# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 204069/16 |
| ASSUNTO: | REPRESENTAÇÃO |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE PEROBAL |
| INTERESSADO: | ALMIR DE ALMEIDA, JEFFERSON CASSIO PRADELLA, LUIZ CARLOS BARRADAS, MUNICÍPIO DE PEROBAL |
| ADVOGADO / PROCURADOR | MARCIO ANTONIO BATISTA DA SILVA |
| RELATOR: | CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO |

**ACÓRDÃO Nº 3743/23 - Tribunal Pleno**

Paralisação processual por mais de 5 anos. Citação do gestor para se manifestar das imputações decorridos mais de 7 anos dos fatos narrados como irregulares. Não se pode exigir do jurisdicionado que se defenda de ato que não lhe é expressamente atribuído por este Tribunal de Contas, sob pena de infringência do devido processo legal. Prescrição. Reconhecimento. Duração razoável do processo. Inobservância. Garantia constitucional voltada à eficiência e tempestividade das decisões. Voto condutor que aplica o máximo da sanção por continuidade delitiva. Ausência de dano ao erário. Extinção da representação.

## 1 RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (relator originário)

Trata-se de representação, proposta pelo então vereador LUIZ CARLOS BARRADAS, em face do **MUNICÍPIO DE PEROBAL,** por meio da qual noticiou que verificou diversos empenhos sem que ocorresse o devido processo de licitação, dentre eles: a) contrato com Norospar no valor de R$ 36.700,00; b) contrato de transporte com Viação Umuarama Ltda. no valor de R$ 32.276,73; c) serviços hospitalares no valor de R$ 34.000,00; d) Maria Izabel V. Alcantara, empresa de serviços de malotes, no valor de R$ 9.000,00; e) Aquisição de tintas, no valor de R$ 54.299,40; f) serviços de pedreiro e/ou mão de obra no valor de R$ 235.000,00; g) gastos com peças mecânicas no valor de R$ 345.000,00; h) gastos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

com serviços médicos no valor de R$ 333.478,50; i) gastos em mercados no valor de R$ 45.000,00; j) serviços metalúrgicos no valor de R$ 33.000,00; k) gastos com locação de retroescavadeira e caminhão, no valor de R$ 60.000,00; l) pesquisa e serviços gráficos no valor de R$ 45.000,00.

Diante do exposto, pugna pelo reconhecimento da representação para apuração das irregularidades.

Em contraditório o MUNICÍPIO DE PEROBAL afirmou: a) não existe hospital em Perobal, de modo que procedimentos médicos são encaminhados à Umuarama-PR; b) Viação Umuarama detém o monopólio do transporte de passageiros na linha intermunicipal, fato se enquadraria em dispensa de licitação; c) objeto de representação é impreciso, não especificando do que se refere o valor de R$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais); d) o valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais) de malote decorre de encaminhamentos fiscais de interesse do município, serviço que, devido a especialidade, pode ser objeto de dispensa de licitação; e) como o prédio em que se localizava a prefeitura estava com sérias infiltrações, foi necessário acomodar a nova sede de forma emergencial, de modo que os valores gastos em tintas, no montante de R$ 54.299,40 (cinquenta e quatro mil duzentos e noventa e nove reais e quarenta centavos) decorre da acomodação da nova sede; f) valor de R$ 333.478,50 (trezentos e trinta e três mil quatrocentos e setenta e oito reais e cinquenta centavos) referente a gastos médicos vinculados à empresa Clínica Médica Franslaine Ltda Me, tendo por objeto o Pregão 003/2013; g) despesas relativas ao mercado decorreram de materiais de limpeza e higiene, gêneros alimentícios, decorrentes do Pregão de n. 039/2015, 382/2015, 018/2015, 025/2015, 018/2015; h) serviços de retroescavadeira foram serviços emergenciais efetuados pelo município no aterro sanitário.

No Despacho n. 09/17, do então corregedor geral à época, Conselheiro Durval Amaral (peça 18), foi determinada a inclusão do município de Perobal e do Prefeito à época (2017), de modo que foi citado o sr. Almir de Almeida, então prefeito, e o Município de Perobal (ARs em peças 26 e 27).

Ocorre que, conforme pontuado pelo sr. Almir de Almeida (peça 29), quem deveria ter sido citado era o sr. Jefferson Cassio Pradella (gestão 2013/2016),

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

sendo assim o município ressaltou que as ilegalidades foram configuradas na gestão passada, antes do prefeito Almir de Almeida assumir o cargo eletivo – 1º de janeiro de 2017.

Em instrução n. 2816/22 (peça 34) a Coordenadoria de Gestão Municipal afirmou que transcorrido o lapso temporal entre os fatos e, não tendo o gestor Jefferson Cassio Pradella sido citado, até o momento, opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão sancionatória.

Diferentemente do que propôs a unidade técnica, o Ministério Público de Contas, no Parecer 560/22 – 2PC (peça 35), elaborado pela Procuradora Kátia Regina Puchaski, compreendeu que o prefeito Jefferson Cassio Pradella teria sido citado, pois subscreveu a petição do município. Deste modo, opinou para afastar a prescrição.

Em Despacho 78/22 – GCMRMS, determinei a intimação de JEFFERSON CASSIO PRADELLA (em 1º de dezembro de 2022) (peça 40).

Em contraditório, este pugnou pelo reconhecimento da prescrição.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, conclusivamente, na Instrução 481/23 reiterou a tese da aplicação da PRESCRIÇÃO.

Além disso, ponderou que vários serviços/bens foram adquiridos sem procedimentos/formalidades, razão pela qual propõe a aplicação de MULTA em face de sr. Jefferson Cássio Pradella, em conformidade ao art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal:

> a) 40 serviços médicos, em favor de Associação Beneficente de Saúde do Noroeste do Paraná, no total de R$ 36.700,00;
>
> b) aquisição de passagens da Viação Umuarama Ltda., no valor de R$ 32.276,73;
>
> c) serviços médicos no Hospital Cemil Med. Mater. Infância Ltda., no valor de R$ 2.500,00, para quatro munícipes;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

d) três hospedagens de munícipes, na Central de Apoio Vale do Ivaí Ltda. no valor de R$ 2.358,00, foram pagos diretamente, por meio de suprimento de fundos, dentro do valor permitido;

e) Centro Ortopédico Especializado de Umuarama Ltda., no valor de R$ 3.800,00 (três mil e oitocentos) referentes a três consultas médicas;

f) aquisição de gás oxigênio, para onze munícipes, no valor de R$ 7.800,00, em favor de CBC Equipamentos Respiratórios Ltda. Me;

g) pagamento de serviços médicos, no valor de R$ 3.500,00, em valor do Instituto Nossa Senhora Aparecida;

h) serviços médicos hospitalares, no valor de R$ 4.070,00, em favor do Hospital Geral N. S. Aparecida Ltda.;

i) Maria Izabel Valeriano Alcantara contratada para realização de serviço de malote, no valor de R$ 9.000,00;

j) aquisição da empresa Brancor Tintas de tintas, de massas e de impermeabilizantes, para três diferentes reformas;

k) aquisição de Barreiros Jr. – Tintas de tintas para marcação de tráfego, no valor de R$ 17.490,00;

l) compra de R$ 26.422,90 da Revicollor Ind. E Com. de Tintas Ltda., referente a aquisição de tintas;

m) pagamento de nove serviços prestados como pedreiro por José Aparecido Franço Júnior, no valor de R$ 34.444,13, sem dispensa do processo licitatório;

n) pagamento sem prévio procedimento de dispensa à H. M. M. de Araújo Serviços Me, no valor de R$

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

12.692,00, decorrente de três serviços prestados como pedreiro na construção do muro para o Cemitério Municipal;

o) nove serviços de manutenção pagos à Takahashi e Barbosa Ltda. Me, no valor de R$ 18.632,00;

p) oito serviços de manutenção de residências atingidas pela enchente, no valor de R$ 44.994,00 pagos à Hélio José da Silva;

q) quatorze serviços de manutenção no valor de R$ 66.318,00 em favor de H. A. de Paula Construtora Me;

r) cinco reformas pagas à E. de M. Silva Construções Me no valor de R$ 20.204,15;

s) três serviços pagos em favor de Denilson Fopmaggi no valor de R$ 5.785,00;

t) cinco reformas no valor de R$ 15.721,37, pagas à C. R. da Silva Construções Me;

u) despesa no valor de R$ 7.900,00 em favor de Alexandro do Nascimento Haber anulada;

v) doze serviços pagos à M. Santos Prestadora de Serviços Me, no valor de R$ 56.097,15;

v) doze serviços de reformas, no valor de R$ 56.097,15, em favor de M. Santos Prestadora de Serviços Me;

w) serviços de manutenção de veículos, no valor de R$ 6.045,00, em favor de Paula e Cerratti Ltda.;

x) três serviços de mecânica, no valor de R$ 12.500,00, em favor de Serjão Mecânica Ltda.;

y) manutenção de veículos e aquisição de peças, no valor de R$ 35.215,60, pagos à Rodinei Neris Alves – Auto Elétrica;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

z) oito serviços de mecânica, no valor de R$ 3.360,00, pagos em favor de T. M. Nascimento Mecânica Me;

aa) dez aquisições de peças agrícolas, no valor de R$ 8.525,69, pagos em favor de Recon Marcado de Peças Agrícolas Ltda;

bb) vinte e quatro serviços mecânicos, no valor de R$ 19.161,15, pagos em favor de Leandro Gonçalves;

cc) seis aquisições de peças, no valor de R$ 13.357,09, pagas em favor de J. R. da Cunha Auto Peças;

dd) quatro aquisições de peças, no valor de R$ 7.112,07, pagos em favor de J. P. F. Bombas Injetoras Ltda.;

ee) seis aquisições de peças, no valor de R$ 4.467,39, pagos em favor de Granvel Granvil e Veículos Ltda.;

ff) treze serviços mecânicos, no valor de R$ 18.278,00, pagos em favor de E. M. Pizaia Retificadora;

gg) vinte e sete serviços mecânicos, no valor de R$ 17.428,00, pagos em favor de E. Gumieri Posto de Molas e Mecânica Diesel Me;

hh) aquisição de pneus, no valor de R$ 4.480, em favor de Comercial Automotiva AS;

ii) vinte e duas aquisições de baterias, no valor de R$ 10.804,00, pagos em favor de Baterias S. N. Ltda;

jj) dezessete serviços de manutenção de veículos, no valor de R$ 28.501,81, pagos em favor de ARAPONOIESEL Bombas Injetores Ltda.;

kk) oito serviços de manutenção de veículos, no valor de R$ 14.985,00, pagos em favor de Anderson Carvalho Guilherme Guilherme;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

ll) quatorze manutenções em maquinários e caminhões, no valor de R$ 47.313,00;

mm) trinta e um serviços, no valor de R$ 51.240,00, pagos em favor de Guilherme Peças e Funilaria;

nn) serviço contratual no valor de R$ 333.478,50, firmado com Clínica Médica Franslaine Ltda. Me, decorrente de procedimento licitatório;

oo) valores referentes ao Supermercado Paschoal e F. da Silva Sales Sales não possuem informações no site municipal e no PIT;

pp) contratação direta, e adequada, de quatorze aquisições de materiais para limpeza no valor de R$ 8.450,44, em favor de Douglas de Almeida Costa;

qq) contratação por meio de suprimentos de fundos de quarenta e quatro aquisições de produtos para consumo do CRAS no valor de R$ 17.135,29, em favor de João Laerzio Manduca;

rr) vinte e quatro serviços, no valor de R$ 25.610,00, em favor de Valquíria de Queiroz Silveira;

ss) seis serviços, no valor de R$ 7.600,00, em favor de L. B. Ferreira – Metalúrgica;

tt) três serviços, no valor de R$ 15.600,00, em favor de Maurício Tibeiro;

uu) três manutenções de veículos, no valor de R$ 7.550,00, em favor de Souza Barbosa & Cia Ltda.

vv) oito serviços de Solo Forte Terraplanagem Ltda., no valor de R$ 19.460,00;

ww) serviço de escavadeira hidráulica, no valor de R$ 4.500,00, em favor de V. A. Fenato Me

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

xx) serviço de confecção de panfletos para campanha conta dengue, no valor de R$ 4.800,00, adequadamente pagos por meio de suprimento de fundos, em favor de H B Cabrobo Impressão Digital ME;

yy) aquisição de blocos e envelopes, no valor de R$ 1.835,00, em favor de Gráfica Polo Ltda, adequadamente pagos por meio de suprimento de fundos;

zz) serviço de panfletos para divulgações, no valor de R$ 5.100,00, em favor de M M Alves Gráfica e Editora, adequadamente pagos por meio de suprimento de fundos;

aaa) serviço de pesquisa de avaliação, no valor de R$ 7.500,00, em favor de Globo Pesquisas Ltda.

bbb) cinquenta aquisições de panfletos, cartazes, convites, etc., no valor de R$ 17.131,02, em favor de Gráfica e Papelaria Perobal Ltda.

No derradeiro Parecer de n. 555/23 da 2ª Procuradoria do Ministério Público de Contas, a procuradora Kátia Regina Puchaski, corrobora com o opinativo da CGM parcialmente, discordando apenas no que se refere a ocorrência da prescrição, pois compreende que quando o município se manifestou o prefeito sr. Jefferson Cássio já teria tomado ciência do feito, mesmo que indiretamente, pois subscreve a peça.

É o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

### *2.1 Inocorrência da prescrição da pretensão sancionatória*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

Conforme os autos sob n. 54109-3/17, este Tribunal, em revisão ao prejulgado 26, reconheceu a possibilidade da prescrição da pretensão sancionatória após o transcurso de cinco anos entre o ato ilícito e a citação:

> Por ocasião do julgamento do prejulgado em revisão, foi decidido
>
> que, na ausência de previsão específica sobre o tema no âmbito deste Tribunal, deveriam ser aplicadas as normas de direito público e, no que couber, as do Código de Processo Civil, por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/0512.
>
> Quanto ao prazo e termo inicial, questões de direito material, utilizou-se da analogia com as normas de direito público que estabelecem prazo prescricional de cinco anos e termo inicial como sendo a data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, o dia em que tiver cessado (art. 1º da Lei 9.873/99)13. (...) deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc) e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo
>
> (...)
>
> I - Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) da **prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

> **direito público que tratam do tema, (Revogado) que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos**, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;

Conforme o inciso segundo da referida decisão, a interrupção da prescrição ocorre com o despacho que ordena a citação e **retroagirá** à data da propositura da demanda:

> II - em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a **prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc)** e (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;
>
> III - nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio. (Redação dada pelo Acórdão 1919/23)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

No caso em questão, como bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, o ex-prefeito Jefferson Cássio Pradella, deu-se por citado, nos termos do art. 381, I, do Regimento Interno, por meio da apresentação do contraditório do município em peça 11:


Assinaturas

Data/hora Assinatura
15/04/2016
Autoridade CertificadoraAutoridade Certificadora
AC Certisign RFB G4
Validade do certificado
28/12/2018
CNPJ
01612444000140
Responsável Legal
JEFFERSON CASSIO PRADELLA
CPF do Responsável Legal
01764887905

Portanto, dado que o prefeito se deu por citado, no momento do exercício do contraditório do município, não há que se falar em prescrição da pretensão sancionatória em face do sr. Jefferson Cássio.

*2.2 Irregularidades. Ausência de pesquisa prévia de preços em contratação direta.*

Conforme Instrução 481/23 realizada pela CGM e o Parecer 555/23, foram realizadas inúmeras contratações sem qualquer processo licitatório e/ou procedimento de dispensa e/ou inexigibilidade.

Nota-se que não se trata de situação isolada, mas reiterada por diversas vezes. Conforme instrução apresentada pela CGM consta que os serviços de fato foram prestados, no entanto, sem a instauração de procedimento administrativo formal para a contratação de bens e serviços.

É necessário que o gestor, em exercício de mandato eletivo, garanta a observância do princípio constitucional da isonomia, permitindo que de fato haja competitividade na aquisição de bens e serviços e, consequentemente, efetiva vantajosidade à Administração Pública.

A Administração Pública deve zelar pela publicidade e pela formalidade, de modo que em casos de dispensa de licitação, por meio de compra

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

direta (art. 24 e 25 da Lei 8.666/93), caberá prévia análise e parecer da procuradoria.

Caso não fosse necessário formalização, com prévio estudo técnico, estimativa da despesa, justificativa de preço, entre outros procedimentos previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, ficaria a arbítrio do gestor definir o fornecedor. Como bem pontua o Ministro Aroldo Cedraz:

> a obrigação de licitar não é mera formalidade burocrática, decorrente apenas de preceitos legais. Ela se funda em dois princípios maiores: os da isonomia e da impessoalidade de competir com outros interessados em fazê-lo, e de eficiência, que exige a busca da proposta mais vantajosa para a administração.
>
> Assim, ao contrário do afirmado nas justificativas apresentadas, a licitação, além de ser exigência legal, quando bem conduzida, visa – e permite – a obtenção de ganhos para a administração. E quando a possibilidade de prejuízos existe, a própria lei, novamente com base no princípio da eficiência, prevê os casos em que o certame licitatório pode ser dispensado. (Acórdão 34/2011, Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz).

No caso da contratação direta, há formalidades que são suprimidas ou substituídas, porém, não deixam de ser minimamente exigidas. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

> essa flexibilidade **não significa discricionaridade na escolha das hipóteses de contratação direta.** (...). A contratação direta não significa que são inaplicáveis os princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir **um procedimento administrativo determinado, destinado a**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

> **assegurar (ainda nestes casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais** (...). Portanto**, a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação**. O primeiro é a existência de um procedimento administrativo. O segundo é a vinculação estatal à realização de suas funções.[1]

Conforme demonstrado, a contratação direta não equivale a uma contratação informal, pois é necessário prévio procedimento administrativo:

> **Ocorre que a dispensa não foi devidamente motivada. Não consta dos autos o processo de dispensa e a justificativa pela escolha do fornecedor dos serviços, dos preços pagos ou outra que a justificasse, nos termos do que determina o parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93.**
>
> Também não encontra amparo legal a inexistência de contrato entre as partes, pois o art. 62 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) veda essa prática para casos como o ora em discussão (...) Assim, não **há outra solução que não a irregularidade das contas pela referida contratação, determinando a restituição do erário e multa aos responsáveis**. (TCE PR, 1059-0/19, Tomada de Contas Extraordinária, Processo sob n. 564256/09, Conselheiro Fábio de Souza Camargo).
>
> (...) **Irregularidades praticadas em procedimentos. Aplicação de multas administrativas e ressarcimento de valores ao erário**. (...) Em que pesem os argumentos da defesa, não foi apresentada

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. Ed. 18ª, 2019, SP: Revista dos Tribunais

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

> justificativa apta a afastar a violação ao princípio do concurso público (art. 37, II da Constituição Federal) e duplicidade de despesas para a mesma finalidade. Além disso, ambos procedimentos não contam com o parecer jurídico. Na Carte Convite nº 13/2011 foi demonstrado de que forma se determinou o valor dos serviços técnicos. **E na Dispensa de Licitação nº 002/2011 não consta termo de contrato ou instrumento equivalente, nem há solicitação da unidade competente. Irregularidade que ofendem a Lei de Licitações** (...) Desta forma, além da violação da lei de licitações e contratos administrativos, nota-se que os serviços de deveriam ser executados servidores por ocupantes de cargos de provimento efetivo, advogados e contadores, uma vez que o Município possuía três contadores e um procurador municipal. Diante do exposto neste achado, aplico a multa do art. 87, IV, 'g'11, da Lei Complementar nº 113/2005 (TCE PR, processo n. 533028/11, Acórdão n. 429/22 – Primeira Câmara, Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha)

Em conformidade decisões acima colacionadas, observa-se que não este Tribunal reconhece que a dispensa indevida e imotivada, bem a ausência de procedimentos para dispensa, implicam em afronta direta ao art. 26 da Lei 8.666/93, bem como ao art. 72 da Lei 14.133/2021 do Estado do Paraná.

Nestes termos, em conformidade a fundamentação presentada, dou procedência a representação promovida em face do ex-prefeito Jefferson Cássio e aplico multa prevista no art. 87, IV, g, do Regimento Interno aumentada em seu décuplo, com fulcro no §2º-A, visto que a prática apurada irregular, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhanças, devem ser compreendidas como a continuação da primeira irregularidade.

Afasto o dever de ressarcimento ao erário, pois tanto a CGM, quanto o Ministério Público de Contas, não apontaram irregularidade nos valores

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

(sobrepreço) ou que os serviços não foram devidamente prestados. Portanto, a fim de evitar o enriquecimento indevido da Administração Pública, não há que se falar em dever de ressarcimento.

## 3 VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido)

Diante do exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA desta representação, reconhecendo que o ex-prefeito agiu de forma irregular ao desconsiderar procedimentos e formalidades em dispensas de licitação, bem como por deixar de realizar processo licitatório, quando necessário, em diversas ocasiões.

Pelo exposto, aplico multa prevista no art. 87, IV, g, do Regimento Interno aumentada em seu décuplo, com fulcro no §2º-A, em face ao ex-prefeito Jefferson Cássio.

Transitado em julgado, encaminhe-se à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, e tendo em vista o artigo 175-L do mesmo diploma.

## 4 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor)

Inicialmente, observo que o Despacho nº 9/17 - GCG, peça 18, que recebeu a Representação e determinou a citação dos interessados, incluiu no feito tão somente o Município de Perobal e seu então prefeito, Almir de Almeida, não o agente ora responsabilizado, Jefferson Cássio Pradellla, que era o gestor à época dos fatos tidos por irregulares (2015/2016).

Entre 2 de maio de 2017 a 30 de julho de 2022, o processo quedou arquivado na unidade técnica, resultando **5 anos e dois meses de paralisação processual**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

Somente em 13 de dezembro de 2022 foi determinada a intimação (citação) de Jefferson Cassio Pradellla, peça 37.

Entre os fatos iniciais narrados como irregulares e a citação (intimação) do interessado para se defender, decorreram **mais de 7 anos**.

Contudo, somente pela Instrução nº 481/23 – CGM, de 28/02/2023, peça 46, foi realizada a primeira e única análise conclusiva pela unidade técnica apontando as irregularidades que teriam sido praticadas na gestão do ora representado e indicando o responsável.

Antes disso, pela Instrução nº 2.816/22 – CGM, peça 34, a análise da unidade técnica se limitara à análise da prescrição, concluindo pelo encerramento do processo.

No que tange à responsabilização individual, importa destacar que, ao discorrer sobre o regime jurídico distinto entre as diversas manifestações do ***ius puniendi*** estatal, FÁBIO MEDINA OSÓRIO[2] traça distinções entre a **interpretação penal e administrativa**, alertando, contudo, que a influência das teses humanistas **sobre todo o direito** está impondo uma "*progressiva aproximação dos métodos hermenêuticos, mormente em área comum ao Direito Sancionador, seja ele Penal, seja Administrativo*". ***Verbis***.

> "*A interpretação penal é distinta da interpretação administrativa, pode-se constatar, em face de toda uma tradição hermenêutica que busca a garantia de direitos individuais contra o poder do Estado. No entanto, essa não é a tendência atual, eis que o Direito Penal começa a ganhar contornos funcionalistas, é pragmático e enfrenta com extremo rigor determinadas formas de criminalidade de alto impacto social. A interpretação do Direito Administrativo Sancionador, por seu turno, ganhou novos ares, renovou-se, aproximando-se do ideário humanista que contagiou toda a evolução das Ciências Penais e da dogmática penal. De todos os modos, a interpretação constitucional, a doutrina universal dos direitos humanos, a teoria dos direitos fundamentais, o papel fundamental da Teoria Geral do Direito, tudo conduz a uma progressiva aproximação dos métodos hermenêuticos, mormente em área comum ao Direito Sancionador, seja ele Penal, seja Administrativo*."

[2] Osório, Fábio Medina; Direito administrativo sancionador. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. pág. 136.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

Para que se possa relacionar o dano à ação, se faz necessário que se este Tribunal estabelecesse o **nexo de causalidade** entre a conduta imputada ao agente e os eventos tidos como danosos, o que somente ocorreu com a Instrução conclusiva da unidade técnica de **2023**.

Daí por que não se pode considerar apenas o aspecto meramente formal da ciência do jurisdicionado desta representação, vez que não se pode exigir que ele se defendesse de fatos que **não lhe foram expressa e pessoalmente atribuídos,** por este Tribunal de Contas quando da intimação do Município, de maneira que lhe assegurasse o direito de produzir as provas que entendesse adequadas para a sua defesa, sob pena de infringência do devido processo legal.

Portanto, não pode prosperar o argumento do Ministério Público de Contas de que a mera ciência desta Representação, ainda na fase de recebimento, tenha o condão de afastar a prescrição.

Por outro viés, conforme preceitua o Prejulgado nº 26, conforme a revisão dada pelo Acórdão nº 1.919/23 - Tribunal Pleno, processo nº 54.109-3/17, inobstante este Tribunal de Contas não tenha acatado a prescrição intercorrente, no item 2, parte final, do Prejulgado, em atendimento ao art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal[3], foi assegurada a **duração razoável do processo**. ***Verbis*** (destaquei).

> 2) *em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc) e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente,* ***cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo****;*

[3] **Art. 5º.** (...)
LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo **e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação** (destaquei).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

Evidentemente que, se não foi assegurada a duração razoável do processo – aqui se adotando como tal o prazo quinquenal da prescrição intercorrente – o comando constitucional não pode quedar-se ***tabula rasa***, sem consequências no mundo jurídico, sob pena de ineficácia e intempestividade da atuação deste Tribunal.

Não por outra razão estabelece o Código de Processo Civil[4], aplicável subsidiária e supletivamente ao processo administrativo, que o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a **dignidade da pessoa humana** e **observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência**.

Nesse sentido, trago recente decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios:

> ***Processo administrativo – demora injustificada na análise – inobservância da duração razoável do processo e do princípio da eficiência***
>
> *1. A Administração Pública possui o dever de observância das prescrições legais, isto é, um verdadeiro dever de juridicidade no cometimento de suas mais diversas funções. Dessa forma, quando há inobservância dos deveres a ela impostos pela ordem jurídica, por certo, tem-se a inatividade do Estado.*
>
> *2. A demora injustificada da Administração em decidir sobre o requerimento do impetrante contraria o direito à duração razoável do processo administrativo, art. 5°, inc. LXXVIII, da CF e o princípio da eficiência, art. 37 da CF.*
>
> *Acórdão 1225898, 07023339120198070018, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, 7ª Turma Cível, data de julgamento: 22/1/2020, publicado no DJE: 3/2/2020.*

[4] Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.
**Art. 15.** Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

O art. 487, II do Código de Processo Civil[5], estabelece que haverá resolução de mérito quando o juiz decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição.

Ainda que eventualmente venha a ser superada a arguição de prescrição apresentada pelo representado, importa destacar que o art. 97, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, autoriza a aplicação da continuidade administrativa delitiva, prevendo a aplicação da sanção correspondente a uma infração, aumentada **até** o seu décuplo[6]. Assim, forte nos ensinamentos de FABIO MEDINA OSÓRIO[7], tenho para mim que a aplicação da sanção em seu grau máximo, como consta do voto condutor, se mostra por demais severa diante das irregularidades imputadas ao ex-gestor, visto não haver apontamento de dano ao erário, isto é, não consta dos autos irregularidade nos valores (sobrepreço) ou que os serviços não tenham sido devidamente prestados.

Também me pareceria mais adequado se a sanção ficasse limitada a uma **única multa** do **art. 87, III, "*d*"** da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[8] (R$ 3.989,40), a qual, inclusive, julgo mais apropriada para o caso em apreço, visto tratar-se de ausência de formalidade determinada em lei em processo licitatório; ao passo que a do art. 87, IV, "*g*", da Lei Orgânica[9] (R$ 5.319,20) é genérica.

Assim, e considerando que, por qualquer ângulo que se analise os fatos, o processo deve ser encerrado seja pelo reconhecimento da incidência da prescrição da sanção punitiva deste Tribunal de Contas; seja pela inobservância do princípio constitucional da duração razoável do processo, motivos pelos quais **VOTO** pela extinção da representação.

---

[5] **Art. 487.** Haverá resolução de mérito quando o juiz:
(..)
II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

[6] **Art. 87.** (...)
§2º-A. Quando, no mesmo processo, for apurada a prática de duas ou mais vezes a mesma infração administrativa pelo mesmo agente, e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, deverem as subsequentes ser consideradas como continuação da primeira, será aplicada a sanção correspondente a uma infração, aumentada até o seu décuplo. (Incluído pela Lei Complementar n. 213/18)

[7] Idem.

[8] *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;

[9] *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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.O2FV

**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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

**EXTINGUIR** a Representação.

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

O voto do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA não foi secundado.

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

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**
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.O2FV