribunal.

Examinando as justificativas, a Coordenadoria de Gestão Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendeu estar caracterizada a irregularidade – já que, mesmo após a contratação da empresa especializada, persistiram os atrasos no envio de dados –, mas opinou pela não aplicação de sanções (páginas 5 e 6 da peça 105):

Ainda que essa afirmação seja verdadeira, os bimestres enviados rapidamente foram apenas três (1, 2, e 3 de 2009), permanecendo a situação de envio com atraso para os bimestres posteriores (4, 5, 6 de 2009, e 1 de 2010).

[...]

Entretanto, entende-se que a aplicação de sanção seria medida desproporcional após tantos anos, pois não se trata de irregularidade grave, mas tão somente atraso no cumprimento dos prazos estabelecidos por este Tribunal, sendo que as informações foram eventualmente disponibilizadas conforme exigido. Considerada a regularização da situação, portanto, o opinativo desta unidade é pelo afastamento da aplicação de sanções.

O Ministério Público de Contas, no mesmo sentido, argumentou que “o lapso temporal entre a irregularidade e a aplicação da sanção se mostrou desproporcional para manutenção das multas aplicadas, tendo em vista a possível desconstituição de seu caráter pedagógico” (peça 108).

Diante da pouca relevância das falhas e das manifestações uniformes pela não aplicação de sanções, afasto a irregularidade do item.

2) Divergências contábeis entre registros da contabilidade da Câmara e dados encaminhados ao Tribunal pelo SIM-AM.

As inconsistências, de acordo com a equipe de inspeção, referem-se à “numeração, datas, valores, credores e histórico” de notas de empenho registradas no setor de contabilidade da Câmara e informadas ao Tribunal pelo SIM-AM. Além disso, constatou-se a ausência de assinatura dos responsáveis em recibos e notas fiscais e em notas de empenho e de liquidação, sugerindo a realização de despesas sem prévio empenho e de pagamentos sem regular liquidação (páginas 7 a 10 da peça 6).

A senhora KEILLA CRISTINA MAZUR argumentou que as divergências decorreram do próprio SIM-AM, que renumerou cronologicamente os empenhos no momento do envio (página 5 da peça 36). Em relação aos documentos, defendeu que “todos os empenhos sempre foram emitidos antes de toda e qualquer despesa, assim como as liquidações e ordem de pagamento sempre foram devidamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assinadas”, e que “se por ventura algum documento estava sem alguma assinatura deve ter sido por puro erro ou esquecimento”.

A Coordenadoria de Gestão Municipal acolheu as justificativas quanto às inconsistências contábeis, afirmando que seria “desproporcional a aplicação de sanção neste momento, pois a irregularidade ocorreu por falta de conhecimento técnico no uso do sistema” (página 6 da peça 105). Sobre a ausência de assinatura nos documentos, a unidade técnica entendeu não haver elementos suficientes para a caracterização da irregularidade:

De todo modo, as suspeitas do Relatório quanto às supostas irregularidades relacionadas ao empenho prévio e à liquidação das despesas exigiriam uma investigação mais detida.

Tendo em vista que já transcorreram doze anos do cometimento das irregularidades, eventual tentativa de comprovar as suspeitas da Equipe de Inspeção provavelmente seria inócua. Considerando que no relatório foram apenas levantadas hipóteses, sem efetiva comprovação da ocorrência de danos que ensejem a responsabilização por parte desta Corte, sugere-se a improcedência do Achado.

O Ministério Público de Contas, em sua análise, endossou a conclusão da Coordenadoria (peça 108).

Acompanhando as manifestações uniformes – haja vista que não há no relatório a demonstração de que a falta de assinaturas nos documentos representa efetiva ocorrência de pagamentos indevidos –, **afasto a irregularidade** do item.

3) Exercício irregular de cargo comissionado pelo contador.

A irregularidade descrita no relatório de inspeção consistiria no fato de o contador da Câmara, senhor ROBINSOL JOEL PEREIRA DOS SANTOS, exercer cargo comissionado de diretor de contabilidade – situação que, diante da ausência de um departamento próprio de contabilidade no órgão, contrariaria o Prejulgado n.º 6 deste Tribunal² (página 16 da peça 6).

Além disso, constatou-se que o referido agente público recebia verba denominada “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” –

² “Regras específicas para contadores do Poder Legislativo - Cargo em comissão: Impossibilidade, salvo se houver um departamento de contabilidade. No mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

correspondente a 50% do valor total dos vencimentos fixos do cargo em comissão – e exercia, paralelamente, outro cargo comissionado de diretor de contabilidade na Câmara Municipal de Antonina. Por fim, foi identificado que o servidor recebeu a remuneração integral referente ao mês de novembro de 2009, apesar de ter iniciado as atividades apenas em 13/11/2009.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, conclusivamente, opinou pela aplicação da multa de que trata o artigo 87, inciso II, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005³ ao senhor NELSON LORENÇONE, Presidente da Câmara na época (páginas 7 e 8 da peça 105). Adicionalmente, informou que a falha já foi sanada, tendo o órgão extinguido o cargo em comissão de “diretor de contabilidade” e admitido servidor para ocupar cargo efetivo de contador.

O Ministério Público de Contas endossou o entendimento da unidade técnica (peça 108).

Ponderando, no entanto, a pouca relevância da falha – especialmente porque, conforme atestou a unidade técnica, houve a efetiva adoção de providências pela Câmara nos exercícios seguintes, com a extinção do cargo comissionado e a admissão de servidor efetivo – e o período relativamente curto entre a edição do Prejulgado n.º 6 (2008) e o provimento questionado (2009) – sugerindo que o órgão ainda poderia estar em adaptação às novas orientações –, **afasto a irregularidade do item.**

Em relação à “Gratificação por Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva”, observo que a verba era paga a todos os servidores comissionados da Câmara, não apenas ao contador. Como o fato já está contemplado no “achado 6” (“pagamento irregular de gratificação a servidores comissionados”), deixo a análise para o tópico próprio.

Por fim, quanto ao suposto acúmulo irregular de cargos e ao possível

³ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

[...]

II – No valor de R\$ 200,00 (duzentos reais):

[...]

c) prover cargo em comissão para funções que não sejam de direção, chefia ou assessoramento, a ser aplicada por cargo provido [nota: redação vigente na época dos fatos, anteriores à edição da Lei Complementar Estadual n.º 168/14].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento correspondente a período em que o servidor não trabalhou, verifico não haver materialidade suficiente para caracterização das irregularidades, visto que a documentação comprobatória do achado – constante do Anexo 2 do relatório de inspeção (peça 15) – limita-se à portaria pela qual o servidor foi nomeado para o exercício do cargo em comissão (página 4). Considerando o longo decurso de tempo e a falta de elementos que indiquem a utilidade de aprofundar a apuração, entendo desnecessária a adoção de medidas adicionais.

4) Exercício irregular de cargo comissionado pelo assessor jurídico.

O achado também trata de possível violação do Prejulgado n.º 6, pois o senhor CRISTIAN LUIZ MORAES exercia o cargo comissionado de diretor jurídico sem que existisse o correspondente departamento de assessoria jurídica na Câmara Municipal.

Diante da mesma situação fática apresentada no item 3 – tendo a Coordenadoria de Gestão Municipal, igualmente, verificado que a Câmara corrigiu a falha nos exercícios seguintes, com a admissão de servidor para exercer o cargo efetivo de advogado (páginas 9 e 10 da peça 105) –, adoto os mesmos fundamentos expostos anteriormente para afastar a irregularidade.

5) Provimento de cargos comissionados em violação à Constituição da República.

De acordo com a equipe de inspeção, 23 dos 33 cargos comissionados da Câmara Municipal estavam preenchidos em desacordo com o artigo 37, inciso V, da Constituição da República⁴, tendo em vista que os servidores exerciam funções essencialmente operacionais – próprias de cargos de provimento efetivo –, e não de direção, chefia ou assessoramento (páginas 26 a 28 da peça 6).

⁴ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
[...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os cargos em comissão questionados são os seguintes: um de diretor contábil, um de diretor jurídico, um de diretor legislativo, um de diretor administrativo, um de controlador-geral, um de assessor de imprensa, 16 de assessor parlamentar, cinco de assistente administrativo e um de agente de serviços gerais.

Além disso, teria ocorrido o provimento de um cargo de assistente administrativo a mais do que o autorizado, visto que estavam oficialmente previstas apenas quatro vagas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua última análise, verificou que vários dos cargos questionados continuam preenchidos atualmente, como os de assessor parlamentar (páginas 10 a 13 da peça 105). Especificamente, questionou a existência dos cargos de diretor legislativo e diretor administrativo – pois “ainda que fossem chamados de ‘Chefes’ ou ‘Diretores’, não basta a nomenclatura ou o elemento formal para que os cargos venham a se subsumir à regra constitucional” – e afirmou que o Controlador-Geral do órgão deve, necessariamente, ser um servidor efetivo.

Sobre os demais cargos, porém, afirmou que “não é possível afirmar *a priori* que se trata de nomeações irregulares, mas, certamente, é necessário realizar uma avaliação das funções efetivamente exercidas pelos servidores”. Desse modo, sugeriu a realização de nova inspeção *in loco* para verificar eventual irregularidade dos provimentos:

O ente é relativamente pequeno contando com onze parlamentares, sendo curioso pensar que existem equipes subordinadas ao Diretor Legislativo, ao Chefe da Sessão do Processo Legislativo, e ao Chefe da Sessão de Assessoria Legislativa — cargos de nomenclatura similar e que provavelmente exercem as mesmas funções.

Logo, há indícios de que a irregularidade não foi corrigida, porém, entende-se que a realização de diligências complementares em um processo de 2010, cuja última movimentação foi em 2017, não é a medida mais adequada. Ademais, o escopo do presente processo não abrange os exercícios subsequentes aos de 2010. Por tal razão, sugere-se que a questão seja avaliada em separado, com a abertura de inspeção *in loco*, conforme permite o artigo 255 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, para apurar a legalidade dos cargos em comissão da Câmara Municipal e determinar as medidas cabíveis.

Além disso, a unidade técnica propôs a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso II, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao senhor NELSON LORENÇONE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas corroborou todas as sugestões (peça 108).

Primeiramente, destaco que a situação dos diretores contábil e jurídico já foi analisada nos itens anteriores (3 e 4). Em relação aos diretores administrativo e legislativo, com a devida vênia, não verifico nos autos provas de que os servidores não desempenhavam efetivamente atividades de “direção” na Câmara Municipal: a equipe de fiscalização limitou-se a afirmar que a nomenclatura do cargo não supre o requisito constitucional (o que é evidente), sem, no entanto, evidenciar a inexistência de estrutura administrativa que implicasse a irregularidade. Não foi comprovado, por exemplo, que não havia servidores subordinados a tais diretores – sendo razoável concluir, a meu ver, que, pela abrangência da terminologia dos cargos, os agentes exerciam atividades efetivas de condução operacional da Câmara.

Da mesma maneira, não identifiquei elementos concretos que indiquem que os assessores parlamentares e o assessor de imprensa não desempenhavam, de fato, atividades de “assessoramento” do chefe do Poder Executivo (no caso do assessor de imprensa, em especial) ou dos vereadores. Nesse sentido, inclusive, é a manifestação conclusiva da unidade técnica.

Sobre o cargo comissionado de controlador-geral, observo que o item foi objeto de análise específica na apreciação das contas anuais do senhor NELSON LORENÇONE relativas ao exercício de 2009⁵. Na ocasião, o Tribunal, acolhendo a proposta de decisão que apresentei, considerou que o fato de o chefe do Controle Interno ser ocupante de cargo em comissão não constitui irregularidade:

O Controlador Interno da entidade é ocupante de cargo em comissão.

Conforme já me manifestei em outros julgamentos, o **chefe** do Controle Interno do Município pode ser comparado, por simetria, ao Controlador-Geral da União, que, como se sabe, na atual estrutura do Poder Executivo federal, tem *status* de Ministro de Estado. Evidentemente, que o Ministro – no âmbito federal – e os secretários de estados ou de municípios – nas esferas estaduais e municipais – são cargos de natureza política, nomeáveis e demissíveis livremente pelo Chefe do Poder Executivo.

O município não está obrigado a seguir o modelo federal e dar a seu chefe de controle interno o *status* de secretário municipal, uma vez que tal estatutura não está prevista na Constituição da República para nenhum dos entes federados. Aliás, quando implantada a Secretaria Federal de Controle – precursora da atual Controladoria Geral da União –, o

⁵ Acórdão n.º 173/14 – Segunda Câmara (processo n.º 171394/10, relatado por mim).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu titular ocupava nível hierárquico inferior ao de Ministro de Estado. De qualquer forma, o Secretário Federal de Controle ocupava cargo em comissão.

É certo que, no presente processo, estamos analisando não o cargo de chefe do Controle Interno do Executivo, mas do Legislativo. O raciocínio, contudo, continua válido. Ou seja: o chefe – não todos os eventuais outros membros do controle interno – pode, sim, ser ocupante de cargo em comissão.

Com vistas a corroborar esse entendimento, cito a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2682 (Amapá), apreciada em 12/2/2009, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que é constitucional a norma que estabeleça que o cargo de Procurador-Geral do Estado é de livre nomeação e exoneração pelo Governador. Embora se trate de outro cargo, a analogia parece-me válida. Transcrevo trecho do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes:

“Quanto ao mérito, verifico que os dispositivos impugnados conferem ao Governador do Estado do Amapá a faculdade de nomear e exonerar livremente os ocupantes dos cargos de Procurador-Geral do Estado, de Subprocurador-Geral do Estado, de Procurador de Estado Corregedor e de Procurador de Estado Chefe.

Primeiramente, ressalto que o Plenário desta Corte, no recente julgamento da ADI 2.581 (julgada em 16.8.2007 e publicada em 15.8.2008), firmou o entendimento no sentido de que a forma de nomeação do Procurador-Geral do Estado, não prevista pela Constituição Federal (art. 132), pode ser definida pela Constituição Estadual, competência esta que se insere no âmbito de autonomia de cada Estado-membro.

(...)

Observe-se que, da leitura do art. 131, caput e § 3º, da Constituição, verifica-se que as Procuradorias estaduais possuem um papel constitucional análogo ao exercício, no plano federal, pela Advocacia-Geral da União, no auxílio ao Chefe do Poder Executivo.

Para a nomeação do Advogado-Geral, nos termos da Constituição, o Presidente da República possui ampla discricionariedade, desde que observados os requisitos de idade, a reputação ilibada e o notório saber jurídico do nomeado (art. 131, § 1º, da Constituição Federal). Preserva-se, assim, a margem de ‘livre apreciação’ (freies Ermessen) do Chefe do Executivo para a escolha daquele que será seu auxiliar imediato, tal como os demais Ministros de Estado.

(...)

Assim, conforme o entendimento já fixado por este Tribunal, não vejo razão para que se considere inconstitucional a reprodução, no âmbito dos Estados, do modelo federal.”

Com essas considerações, reafirmando o meu entendimento de que o cargo de **chefia** do Controle Interno pode ser de livre nomeação e exoneração, não vejo como irregular o ato do gestor.

A despeito de minha posição pessoal, em situações semelhantes esta segunda Câmara não julgou as contas como irregulares.

Por coerência – até porque são coincidentes os períodos em análise –, também não se deve considerar irregular o fato neste caso.

Por fim, quanto aos cargos de assistente administrativo e de agente de serviços gerais, não me parece, realmente, que se destinassem a funções de chefia, direção ou assessoramento – as próprias nomenclaturas sugerem que se tratava de atividades rotineiras, operacionais. Pondero, no entanto, a baixa relevância da falha e o fato de não haver mais ocupantes de tais cargos comissionados – conforme se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

verifica em consulta ao Portal da Transparência da Câmara Municipal⁶ – para, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, deixar de considerar irregulares os fatos para fins de imputação de sanções.

Diante do exposto, **afasto a irregularidade do item.**

Não havendo indícios de irregularidades graves na gestão de pessoal da Câmara de Vereadores, por economia e eficiência, deixo de acolher a proposta da unidade técnica de realização de nova inspeção *in loco*.

6) Pagamento irregular de gratificação a servidores comissionados.

A equipe de fiscalização identificou que os servidores comissionados da Câmara Municipal recebiam verba denominada “Gratificação de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva” (RETIDE), prevista no artigo 3º do Decreto Administrativo n.º 6/2009 (páginas 32 a 37 da peça 6):

Art. 3º Os vencimentos poderão ser acrescidos de até 50% (cinquenta por cento) do seu valor, nos casos de trabalho em regime de dedicação integral e exclusiva (tide).

Os pagamentos indevidos – considerando que o exercício de cargo em comissão já pressupõe regime de trabalho em dedicação integral e exclusiva, de modo que a gratificação contempla serviços já remunerados no vencimento básico dos servidores – teriam totalizado, no período inspecionado pela equipe do Tribunal, **R\$ 60.417,26** (valores da época).

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal ponderou que não há indícios de má-fé dos servidores beneficiados (que sequer integraram o processo); por esse motivo, caberia a responsabilização integral do senhor NELSON LORENÇONE, então Presidente da Câmara Municipal e ordenador das despesas irregulares (páginas 14 a 16 da peça 105):

O artigo 85, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, prevê que poderá ser determinada a devolução de valores caso sejam constatadas irregularidades.

Entretanto, não há como exigir que os servidores devolvam

⁶ Disponível em: <<https://pontaldoparana.eloweb.net/portaltransparencia/2/>>. Último acesso em: 9 jul. 2023;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os valores após doze anos de seu recebimento, até mesmo porque não existem indícios de má-fé, afinal, recebiam gratificação “autorizada” pelo Decreto Administrativo nº 06/2009. Ressalta-se que os servidores listados não integram o polo passivo do presente processo e, consequentemente, não houve citação destes para apresentar contraditório no momento adequado.

De todo modo, é possível punir o responsável pela promoção desta norma que resultou em dispêndio indevido de dinheiro público, neste caso, o Presidente da Câmara.

O artigo 89, § 1º, inciso VI, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, determina a aplicação de multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, pelo pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.

Assim, opina-se pela aplicação de multa proporcional ao dano para o Sr. NELSON LORENÇONE, arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) da atualização do valor original de R\$ 60.417,26 (sessenta mil e quatrocentos e dezessete reais e vinte e seis centavos) [destaquei].

No mais, caso seja acatado o pedido de abertura de Inspeção realizado no item 2.5, entende-se que deverá ser verificado também se os servidores comissionados atuais recebem gratificação indevida, sob qualquer nomenclatura.

O Ministério Público de Contas endossou o entendimento da unidade técnica (peça 108).

O artigo 37, inciso X, da Constituição da República dispõe claramente que a remuneração dos servidores públicos só pode ser fixada ou alterada mediante lei específica⁷. Logo, a concessão de vantagem pecuniária – como a gratificação em exame – com fundamento exclusivamente em “decreto administrativo” já é, em si, flagrantemente irregular. Soma-se a isso o fato de que a própria natureza da verba a torna incompatível com cargos em comissão, que já pressupõem dedicação integral e exclusiva.

Dessa maneira, acolho as propostas uniformes pela irregularidade do item.

Quanto à multa sugerida, entendo ser difícil, no caso concreto, apurar

⁷ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com exatidão o dano em questão: isso demandaria, a meu juízo, um exame caso a caso das atividades desenvolvidas pelos servidores beneficiados, a fim de verificar quais acréscimos remuneratórios efetivamente representaram prejuízos ao Estado, sob pena de caracterização de enriquecimento sem causa da Administração.

Por isso, em vez da sanção prevista no artigo 89, § 1º, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, voto pela **aplicação da multa** de que trata o **artigo 87, inciso IV, alínea “g”**⁸, ante a prática de ato manifestamente incompatível com a Constituição pelo senhor NELSON LORENÇONE, responsável pelo decreto em questão.

Por fim, considerando a observação da unidade técnica de que ainda podem subsistir pagamentos de tal natureza até hoje no órgão municipal, voto pelo **encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização** para que, utilizando-se dos bancos de dados e dos mecanismos de fiscalização do Tribunal, **verifique se há, realmente, indícios de que servidores comissionados da Câmara de Vereadores de Pontal do Paraná recebem atualmente gratificações como a discutida neste tópico.**

7) Aquisição irregular de material educativo.

Relatou a equipe de fiscalização que a Câmara Municipal adquiriu 15 cartilhas educativas – descritas como “Manual de Procedimento para os Membros do Poder Legislativo Municipal de Pontal do Paraná” –, no valor total de **R\$ 5.500,00**, do “Instituto Caiobá – Conscientização e Cidadania”. As irregularidades verificadas na compra seriam as seguintes (páginas 38 e 39 da peça 6):

Considera-se uma despesa irregular por violar os princípios da legalidade e moralidade que regem a Administração Pública Brasileira, já que uma das funções do Poder Legislativo é a de votar o seu Regimento Interno, no qual se estabelecem os procedimentos para os Membros do

⁸ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:

[...]

IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais):

[...]

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário [nota: redação vigente na época dos fatos, anteriores à edição da Lei Complementar Estadual n.º 168/14].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Poder Legislativo Municipal.

Caso fosse necessário um manual, para melhor orientação aos vereadores, observa-se que diversos "Manuais de Procedimentos para os Membros do Poder Legislativo" encontram-se disponibilizados, gratuitamente, em vários endereços eletrônicos, conforme pesquisa junto ao site www.google.com.br. e o conteúdo encontrado em alguns desses manuais, coincide, senão na íntegra, em grande parte, com o Manual elaborado para Câmara. Citamos como exemplo, o Manual disponibilizado pelo Senado Federal.

Ressalta-se, ainda, que não houve pesquisa referente a idoneidade e qualificação técnica do prestador do serviço, Instituto Caiobá - Conscientização e Cidadania - ICC; que o Instituto foi criado em 30/08/2005, conforme Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, e a Nota Fiscal emitida por esse Instituto à Câmara foi a segunda emitida pelo Instituto em toda sua existência (NF n.º 002, de 01/07/2009); e que o Instituto teve seu pedido (Processo MJ n.º 08071.006039/2007-93) de qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, indeferido pelo Ministério da Justiça, em razão de não atender ao disposto no art. 6º, § 3º, I, da Lei n.º 9.790, conforme despacho do Secretário Nacional de Justiça publicado na Pg. 46 da Seção 1 do Diário Oficial da União (DOU) de 18/06/2007 [destaquei].

A Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela condenação do senhor NELSON LORENÇONE, Presidente da Câmara, à devolução dos valores despendidos na aquisição das cartilhas educativas e ao pagamento da multa proporcional ao dano prevista no artigo 89, § 1º, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, arbitrada em percentual variável de 10% a 30% do valor atualizado da compra.

A meu entender, não há irregularidade na compra de cartilhas para orientação dos membros do Poder Legislativo, ainda que haja conteúdo semelhante disponibilizado gratuitamente na internet – o gasto, compatível com as atividades do órgão, está na esfera de discricionariedade do gestor. O que chama a atenção neste caso são os valores envolvidos: com atualização monetária, por exemplo, a compra representaria hoje (10/7/2023) **R\$ 12.344,18⁹** – ou **R\$ 822,94 por exemplar**.

Seria possível cogitar de que o pagamento não seria pelos exemplares em si, mas pela atividade intelectual de desenvolvimento de um manual amoldado à realidade específica da Câmara Municipal de Pontal do Paraná – o que poderia, eventualmente, justificar os elevados valores.

Não é, no entanto, o que se verifica neste caso: examinando o material

⁹ Conforme ferramenta disponibilizada pelo Tribunal: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/calculo-de-atualizacao-monetaria-servicos/203>>. Último acesso em: 10 jul. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(páginas 210 a 265 da peça 15), observo que a cartilha possui **conteúdo genérico**, com “orientações” cabíveis, em tese, a qualquer câmara municipal do país. Trata-se, na realidade, de mera reunião de dispositivos da Constituição da República sobre a organização do Poder Legislativo municipal, com descrição geral de procedimentos e de conceitos básicos da atividade parlamentar e disponibilização de modelos dos principais documentos utilizados pelos vereadores no dia a dia (como atas, moções, emendas e requerimentos).

Nesse cenário, com a aparente comercialização de material “já pronto” – não customizado à realidade local, não desenvolvido especificamente para as necessidades da Câmara –, os valores despendidos são, de fato, **incompatíveis** com qualquer lógica de benefício do órgão, especialmente por se tratar de informações disponibilizadas de forma acessível e gratuita na internet (conforme frisou a unidade técnica).

Também se destaca o fato de a entidade fornecedora dos materiais – **contratada sem prévia pesquisa quanto à idoneidade e à qualificação técnica** – ter, aparentemente, **reduzida atividade comercial**: conforme atestou a Coordenadoria de Gestão Municipal, **a nota fiscal emitida à Câmara Municipal foi apenas a segunda de toda a história do Instituto**, criado em 2005.

Considerando que o senhor NELSON LORENÇONE, apesar de citado, não apresentou quaisquer justificativas, acompanho as manifestações uniformes pela **irregularidade do item** e pela **condenação do gestor ao ressarcimento do valor despendido nas cartilhas** – R\$ 5.500,00 (página 206 da peça 15) –, com as atualizações e acréscimos legais.

Deixo de acolher a proposta de aplicação da multa apresentada pela unidade técnica por julgar que a medida, cumulada com a condenação à devolução de valores, seria desproporcional à gravidade do fato – sendo suficiente, a meu ver, a recomposição do dano.

8) Contratação de empresa de propriedade de servidor comissionado da Câmara.

O item refere-se à contratação da “EPS – Representações, Comércio e Distribuição”, empresa de propriedade do senhor EDSON PORFÍRIO DE SOUZA – servidor comissionado da Câmara –, para o fornecimento de bens no valor total de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R\$ 4.258,00 (páginas 44 e 45 da peça 6).

Em suas justificativas, o servidor argumentou que ainda não integrava o quadro de pessoal da Câmara quando foi realizado o negócio: a venda ocorreu em 12/1/2009, enquanto sua admissão data de 2/2/2009 (peça 97). A Coordenadoria de Gestão Municipal atestou a informação (página 18 da peça 105).

Dessa maneira, acompanhando as manifestações uniformes, **afasto a irregularidade do item.**

9) Realização de despesas com combustível sem prévia licitação e sem controle do abastecimento de veículos.

De acordo com a equipe de fiscalização, a Câmara Municipal realizou várias despesas com combustíveis sem prévia licitação no período de julho de 2009 a janeiro de 2010, no valor total de R\$ 10.985,43 (páginas 49 a 52 da peça 6). Além disso, todos os pagamentos teriam sido realizados em favor de uma única empresa ("Auto Posto Ipanema Ltda."), não havendo nas notas fiscais identificação do veículo abastecido – o que, diante da ausência de diários de bordo, inviabilizava o controle dos gastos.

O senhor EDSON PORFÍRIO DE SOUZA alegou que havia um único posto de combustíveis no Município de Pontal do Paraná, justificando-se a falta de licitação pelo dispêndio de valores que "somaram pouco mais que o limite legal para a dispensa do processo licitatório (R\$ 8.000,00)", (peça 97). Acerca da inexistência de diário de bordo, o servidor afirmou que a Câmara possuía apenas um veículo, sendo, portanto, desnecessário o documento.

A Coordenadoria de Gestão Municipal não acolheu os esclarecimentos (páginas 18 a 21 da peça 105):

Quanto à alegação de que não era possível realizar a licitação, não foi anexada justificativa para tanto ou parecer do Diretor Jurídico, constando nos empenhos apenas a informação "inexigibilidade de licitação" (peça 15, fls. 278 a 333 do pdf).

Ademais, o artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93, dispõe sobre a dispensa de licitação para compras de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço.

No período analisado, os abastecimentos somaram R\$ 10.985,43 (dez mil e novecentos e oitenta e cinco reais e quarenta e três centavos), ultrapassando o valor permitido pela legislação, e, ademais, continuaram pelos meses seguintes não abrangidos pela Inspeção.

Ainda, tendo em vista que se tinha conhecimento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade de abastecer o veículo mensalmente, a Câmara dos Vereadores deveria ter se organizado para realizar processo licitatório, pois as aquisições constantes de combustível podem ser caracterizadas como parcelas de um mesmo serviço.

Ademais, mesmo que a frota fosse composta por um único veículo, tendo em vista que o abastecimento era custeado com dinheiro público, se fazia necessário prestar contas dos quilômetros percorridos que justificariam a compra de combustível, o que não foi feito, uma vez que não havia controle com diário de bordo.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, exige que “[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]”, sendo possível encontrar disposição semelhante no artigo 2º, caput, da Lei nº 8666/93.

Ainda, o artigo 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/92, afirma que caracteriza ato de improbidade administrativa a dispensa indevida de processo licitatório.

A unidade técnica, no entanto, afastou a responsabilidade do senhor EDSON PORFÍRIO DE SOUZA, propondo a aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 somente ao senhor NELSON LORENÇONE:

[...] as irregularidades indicadas nos Achados poderiam ter sido facilmente evitadas se a equipe atuante na Câmara Municipal fosse capacitada.

Ao menos um dos profissionais, em algum momento de sua atuação, deveria ter notado as falhas apontadas, especialmente aqueles que desempenhavam funções importantes, como a Diretora de Contabilidade, o Diretor Jurídico, o Diretor Administrativo e a Controladora Interna.

Uma vez que já foi afastada a responsabilidade dos demais agentes públicos no entendimento da DCM (peça 50) e do MPC (peça 51), não há como oferecer tratamento diverso ao Diretor Administrativo e puni-lo pela sua má atuação em separado de seus colegas.

As falhas cometidas pelo Diretor Administrativo não foram mais graves do que as falhas cometidas pela Diretora de Contabilidade e pelo Diretor Jurídico, sendo certo que a atuação de todos deveria ser fiscalizada pela Controladora Interna.

É evidente que a maior falha foi cometida pelo Presidente da Câmara, que escolheu mal sua equipe quando tinha o dever de nomear profissionais competentes para auxiliá-lo. Sendo assim, restringe-se a sugestão de aplicação de multa ao Sr. NELSON LORENÇONE.

O Ministério Público de Contas manifestou-se no mesmo sentido (peça 108).

Com a devida vênia, julgo não estarem claramente caracterizadas as irregularidades referidas pela equipe de fiscalização, visto que não foi evidenciado o favorecimento à empresa em questão: não há a demonstração, por exemplo, de que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

era efetivamente viável a licitação para a aquisição dos combustíveis. Nesse sentido, não foi refutada a afirmação do senhor EDSON PORFÍRIO DE SOUZA de que o posto de combustível mencionado era o único próximo da Câmara Municipal, o que, em tese, poderia justificar (ou minorar) eventual falha.

Tampouco há elementos concretos que indiquem desvio de recursos, simulação ou fraude na utilização do combustível; a simples ausência de diário de bordo do veículo não é suficiente, a meu juízo, para que se apliquem as sanções sugeridas.

Dessa maneira, **afasto a irregularidade do item.**

10, 11, 12, 13 e 14) Falhas em licitações realizadas pela Câmara.

Como os achados 10 a 14 referem-se a supostas irregularidades em licitações realizadas pela Câmara Municipal, analiso-os em conjunto.

De acordo com a equipe de fiscalização, houve a aquisição irregular de equipamentos (achado 10), de materiais de higiene, de limpeza e de copa e cozinha (achado 12), de material de expediente (achado 13) e de material gráfico (achado 14), além da contratação irregular de serviços de digitalização de documentos (achado 11).

Transcrevo o resumo dos fatos identificados (páginas 55 a 103 da peça 6):

Achado 10

Por meio do Pregão Presencial nº 10/2009, cujo objeto foi a aquisição de materiais permanentes para uso da Câmara Municipal de Pontal do Paraná, de acordo com as características e especificações constantes do ANEXO 1, o Poder Legislativo realizou a contratação da empresa Rosemir Machado de Carvalho Comércio de Equipamentos para Informática Ltda. - CNPJ 05.393.224/0001-24.

Tal contratação para fornecimento dos produtos se efetivou pelo valor total de R\$ 28.400,00 (vinte e oito mil e quatrocentos reais), distribuídos conforme segue: Lote 1 - Aparelhos e Utensílios Domésticos, R\$ 2.420,00; Lote 2 - Aparelhos e Equipamentos de Comunicação, R\$ 6.860,00; Lote 3 - Equipamentos de Processamentos de Dados, R\$ 10.790,00; Lote 4 - Equipamentos de Áudio, Vídeo e foto, R\$ 6,290,00; Lote 5 - Máquinas, Instalações e Utensílios de Escritórios, R\$ 1,350,00; Lote 6 - Mobiliário em Geral, R\$ 690,00,

Na análise do processo, foram verificadas as seguintes irregularidades:

1. Não foi juntado ao processo o ato de designação da comissão e do Pregoeiro Administrativo, estando em desacordo com o art. 38, 111, da Lei 8.666/93;
2. O orçamento elaborado pela Câmara dos bens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relacionados no lote 1 da licitação, conforme art. 3º, inciso 111 da Lei nº 10.520/02, teve por base os valores cotados através das empresas "Rosemir Machado de Carvalho Comercio de Equipamentos para Informática Ltda.", "Danielle Regina Lunkmoss Lohmann - ME" e "Pereira Karini & Correia Neto Ltda.", sendo que essas empresas não possuem autorização para o comércio de aparelhos e utensílios domésticos;

3. As empresas participantes do lote 1 do presente Pregão. "Rosemir Machado de Carvalho Comercio de Equipamentos para Informática Ltda." e "Danielle Regina Lunkmoss Lohmann ME", não comprovaram possuir ramo de atividade compatível com o objeto do lote 1 da licitação, já que não está expresso em seus contratos sociais o comércio de Aparelhos e utensílios domésticos como objeto social, portanto não poderiam participar do processo licitatório para fornecer as mercadorias constantes do Lote 1: Fogão 4 bocas, Máquina de Cortar Grama a Gasolina e Microondas;

4. O objeto do lote 1 não poderia ser adjudicado em favor da empresa "Rosemir Machado de Carvalho Comercio de Equipamentos para Informática Ltda.". tendo em vista a situação comentada no item 3 do presente achado.

[...]

Achado 11

Por meio do Pregão Presencial nº 17/2009, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de digitalização dos documentos da Câmara Municipal de Pontal do Paraná, de acordo com as características e especificações constantes no Anexo I do Edital dessa Licitação, a Câmara Municipal efetivou a contratação da empresa Simples Publicidades Ltda. - CNPJ 09.278.118/0001-50, para a prestação de serviços de digitalização dos documentos da Câmara Municipal de Pontal do Paraná pelo período de 12 meses, no valor total de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

Na análise do processo, foram verificadas as seguintes irregularidades:

1. Não houve uma justificativa clara para a necessidade da licitação (Lei 10.520/02, art. 32, art. I);

2. Não houve definição adequada do objeto licitado: o objeto não foi definido de forma clara, não foram predeterminados, de modo objetivo e uniforme, a qualidade e os atributos essenciais do serviço. No anexo I do Edital de Licitação, onde consta a descrição detalhada do objeto e as especificações dos serviços, verifica-se que o serviço a ser contratado consiste na digitalização de documentos, nada constando sobre a composição desses documentos e sua indexação; se dentre eles, existem processos ou são simples documentos administrativos; não foi definida a quantidade estimada de folhas a serem digitalizadas. Essas observações seriam necessárias para não restringir a competição (Lei 10.520/02, art. 32, art. 11);

3, Não consta do Processo Licitatório o orçamento que demonstre como a municipalidade chegou ao preço máximo fixado no Edital de Licitação, cabendo observar que os orçamentos apresentados não estão condizentes com o objeto licitado e não possuem as devidas assinaturas dos Representantes das Empresas (Lei 10.520/02, art. 3º, art. 111);

4. Não constam do Processo Licitatório os atos de designação da comissão de licitação e do pregoeiro administrativo, no entanto, a equipe de Inspeção obteve as cópias das Portarias nº 064/2009 de 04/05/2009 que constituiu a Comissão Permanente de Licitação, na sua totalidade por servidores comissionados, e 019/2009, de 05/01/2009, que designa Servidor para atuar como Pregoeiro administrativo da Câmara, sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a devida qualificação.

5. Não foi exigido a qualificação técnica da empresa vencedora, cabendo ressaltar que em seu Contrato Social, anexado ao processo, não consta do objeto social da sociedade a exploração de serviços de digitalização e indexação de documentos (Lei 10.520/02, art. 4º, XIII)

6. Não consta no Sistema SIM-AM o registro da licitação e os respectivos participantes e vencedores (Art. 6º da Instrução Normativa 32/09 – TCE-PR).

[...]

Achado 12

Conforme consulta, por amostragem, aos empenhos e contratos, apresentados a esta Equipe de Inspeção, relativos aos meses de janeiro 2009 a março 2010, foi observada a contratação da empresa J. T. Representações, para fornecimento de material de higiene e limpeza e material de copa e cozinha para a câmara, o que ocorreu mediante o contrato n.º 06/2010 de 05/03/2010, decorrente da licitação na modalidade convite n.º 001/2010, homologado em 02/03/2010. Através da Portaria n.º 099/2009 de 13/11/2009 foi constituída a Comissão Permanente de Licitação, composta pelos seguintes Membros:

[nota do Relator: quadro à página 72 da peça 6]

Verificado o processo da licitação, foram identificadas as seguintes situações:

- Não constou no processo o ato de designação da comissão de licitação (art. 38, III da Lei 8666/93);
- O convite foi feito para empresas que não pertence ao ramo do objeto cadastrado (art. 22, §3º da Lei 8666/93). As empresas: JT REPRESENTAÇÕES e a TASSI UNE CARTUCHOS, tem como atividade econômica principal o comércio varejista especializado de equipamento e suprimentos de informática. Já a empresa LONE STAR, tem como atividade econômica principal Restaurante e similares, todos foram habilitados para o fornecimento de material de higiene e limpeza e material de copa e cozinha;
- Os documentos e envelopes não foram rubricados pelos licitantes e pela Comissão, somente foi rubricado pelo Presidente da Comissão (art. 43, §2º da Lei 8666/93);
- A empresa LONE STAR, não enviou as declarações descritas no item 6.2.1 do edital que são necessários para habilitação, portanto não poderia ser considerada habilitada;
- O preço máximo fixado é incompatível como o preço vigente no mercado. Podemos verificar a discrepância dos valores máximos praticados nesse processo, no quadro abaixo, onde fica demonstrado que os valores definidos pela entidade estão muito além do praticado pelo mercado, não sendo observado o princípio da economicidade.

Conforme previsto no art. 15, § 6º, da Lei 8666/93, poderiam ser impugnados os preços constantes no quadro geral:

“§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.”

[...]

Achado 13

Conforme consulta, por amostragem, aos empenhos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratos apresentados a esta Equipe de Inspeção, relativos aos meses de janeiro 2009 a março 2010, foi observada a contratação da empresa J. T. Representações, para fornecimento de material de expediente para a câmara, o que ocorreu mediante o contrato n.º 07/2010 de 05/03/2010, no valor de R\$ 68.690,90, decorrente da licitação na modalidade convite n.º 002/2010, homologado em 02/03/2010.

Através da Portaria n.º 099/2009 de 13/11/2009 foi constituída a Comissão Permanente de Licitação, composta pelos seguintes Membros:

[nota do Relator: quadro à página 84 da peça 6]

Verificado o processo da licitação, foram identificadas as seguintes situações:

a) Não constou no processo o ato de designação da comissão de licitação (art. 38, 111 da Lei 8666/93);

b) O convite foi feito para empresas que não pertence ao ramo do objeto cadastrado (art. 22, §3º da Lei 8666/93), no caso da empresa CRI8TIANE MARCHIORO ME, que tem como atividade econômica principal Restaurante e similares, e mesmo assim foi habilitada para o fornecimento de material de expediente;

c) Os documentos e envelopes não foram rubricados pelos licitantes e pela Comissão, somente foi rubricado pelo Presidente da comissão (art. 43, §2Q da Lei 8666/93)

d) A empresa CRI8TIANE MARCHIORO ME, não enviou as declarações descritas no item 6.2.1 do edital que são necessários para habilitação, portanto não poderia ser habilitada.

[...]

Achado 14

Conforme consulta, por amostragem, aos empenhos e contratos apresentados a esta Equipe de Inspeção, relativos aos meses de janeiro 2009 a março 2010, foi observada a contratação da empresa J. T. Representações, para fornecimento de material gráfico para a câmara, o que ocorreu mediante o contrato n.º 08/2010 de 04/03/2010, no valor de R\$ 65.915,19 (sessenta e cinco mil, novecentos e quinze reais e dezenove centavos), decorrente da licitação na modalidade convite n.º 003/2010, homologado em 03/03/2010.

Através da Portaria n.º 099/2009 de 13/11/2009 foi constituída a Comissão Permanente de Licitação, composta pelos seguintes Membros:

[nota do Relator: quadro à página 84 da peça 6]

Verificado o processo da licitação, foram identificadas as seguintes situações:

a) Não constou no processo o ato de designação da comissão de licitação (art. 38, 111 da Lei 8666/93)

b) O convite foi feita para empresas que não pertencem ao ramo do objeto cadastrado (art. 22, §3º da Lei 8666/93). As empresas: JT REPRESENTAÇÕES e a TASSI UNE CARTUCHOS, tem como atividade econômica principal o comércio varejista especializado de equipamento e suprimentos de informática, já a empresa LONE STAR, tem como atividade econômica principal Restaurantes e similares, todos foram habilitados para o fornecimento de material gráfico;

c) Os documentos e envelopes não foram rubricados pelos licitantes e pela Comissão, somente foi rubricado pelo Presidente da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comissão (art. 43, §2º da Lei 8666/93);

d) A empresa CRISTIANE MARCHIORO ME, não enviou as declarações descritas no item 6.2.1 do edital, que são necessários para habilitação, portanto não poderia ser habilitada.

O senhor EDSON PORFÍRIO DE SOUZA defendeu que, como Diretor Administrativo, não era responsável pela verificação da legalidade das licitações da Câmara Municipal – tarefa que competiria ao pregoeiro (páginas 6 a 13 da peça 97). Sobre o achado 12, afirmou que os valores cotados são compatíveis com a realidade local, visto que “o Município está localizado no Litoral Paranaense e o custo de vida é mais alto que a média, os produtos sofrem acréscimo de preço provocado pelo deslocamento, escassez, sazonalidade etc”. Por fim, de acordo com o servidor, “uma análise global dos achados” revela que as irregularidades foram causadas pela falta de capacidade técnica da equipe, que não possuía “treinamento adequado para desempenhar as funções”, descartando-se má-fé ou dolo.

A senhora KEILLA CRISTINA MAZUR manifestou-se especificamente sobre o achado 11, alegando que “o departamento administrativo mediante ofício solicitou a prestação de serviço assim como a forma como o mesmo deveria ser realizado e que foi utilizado como base no Anexo 1 do Edital de Licitação” (páginas 6 a 12 da peça 36). Sobre não constar do SIM-AM o registro da licitação, argumentou que a tarefa competia ao contador que lhe sucedeu no cargo.

A Coordenadoria de Gestão Municipal opinou conclusivamente sobre os achados no seguinte sentido (páginas 21 a 31 da peça 105):

Achado 10:

Os agentes buscaram transferir sua responsabilidade um para o outro, mas fato é que a equipe como um todo cometeu falhas.

O artigo 38, inciso III, da Lei nº 8.666/93, prevê que o procedimento da licitação deverá conter o ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite, o que não ocorreu, como explicado no item 1.

Já o artigo 30, inciso II, desta mesma lei, dispõe que deverá ser apresentada documentação relativa à qualificação técnica das empresas participantes, com a devida comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, exigência que não foi respeitada, nos termos dos itens 2, 3 e 4.

Ainda, o artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, prevê a aplicação de multa administrativa caso não sejam observadas no processo licitatório as formalidades determinadas em lei.

Tendo em vista que a licitação não seguiu as regras previstas na Lei nº 8.666/93 e que o Presidente da Câmara reuniu a equipe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsável pelo procedimento e homologou o certame público, opina-se pela aplicação de multa administrativa ao Sr. NELSON LORENÇONE.

O Relatório sugere ainda a devolução do valor dispendido na licitação, entretanto, inexistente prova de que os itens comprados não foram efetivamente entregues pela empresa selecionada, sendo desproporcional determinar tal medida.

[...]

Achado 11:

Analisando o processo licitatório (peça 13, fls. 3 a 137), entende-se que os apontamentos do Relatório estão corretos, porém, quanto ao item 2, é possível considerar que o objeto foi suficientemente descrito no Anexo I.

Conforme informado, eram mais de 200.000 documentos, relativos aos anos de 1997 a 2009, dos Departamentos Legislativo, Administrativo, Jurídico, Controle Interno, Contábil, Financeiro, Recursos Humanos, Assessoria de Imprensa, Licitação e Compras, que deveriam ser digitalizados no prazo de até doze meses.

A descrição do objeto transmitiu às empresas participantes uma ideia relativamente clara do trabalho que deveria ser prestado e da estrutura necessária para realizá-lo dentro do tempo estipulado.

De todo modo, as irregularidades apontadas nos itens 1, 3, 4, 5, e 6 permaneceram. Os envolvidos na licitação não negaram a ocorrência das falhas (peças 36 e 97), tentando apenas transferir sua responsabilidade para outros agentes.

Houve evidente ofensa aos artigos 3º e 4º da Lei nº 10.520/02 sobre o pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Ademais, também foram desrespeitados os artigos 30 e 38 da Lei nº 8.666/93, uma vez que as irregularidades dos itens 3 e 4 são as mesmas já verificadas no Achado anterior nº 10.

Desta forma, deve ser determinada novamente a mesma sanção já sugerida ao Sr. NELSON LORENÇONE, conforme artigo 87, inciso III, alínea "d", da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, que prevê a aplicação de multa administrativa caso não sejam observadas no processo licitatório as formalidades determinadas em lei.

[...]

Achado 12:

Quanto ao item 5, o Diretor Administrativo afirmou (peça 97) que os valores cotados correspondem à realidade local, pois o Município está localizado no Litoral Paranaense e o custo de vida é mais alto que a média, os produtos sofrem acréscimo de preço provocado pelo deslocamento, escassez, sazonalidade, etc.

Tal afirmação é verdadeira, de todo modo, diversos produtos foram cotados por um preço muito além do usual, chegando a custar mais do que o dobro dos preços verificados pela Equipe de Inspeção.

Nesse sentido, o artigo 10, inciso V, da Lei 8.429/92, dispõe que caracteriza ato de improbidade administrativa permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado.

Já o artigo 85, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, prevê que poderá ser determinada a devolução de valores caso sejam constatadas irregularidades.

Assim, sugere-se que seja determinado ao Sr. NELSON LORENÇONE a devolução do valor de R\$ 8.198,31 (oito mil e cento e noventa e oito reais e trinta e um centavos) pago a mais nas compras de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mercado, devidamente atualizado.

Ainda, o artigo 89, § 1º, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, determina a aplicação de multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, pela prática dos atos relacionados no art. 10 Lei nº 8.429/92.

Desta forma, opina-se também pela aplicação de multa proporcional ao dano para o Sr. NELSON LORENÇONE, arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) da atualização do valor original de R\$ 8.198,31 (oito mil e cento e noventa e oito reais e trinta e um centavos).

No mais, como constam dos itens 1, 2, 3 e 4, não foram respeitadas as formalidades legais exigidas para o processo licitatório regrado pela Lei nº 8.666/93, de forma similar ao que ocorreu nos dois Achados anteriores, com a ausência de documentos importantes e seleção de empresas que atuam com objetos diversos daquele licitado.

Ademais, o Relatório informou que a comissão de licitação foi composta integralmente por servidores comissionados, o que ofende o artigo 51, caput, da Lei nº 8.666/93 e também a jurisprudência desta Corte:

[...]

O artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, prevê a aplicação de multa administrativa caso não sejam observadas no processo licitatório as formalidades determinadas em lei, sugerindo-se que seja determinada essa sanção ao Sr. NELSON LORENÇONE.

[...]

Achado 13:

Não foram respeitadas as formalidades legais exigidas para o processo licitatório regrado pela Lei nº 8.666/93, de forma similar ao que ocorreu nos três Achados anteriores.

Ademais, o Relatório informou que a comissão de licitação foi composta integralmente por servidores comissionados, o que ofende o artigo 51, caput, da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência desta Corte (Acórdão nº 2298/19 - Tribunal Pleno - Relator Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral).

Desta forma, opina-se pela aplicação de multa administrativa ao Sr. NELSON LORENÇONE, nos termos do artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, pela não observação das formalidades legais do processo licitatório.

[...]

Achado 14:

Evidente, portanto, que não foram respeitadas as formalidades legais exigidas para o processo licitatório regrado pela Lei nº 8.666/93, de forma similar ao que ocorreu nos quatro Achados anteriores.

Ademais, o Relatório informou que a comissão de licitação foi composta integralmente por servidores comissionados, o que ofende o artigo 51, caput, da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência desta Corte (Acórdão nº 2298/19 - Tribunal Pleno - Relator Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral).

O artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, prevê a aplicação de multa administrativa caso não sejam observadas no processo licitatório as formalidades determinadas em lei, sugerindo-se que seja determinada essa sanção ao Sr. NELSON LORENÇONE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas concordou com a unidade técnica (peça 108).

Nota-se que os achados tratam, essencialmente, de diversas infrações à Lei n.º 8.666/93 e à Lei n.º 10.520/02. A Câmara Municipal reiteradamente deixava de observar os regramentos aplicáveis em seus processos licitatórios, o que amolda os casos à hipótese prevista no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005:

Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:

[...]

III – No valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais):

[...]

d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor [nota: redação vigente na época dos fatos, anteriores à edição da Lei Complementar Estadual n.º 168/14];

Assim, acompanho as manifestações uniformes pela **irregularidade dos itens**. Mas, diante da recorrência de infrações de mesma natureza – praticadas em condições e circunstâncias semelhantes –, com fundamento nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, proponho a **aplicação de apenas uma multa** ao senhor NELSON LORENÇONE, contemplando todas as irregularidades descritas nos achados.

Por fim, deixo de propor a restituição de valores e a aplicação da multa proporcional ao dano referidas no achado 12, já que não verifico elementos robustos que indiquem o sobrepreço relatado pela equipe de fiscalização: a própria unidade técnica, em sua análise conclusiva, reconheceu que “o custo de vida [do Município de Pontal do Paraná] é mais alto que a média”. Desse modo, respeitosamente, não considero que a tabela apresentada no relatório de inspeção (página 74 da peça 6) – baseada exclusivamente em pesquisa feita no *site* da rede “Pão de Açúcar” (sem maior detalhamento a respeito da localização dos supermercados utilizados como parâmetro para a consulta de preços) – necessariamente reflita de forma acurada a realidade local, impedindo que se apure e quantifique com exatidão eventual dano



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao erário no caso concreto.

15) Inoperância do sistema de Controle Interno.

Além de destacar que o responsável pelo Controle Interno era servidor comissionado, a equipe de fiscalização descreveu diversas falhas nas atividades de controle do órgão (páginas 104 e 105 da peça 6):

Além do fato de que o Controlador Geral é cargo comissionado, constatou-se um Controle Interno inoperante, revelado pelos próprios achados do presente relatório, decorrentes de amostragem. A extensão do estudo e da avaliação do sistema de controle interno ficou condicionada ao objetivo geral e específico da inspeção, sendo que a equipe de inspeção constatou as seguintes deficiências:

1. Inexistência de procedimentos sistematizados e de relatórios gerenciais, bem como de conciliações e conferências periódicas desses relatórios;
2. Inexistência de auditoria interna.
3. Ausência de manifestação do Controle Interno quanto aos processos de Licitação em desacordo com as Leis 8666/93, 10.520/2002;
4. Ausência de manifestação do Controle Interno quanto a falta de conciliações bancárias;
5. Ausência de manifestação do Controle Interno quanto ao atraso das informações a serem disponibilizadas por meio do SIM-AM e do SIM-AP;
6. Ausência de manifestação do Controle Interno quanto à Comissão de Licitação e a legalidade e legitimidade de despesas;
7. Ausência de manifestação do Controle Interno quanto ao preenchimento de cargos comissionados em desacordo com o Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas;
8. Ausência de manifestação do Controle Interno quanto ao pagamento de gratificação RETIDE em desacordo com a legislação;
9. Inexistência de instrumentos de medição e prevenção ou estabelecimento de determinadas ações que visem solucionar problemas ou preveni-los a fim de evitar demandas judiciais e infrações administrativas;

A Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas opinaram pela aplicação ao senhor NELSON LORENÇONE da multa de que trata o artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, visto que, por responsabilidade dele, “não havia, de fato, controle interno na Câmara de Vereadores”.

Embora concorde com tais conclusões – razão pela qual acompanho as propostas pela **irregularidade do item** –, considerando as sanções já sugeridas ao Presidente da Câmara, julgo que não seria proporcional aplicar mais uma multa em razão da própria falta de fiscalização que, em tese, seria atribuível às servidoras ocupantes do cargo de controlador-geral. Ante a evidente precariedade da estrutura



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Controle Interno do órgão naquela época (constatada na inspeção), no entanto, também deixo de propor sanções a elas.

A respeito do fato de a controladora-geral ser ocupante de cargo em comissão, por fim, remeto às observações apresentadas no item 5 desta proposta de decisão quanto à não configuração de irregularidade.

Conclusão.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal:

1) **aprove parcialmente** o relatório de inspeção em exame, no sentido de:

1.1) **considerar irregulares** os fatos descritos nos achados 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14 e 15; e

1.2) **afastar as irregularidades** referentes aos achados 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9;

2) **condene** o senhor NELSON LORENÇONE, Presidente da Câmara Municipal de Pontal do Paraná no período inspecionado, ao **pagamento de duas multas**, previstas:

2.1) no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão dos fatos descritos no achado 6 (pagamento irregular de gratificação a servidores comissionados); e

2.2) no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão dos fatos descritos nos achados 10, 11, 12, 13 e 14 (falhas em licitações realizadas pela Câmara);

3) **condene** o senhor NELSON LORENÇONE ao **ressarcimento do valor** irregularmente gasto com a aquisição de cartilhas educativas (achado 7) – R\$ 5.500,00 –, com as atualizações e acréscimos legais, nos termos da fundamentação do voto; e

4) **determine o encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização** a fim de que, utilizando-se dos bancos de dados e dos mecanismos de fiscalização do Tribunal, verifique se há indícios de que servidores comissionados da Câmara de Vereadores de Pontal do Paraná recebem atualmente gratificações como a descrita no achado 6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VOTO DO AUDITOR JOSÉ MAURÍCIO DE ANDRADE NETO

(Voto parcialmente divergente – não acolhido)

Em que pese o notável voto do Relator, divirjo, em parte, do referido juízo, por entender inafastáveis as irregularidades do achado de n.º 09, relativo à legalidade e legitimidade de despesas com combustíveis e lubrificantes automotivos.

Acolho o relatório do voto condutor, pois bem elucidados os fatos no decurso do processo.

Inicialmente, sobre o achado n.º 09, discorro abaixo:

a) Realização de despesas com combustível sem prévia licitação e sem controle do abastecimento de veículos

No seu voto condutor, o ilustre relator alega que *“não há a demonstração, por exemplo, de que era efetivamente viável a licitação para a aquisição dos combustíveis”*, e que *“não foi refutada a afirmação do senhor EDSON PORFÍRIO DE SOUZA de que o posto de combustível mencionado era o único próximo da Câmara Municipal, o que, em tese, poderia justificar (ou minorar) eventual falha.”*

Com a devida vênia, é cediço que o processo licitatório é regra para contratação ou aquisição pela administração Pública de proposta mais vantajosa, em respeito aos princípios constitucionais do art. 37, XXI, da CF; portanto, não cabe discricionariedade ao gestor para analisar se realiza, ou não, o processo licitatório.

Caso entendesse pela dispensa ou inexigibilidade da licitação, deveria o gestor apresentar os motivos e justificativas plausíveis para tal, consoante os ditames da lei; contudo, nem mesmo em sede de contraditório consta consulta ou parecer do departamento jurídico sobre a questão.

Importante consignar que a Lei n.º 8.666/93, ao regulamentar o art. 37, XXI, da CF, estabeleceu que:

Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.¹⁰

¹⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre a dispensa de Licitação, dispôs o seguinte:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior [10% de R\$80.000,00] e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Assim, conclui-se que a dispensa de licitação não se aplica ao presente caso, tendo em vista que o valor despendido, de R\$ 10.985,43 (dez mil novecentos e oitenta e cinco reais e quarenta e três centavos), ultrapassara o limite disposto no art. 24, II, da referida lei, à época.

Com relação ao argumento de que só existia um estabelecimento para fornecimento de combustível, esse também não merece ser acolhido.

Valendo-me do princípio da oficialidade e da verdade real, realizei consulta ao Estudo de Impacto Ambiental realizado para construção do Porto de Pontal do Paraná, do qual depreende-se que o número de postos de combustível em 2007 já era 07 (sete), não sendo razoável imaginar que em apenas dois anos seis deles tenham deixado de existir.¹¹

Ademais, a experiência deste Conselheiro Substituto, frequentador assíduo das praias de Pontal do Paraná há mais de 30 anos, forma a convicção de que não havia somente um posto de combustível na cidade em 2007.

¹¹ Disponível em:

https://docs.ufpr.br/~edugeo/Estudos_Ambientais_Litoral/2005_EIA_RIMA_PortoPontal/EIA/Cap%C3%ADulo%209/Cap%C3%ADulo%209%20Conclus%C3%B5es.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



AMB | PLANEJAMENTO AMBIENTAL
Biotecnologia Ltda

EIA - Porto Pontal Paraná

Tabela 5.3.33: Número de estabelecimentos segundo setor de atividade e atividade econômica - Pontal do Paraná. 1999 e 2007.

Setor de atividade	Número de estabelecimentos 1999	(%) 1999	Número de estabelecimentos 2007	(%) 2007
INDÚSTRIA	63	9,5	94	4,27
Construção Civil	44	69,84	55	-58,51
Mobiliário	4	6,35	6	6,38
Produtos Alimentares	3	4,76	4	4,26
Editorial e gráfica	2	3,17	11	+11,70
Metalúrgica	1	1,59	2	2,13
Outros	9	14,29	16	17,02
COMÉRCIO	378	57,01	1.673	75,98
Produtos Alimentares	194	51,32	729	43,57
Mercadorias em geral	70	18,52	12	0,72
Mat. de construção	35	9,26	86	5,14
Tecidos, vestuário	21	5,56	130	7,77
Supermercados	15	3,97	22	1,32
Farmácia, drogaria	12	3,17	32	1,91
Postos combustível	6	1,59	7	0,42
Produtos Agrícolas	6	1,59	21	1,26
Perfumaria	4	1,06	11	0,66
Outros	15	3,97	623	37,24
SERVIÇOS	222	33,48	435	19,75
Alojamento, alimentação	73	32,88	28	- 6,44
Reparação, conservação	39	17,57	87	20,00
Diversão pública	23	10,36	39	8,97
Set. Público, comunitário	20	9,01	47	10,80
Turismo, representação	20	9,01	52	11,95
Locação, guarda bens	13	5,86	44	+10,11
Transporte, comunicação	11	4,95	25	5,75
Técnicos, artístico	8	3,60	47	+10,80
Financeiro	5	2,25	8	1,84
Outros	10	4,50	58	13,33
TOTAL GERAL	663	100,00	2.202	100,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Pontal Paraná, Setor Cadastro.
Dados de 1999, extraídos de Pontal do Paraná, 2003, Segundo Caderno, p. 19-21. Dados de 2007, proporcionados pela Prefeitura.

Portanto, sendo a contratação sem licitação grave ofensa aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e isonomia (excetuando-se os casos permitidos em Lei), entendo ser correta a penalização do gestor responsável.

Além disso, o fato de não existir diário de bordo ou identificação do veículo demonstra o descaso do gestor no trato da coisa pública, gerando ofensa direta ao princípio da moralidade e às premissas da Lei n.º 101/2000¹² (LRF), pela qual pressupõe-se que as ações na Administração Pública devem ser realizadas sob a égide do controle e da transparência.

¹² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, divirjo do voto condutor e acompanho a unidade técnica pela irregularidade do item; porém, diferentemente do que fora sugerido pela Coordenadoria de Gestão Municipal, entendo que a aplicação de uma multa única pela irregularidade é medida suficiente, haja vista que tal sanção cumpre o caráter tanto sancionatório quanto pedagógico da questão.

VOTO

Ante o exposto, proponho a **APROVAÇÃO PARCIAL** do Relatório de Inspeção, divergindo em parte do voto do Relator, unicamente quanto ao achado de n.º 09, nos seguintes termos:

a) Achado n.º 09 – pela IRREGULARIDADE, com aplicação da multa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao gestor, Sr. **NELSON LORENÇONE**, ante a dispensa irregular de licitação.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

1) **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares:

1.1) **aprovar parcialmente** o relatório de inspeção em exame, a fim de:

1.1.1) **considerar irregulares** os fatos descritos nos achados 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14 e 15; e

1.1.2) **afastar as irregularidades** referentes aos achados 1, 2, 3, 4, 5 e 8;

1.2) **condenar** o senhor NELSON LORENÇONE, Presidente da Câmara Municipal de Pontal do Paraná no período inspecionado, ao **pagamento de duas multas**, previstas:

1.2.1) no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão dos fatos descritos no achado 6 (pagamento irregular de gratificação a servidores comissionados); e

1.2.2) no artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão dos fatos descritos nos achados 10, 11, 12, 13 e 14 (falhas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em licitações realizadas pela Câmara);

1.3) **condenar** o senhor NELSON LORENÇONE ao **ressarcimento do valor** irregularmente gasto com a aquisição de cartilhas educativas (achado 7) – R\$ 5.500,00 –, com as atualizações e acréscimos legais, nos termos da fundamentação do voto; e

1.4) **determinar o encaminhamento dos autos** à **Coordenadoria-Geral de Fiscalização** a fim de que, utilizando-se dos bancos de dados e dos mecanismos de fiscalização do Tribunal, verifique se há indícios de que servidores comissionados da Câmara de Vereadores de Pontal do Paraná recebem atualmente gratificações como a descrita no achado 6; e

2) **por maioria absoluta**, nos termos do voto do Relator, **afastar a irregularidade** referente ao achado 9.

O Auditor José Maurício de Andrade Neto votou no sentido de considerar irregulares os fatos descritos no achado 9, com a respectiva aplicação ao senhor NELSON LORENÇONE da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (voto não acolhido).

Integraram o *quorum* o Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Auditores JOSÉ MAURÍCIO DE ANDRADE NETO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 21 de setembro de 2023 – Sessão Virtual n.º 16.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro no exercício da Presidência