# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 737710/17 |
| ASSUNTO: | RECURSO DE REVISTA |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA |
| INTERESSADO: | ALKI SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA ME, CONSTRUTORA TRES PINHEIROS LTDA, CONTO EMPREITEIRA DE MÃO DE OBRA LTDA ME, J. PEREIRA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS S/C LTDA ME, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, OBJETIVA ENGENHARIA LTDA, OLIZANDRO JOSE FERREIRA, SJP CONSTRUÇÃO CIVIL E EMPREENDIMENTOS LTDA, SOCIEDADE NACIONAL DE ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES PÚBLICOS, TERPASUL CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA |
| ADVOGADO / PROCURADOR | ANDRE CARNEIRO DE AZEVEDO, DANIEL MORENO PORTELLA, DICESAR BECHES VIEIRA, DICESAR BECHES VIEIRA JÚNIOR, JANE CARLA SOARES FRAGOSO, JOSÉ JOVAL CONCEIÇÃO, MARCO AURELIO BATISTA DA SILVA MATOS, PEDRO BUENO BRIZOLARA, ROBERTO RIVELINO DA ROCHA |
| RELATOR: | CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA |

**ACÓRDÃO Nº 3446/23 - Tribunal Pleno**

Recurso de Revista. Prestação de Contas do Prefeito Municipal. Exercício de 2005. Aplicação da Lei Complementar 113/05. Irretroatividade da lei. Nulidade. Prejulgado nº 1. Conhecimento e provimento.

## 1 RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo senhor Olizandro José Ferreira, na qualidade de ex-prefeito de Araucária, em face do Acórdão de Parecer Prévio 229/17-Segunda Câmara[1], que considerou irregulares as contas de 2005 do Poder Executivo de Araucária, nos seguintes termos:

> I- Emitir parecer prévio, com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas „b", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, recomendando a irregularidade das contas do Sr.

[1] Unanimidade: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Ivan Lelis Bonilha e Ivens Zschoerper Linhares. Relator Auditor Cláudio Augusto Canha.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

Olizandro José Ferreira, referentes ao Município de Araucária, alusivas ao exercício financeiro de 2005, em face da ausência de cópia do ato que nomeou o Conselho Municipal de Saúde, acompanhado de documento assinado por todos os membros, atestando a correta aplicação dos recursos e indicando as datas de realização das audiências públicas trimestrais e, com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas „f", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, decida pela emissão de Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas do Sr. Olizandro José Ferreira, referentes ao Município de Araucária, alusivas ao exercício financeiro de 2005, em face da realização de despesas sem licitação ou sem indicação de processo de dispensa;

II- Apontar, com fulcro no art. 28, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ressalvas quanto à publicação intempestiva do relatório resumido de execução orçamentária, referentes aos 1º, 2º, 3º e 5º bimestres (09/08/2005, 09/08/2005, 09/08/2005 e 02/12/2005), ao critério estabelecido para reajuste da remuneração dos agentes políticos, atrelado ao reajuste dos servidores públicos e não limitado à reposição inflacionária, à apropriação extemporânea na receita orçamentária do Imposto de Renda Retido na Fonte e à publicação em atraso do Relatório de Gestão Fiscal correspondente ao 1º quadrimestre de 2005 (09/08/2005);

III- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos irregularmente (fl. 015 da peça processual nº 098) pela empresa "TERPASUL Construtora de Obras Ltda.", solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 14.625,28 (quatorze mi l e seiscentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos), devidamente corrigidos e atualizados;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

IV- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos irregularmente (fl. 015 da peça processual nº 098) pela empresa “S.J.P. Construção Civil e Empreendimentos Ltda.”, solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 14.762,36 (quatorze mil e setecentos e sessenta e dois reais e trinta e seis centavos), devidamente corrigidos e atualizados;

V- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos irregularmente (fl. 015 da peça processual nº 098) pela empresa “Construtora Três Pinheiros Ltda.”, solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 16.688,47 (dezesseis mil e seiscentos e oitenta e oito reais e quarenta e sete centavos), devidamente corrigidos e atualizados;

VI- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos irregularmente (fl. 015 da peça processual nº 098) pela empresa “J. Pereira Construções e Serviços S/C Ltda.”, solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 35.449,99 (trinta e cinco mil e quatrocentos e quarenta e nove reais e noventa e nove centavos), devidamente corrigidos e atualizados;

VII- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos irregularmente (fl. 015 da peça processual nº 098) pela empresa “M. Souza & Souza Ltda.”, solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 10.044,19 (dez mil e quarenta e quatro reais e dezenove centavos), devidamente corrigidos e atualizados;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

VIII- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos irregularmente (fl. 015 da peça processual nº 098) pela empresa “Conto Empreiteira de Mão de Obra Ltda.”, solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 10.945,31 (dez mil e novecentos e quarenta e cinco reais e trinta e um centavos), devidamente corrigidos e atualizados;

IX- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual

nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos irregularmente (fl. 015 da peça processual nº 098) pela empresa “ALKI Serviços de Construção Civi l Ltda. ME”, solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 26.699,37 (vinte e seis mil e seiscentos e noventa e nove reais e trinta e sete centavos), devidamente corrigidos e atualizados;

X- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos irregularmente (fl. 015 da peça processual nº 098) pela empresa “Objetiva Engenharia Ltda.”, solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 9.800,00 (nove mil e oitocentos reais), devidamente corrigidos e atualizados;

XI- Condenar, com fulcro no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao recolhimento ao erário municipal dos valores recebidos em face da terceirização indevida de mão obra (fl. 015 da peça processual nº 098) pela Sociedade Nacional de Assistência aos Servidores Públicos - SONASEP, solidariamente com o Sr. Olizandro José Ferreira, no montante de R$ 444.438,94 (quatrocentos e quarenta e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

quatro mil e quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e quatro centavos), devidamente corrigidos e atualizados;

XII- Determinar o encaminhamento de cópias das principais peças dos autos ao Ministério Público Estadual, para as providências que entender cabíveis, nos termos do art. 248, § 6º, do Regimento Interno.

Em suas razões recursais, o responsável inicialmente suscitou que a decisão recorrida aplicou sanções por atos de 2005, com fulcro na Lei Complementar nº 113/2005, a qual entrou em vigor em 05/05/2006, razão pela qual não poderia ter havido a retroatividade da norma a fatos anteriores a sua vigência.

Alegou que a Rede Municipal de Ensino de Araucária era composta de 40 imóveis escolares, ocorrendo desgaste elevado que impõe a necessidade de medidas emergenciais de consertos e adaptações capazes de garantir a segurança dos alunos. Reconheceu ser imperativa a realização do processo licitatório, mas que, diante de dificuldades momentâneas, especialmente na manutenção de escolas e postos de saúde que ocorrem de forma contínua e constante, os empenhos não foram precedidos de licitação.

Sobre a terceirização de mão-de-obra, o recorrente ressaltou que a contratação ocorreu em 2005 e se deu por meio do Processo Administrativo n° 1514/2005, cujo objeto foi a realização de termo de parceria a ser firmado entre o Município de Araucária e OSCIP selecionada para viabilização dos programas de Agentes Comunitários de Saúde, Agentes de Dengue e Profissional para a Farmácia Popular do Brasil.

Anexou cópia do procedimento e aduziu que, embora não tenha sido aberto especificamente com o título processo licitatório, ou dispensa de licitação, tramitou como se assim fosse, tendo o aval do Conselho Municipal de Saúde e da Procuradoria-Geral do Município, que exarou Parecer pelo deferimento do pedido da Secretaria Municipal de Saúde.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

Também defendeu que no ano de 2006 o Município de Araucária, sob a sua gestão, lançou o Edital nº 048/2006, destinado ao provimento de Cargos do Município de Araucária no regime celetista para Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias, de modo a demonstrar que, após tratar a questão emergencial da época de seu primeiro mandato, já no ano seguinte adotou medida de regularização.

Ao final, requereu o seguinte:

> a) Seja recebido o presente Recurso de Revista, com os documentos que o instruem, por tempestivo;
>
> b) Sejam-lhe atribuídos os efeitos devolutivo e suspensivo, conforme previsão do artigo 73 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e 484 do Regimento Interno;
>
> c) A nulidade do decisum que recomendou a aplicação de sanção de irregularidade e condenação de devolução de valores ao Recorrente com fundamento na Lei Estadual Complementar nº 113/2005, considerando-se que a referida Lei entrou em vigor em 05/05/2006, sendo, portanto, posterior aos fatos que são do exercício de 2005, eis que é vedada a retroatividade da norma penal ou sancionatória nos termos da legislação pátria e pelo princípio constitucional de irretroatividade da norma penal ou sancionatória;
>
> d) Não obstante, e por amor à dialética, mesmo que aplicável, diante de todo o exposto, que seja reconhecido que o caso de suposta irregularidade constante na primeira parte do inciso I do decisum, não se subsume ao disposto no art. 16, inc. III, alínea “b” da Lei Estadual Complementar nº 113/2005, pois existe ato que nomeou o Conselho Municipal de Saúde, há Atestado expedido pelo Conselho Municipal de Saúde atestando a correta aplicação dos recursos e declarando a realização das audiências públicas trimestrais;
>
> e) Também por amor à dialética, mesmo que aplicável, diante de todo o exposto, que seja reconhecido que os casos de supostas irregularidades constantes na segunda parte do inciso I do decisum, não se subsumem ao disposto no art. 16, inc. III, alínea “f”, eis que resta comprovado que a realização de despesas dos empenhos elencados não se configurou em fracionamento de serviços capaz de indicar a necessidade de licitação, e que a praxe administrativa da época era de procedimento simplificado de dispensa de licitação para os casos dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 – dispensa por valor, e que houve processo administrativo para a contratação da OSCIP Sonasep, este com regular trâmite, parecer favorável da Procuradoria-Geral do Município e aval do Conselho Municipal de Saúde, assim também pela execução dos serviços e pela não indicação de qualquer dano ao erário, quer seja nas Instruções da Unidade Técnica, quer seja no Acórdão de Parecer Prévio nº 229/20017;
>
> f) Que seja reconhecido que a condenação a restituição de valores de forma solidária pelo Recorrente não se amolda ao disposto no art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, isto porque no caso em tela não houve dano ao erário, eis que os serviços foram todos executados e atestados por servidores, não havendo apontamento de dano ao erário ou sua quantificação, e no fato de que não pode haver presunção de dano, este que deve ser comprovado, o que não consta nos autos sob análise;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

g) Em complementação aos pedidos anteriores, que seja conhecido o presente recurso e que, no mérito, seja provido, julgando-se pela recomendação de regularidade das contas do Município de Araucária referentes ao exercício financeiro de 2005, apresentadas pelo Recorrente;

h) Alternativamente ao pleito anterior, por amor à dialética, sejam as irregularidades convertidas em ressalvas, posto que desconstituídas ou justificadas, considerando-se, ainda, que já se passaram 12 (doze) anos, e as eventuais falhas formais foram corrigidas; e,

i) Seja afastada qualquer responsabilidade, sanção e/ou penalização de restituição de valores pelo Recorrente, eis que agiu de boa-fé, dentro das condutas e trâmites administrativos adotados à época pela prefeitura de Araucária, considerando-se que os serviços contratados foram prestados e atestados, não havendo dano ou prejuízo ao erário, forte no princípio da vedação do enriquecimento ilícito ou sem causa do município.

O recurso foi recebido pelo Despacho 1828/17-GACAC (peça 250).

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, através da Instrução 196/21 (peça 277), opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso.

Já o Ministério Público de Contas, pelo Parecer 179/21-6PC (peça 278) opinou pelo provimento do recurso, para reconhecer a nulidade da decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio nº 229/17, proferido pela Segunda Câmara.

Pelo Despacho 420/21-GCILB (peça 279) determinei o retorno dos autos à CGM para que complementasse a sua manifestação técnica, eis que não tinha se manifestado acerca da preliminar suscitada pelo recorrente.

Em sede de reanálise, a CGM exarou a Instrução 3318/22 (peça 281), mediante a qual opinou pelo provimento do recurso.

Pelo Parecer 999/22-6PC, o Ministério Público de Contas reiterou seu opinativo anterior pelo provimento do recurso com reconhecimento da nulidade da decisão recorrida.

É o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

De início, presentes os pressupostos de admissibilidade, ratifico o recebimento do recurso.

Entendo que o recurso comporta provimento, eis que de fato procede a arguição de nulidade feita pelo recorrente quanto à aplicação da Lei Complementar 113/05.

Conforme relatado, a decisão recorrida tratou da Prestação de Contas Municipal de Araucária relativas ao exercício de 2005.

A Lei Complementar 113/05 entrou em vigor com a sua publicação em 15/12/2005, portanto, em data posterior aos fatos.

O Prejulgado nº 1 desta Corte de Contas estabelece a impossibilidade da Lei Complementar nº 113/05 retroagir e atingir fatos ocorridos antes de 15 de dezembro de 2005, veja-se:

> PREJULGADO Nº 1
>
> Pela impossibilidade de aplicação das sanções previstas no artigo 85 da LC nº 113 relativamente a fatos ocorridos antes de 15 de dezembro de 2005, em protocolados posteriores ou não à data de sua vigência. Por maioria qualificada, contra o voto do relator, não aceitar a proposta de errata para retirar a menção ao Provimento nº 36/98-TC, do item II da Resolução nº 01/2006.

Repise-se, ainda, o seguinte trecho do Acórdão 270/06-TP, que estabeleceu o Prejulgado nº 1:

> Pois bem, a Lei Complementar Estadual nº113/2005 é um conjunto formado, basicamente, por três tipos de normas: a) as de caráter instrumental (definidoras de competência e atribuições), as de caráter processual (definidoras de modos de procedimentos) e as de caráter penal (definidoras de sanção de qualquer natureza).
>
> As primeiras têm aplicação a partir de sua entrada em vigor. As segundas, só podem retroagir, desde que seja para beneficiar a parte interessada, em caso contrário, é de se admitir a ultratividade de Lei anterior. Quanto às últimas, de caráter sancionatório, é regra constitucional a sua irretroatividade.
>
> Acerca do hipotético conflito de leis no tempo, isto é, na limitação da eficácia das normas novas (Lei Complementar Estadual nº113/2005 e do Regimento Interno) em conflito com as anteriores (Lei Estadual n°6515/67), a doutrina

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

> pátria e a jurisprudência têm trilhado os seguintes critérios de aplicabilidade dos princípios da retroatividade e irretroatividade, assim sintetizados:
>
> a) A regra geral, no silêncio da lei, é o princípio constitucional da irretroatividade das leis (art.5°, inciso XXXVI da CF);
>
> b) Excepcionalmente, poderá haver retroatividade: b.1) se expressa, e não ofender direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada (art.6ª, do Decreto-Lei nº4.657/1942, da Lei de Introdução ao Código Civil); b.2.) ou quando extinguirem ou reduzirem as penas (art.5º, XL, da CF); b.3) proteção do contribuinte contra voracidade do Fisco (art.150, III, da CF).

De fato, a regra é a irretroatividade das leis, sendo que a sua retroatividade é possível excepcionalmente caso seja expressa, sem ofender a direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada ou se for benéfica.

Pois bem. A decisão recorrida fundamentou todos os 12 incisos da sua parte dispositiva na Lei Complementar nº 113/05.

Não se tratando de possibilidade em que a lei possa retroagir, corroboro a conclusão do órgão ministerial pelo reconhecimento da nulidade do Acórdão de Parecer Prévio 229/17-S2C.

Reconhecendo a arguição de nulidade, resta prejudicada a análise das razões recursais, motivo pelo qual deixo de analisar o mérito do presente Recurso.

## 3 VOTO

Em face do exposto, nos termos do art. 377[2] do Regimento, **VOTO** pela declaração da nulidade do Acórdão de Parecer Prévio 229/17-S2C, devendo o feito retornar concluso ao gabinete do relator originário para exarar nova decisão.

[2] Art. 377. O Relator ou o Tribunal, ao pronunciar a nulidade, declarará os atos a que ela se estende, ordenando as providências necessárias, a fim de que sejam repetidos ou retificados.
§ 1º Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.
§ 2º Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveitaria a declaração de nulidade, o Tribunal não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.
§ 3º Pronunciada a nulidade na fase recursal, compete:
I - ao Relator do recurso declarar os atos a que ela se estende;
II - ao Conselheiro ou Auditor, sob cuja Relatoria o ato declarado nulo foi praticado, ou ao seu sucessor, ordenar as providências necessárias para a repetição ou retificação do ato.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para inversão da autuação.

**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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Declarar a nulidade do Acórdão de Parecer Prévio 229/17-2C, devendo o feito retornar concluso ao gabinete do relator originário para exarar nova decisão;

II - após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para inversão da autuação.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 26 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

**IVAN LELIS BONILHA**
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.ISVJ