TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	565976/20
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS DO IVAÍ
INTERESSADO:	FABIANA MAGNANI TREVELIN DOS SANTOS, JEAN VITOR MORAES 10803495960, JOSE LUIZ SANTOS, LUCIANO OTILIO DOS SANTOS, MARCOS APARECIDO RODRIGUES
ADVOGADO / PROCURADOR	ALESSA LIMA RODRIGUES, ANTONIO MARCOS SOLERA, CHRISTIAN LIMA SOLERA, EDSON BALDIN, JULIANI GOMES, KARINA BORGES DE LIMA MARUSIAK BARBOSA, WILLIAN LIMA SOLERA
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 976/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Pessoa jurídica de propriedade de vereadora da base aliada do prefeito, criada especificamente para participar de licitação. Responsabilização estendida ao prefeito Municipal. Prova robusta da ocorrência de fraude. Impossibilidade da alegação de desconhecimento dos fatos. Não provimento.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto por **JOSÉ LUIZ SANTOS**, ex-Prefeito do **MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS DE IVAÍ**, em face do Acórdão nº 2021/20-STP, que julgou **procedente** a Representação proposta em face do Pregão Presencial nº 35/2017, realizado pela municipalidade[1], determinando a aplicação de multa e expedição de declaração de inidoneidade ao recorrente e demais interessados.

O Acórdão recorrido compreendeu restar caracterizada a fraude na licitação, a infringência à norma municipal e aos princípios administrativos por ocasião da contratação da pessoa jurídica JEAN VITOR MORAES. Considerou que a mencionada empresa foi "constituída" especificamente para participar do certame,

[1] Tendo por objeto a "aquisição de peças, acessórios e similares, destinados à manutenção dos veículos que integram a frota municipal", tendo como **valor máximo:** R$ 2.848.671,75.

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

em substituição à empresa L O DOS SANTOS & TREVELIN LTDA., a qual estava impedida de licitar por pertencer à vereadora do Município, consoante vedação de sua Lei Orgânica[2].

Em razão do exposto, determinou a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, "g", da Lei Complementar n° 113/2005, individualmente a José Luiz dos Santos, Fabiana Magnani Trevelin dos Santos, Luciano Otílio dos Santos e Jean Vitor Moraes. Propôs a expedição de declaração de inidoneidade de José Luiz dos Santos, Fabiana Magnani Trevelin dos Santos, Luciano Otílio dos Santos e Jean Vitor Moraes, para o fim de inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança bem como para contratar com a Administração Pública pelo prazo de 02 (dois) anos.

Em sua peça recursal, o peticionário sustenta, em síntese, ser indevida a extensão a ele das sanções impostas aos demais representados. Afirma que a responsabilização do gestor somente poderia se dar na presença de dolo ou culpa em causar o ato maculado, conforme previsto no art. 22, §1º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942[3].

Sustenta que não há que se falar em dolo do Recorrente em burlar a legislação municipal, eis que, na qualidade de prefeito, limitou-se a homologar o processo licitatório. Afirma não caber análise técnica legal quanto à forma, procedibilidade e requisitos para o deslinde de um processo licitatório, não restando comprovado nos autos que concorreu com os demais representados para a criação da empresa ou mesmo que tinha conhecimento dos fatos noticiados.

Por fim, afirmando a ausência de erro grosseiro e culpa grave, pugna pelo provimento do recurso, afastando-se as penalidades que lhe foram impostas.

---

[2] Art. 40 – Os Vereadores não poderão: I – Desde a expedição do Diploma: a) Firmar ou manter contrato com o Município, suas autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações ou empresas concessionárias de serviço público Municipal, salvo quando o contrato obedecer à clausulas uniformes.

[3] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [...]

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

Em Instrução nº 643/22, a **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)** assevera que, quando da homologação do certame, foi aberta oportunidade para o gestor verificar que a constituição da empresa individual JEAN VITOR MORAES se deu apenas quatro dias antes da realização do Pregão Presencial.

Observa que tal fato deveria ensejar uma análise mais detida da licitação, na tentativa de averiguar se uma empresa "recém-nascida" possuiria condições de atender o município da forma esperada. Aduz que a ausência de loja física para uma empresa criada recentemente ou um possível erro no fornecimento de sua localização correta representam irregularidades que deveriam ter impedido a homologação da licitação.

Verifica que, em pesquisa do endereço fornecido, identifica-se que a empresa JEAN VITOR MORAES pertence ao Sr. Luciano Otílio dos Santos e sua esposa Sra. Fabiana Magnani Trevelin dos Santos, vereadora do município de São Carlos de Ivaí. Assevera que o ora recorrente foi acusado, inclusive, de alterar o endereço da empresa "laranja" para a cidade de Maringá[4], de modo que a alegação de desconhecimento dos fatos não é motivo suficiente para afastar sua responsabilização.

Por fim, opina pelo desprovimento do Recurso de Revista.

No mesmo sentido manifesta-se o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, em Parecer nº 278/22.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Observa-se dos autos que o Sr. JOSÉ LUIZ SANTOS, na qualidade de Prefeito do Município, adjudicou e homologou o resultado da licitação, pactuando a Ata de Registro de Preços com a empresa JEAN VITOR MORAES, "testa de ferro" da empresa L O DOS SANTOS & TREVELIN LTDA., pertencente aos requeridos Luciano Otílio dos Santos e Fabiana Magnani Trevelin dos Santos (vereadora municipal).

[4] documentos administrativos à peça 2.

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

Verifica-se que a matéria sob exame foi objeto de Ação Civil de Improbidade Administrativa sob o nº 0000829-06.2019.8.16.0127, em trâmite junto à Vara da Fazenda Pública de Paraíso do Norte, na qual foi proferida sentença, na data de 23/04/2020, pela procedência parcial do feito, condenando-se o Sr. JOSÉ LUIZ DOS SANTOS, FABIANA MAGNANI TREVELIN DOS SANTOS, LUCIANO OTÍLIO DOS SANTOS e JEAN VITOR MORAES pela prática de atos de improbidade administrativa, tipificado no art. 11, caput e in. I, da Lei nº 8.429/1992.

A decisão judicial proferida analisou pormenorizadamente as circunstâncias objetivas e subjetivas do caso em tela, concluindo que

> [...] da análise aprofundada das provas que os requeridos agiram para fraudar a licitação para Registro de Preços do Pregão Presencial n. 35/2017, eis que simularam a existência de uma empresa com o objetivo de burlar a vedação da contratação de empresa pertencente a vereadora Fabiana Magnani Trevelin dos Santos e seu marido Luciano Otílio do Santos.

Conforme apontou o referido *decisium,* a irregularidade atinente à fraude praticada restou amplamente confessada, estando convergente com os demais elementos dos autos, destacando-se:

> a) a data da constituição da empresa, 03/04/2017, apenas 03 (três) dias antes do lançamento do edital de licitação Pregão Presencial n. 35/2017, que ocorreu em 07 de abril de 2017;
>
> b) a versão do requerido Jean Vitor, que também confirmou que a empresa foi aberta para participar da licitação e que não celebrou outros contratos.
>
> c) a empresa Jean tem como endereço físico o mesmo da empresa L O DOS SANTOS & TREVELIN LTDA. Ainda que uma conste a Rua 07 de Setembro e na outra Rua Castelo Branco, ficou demonstrado que o estabelecimento de Luciano e Fabiana é localizado na esquina entre as duas ruas, inexistindo espaço separado que justificasse as operações da empresa de Jean no local (cf. seq. 1.3 e 1.88);
>
> d) ficou demonstrado que a empresa "JEAN" não tinha estoque, sendo os produtos retirados da loja L O

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

> DOS SANTOS & TREVELIN LTDA, de nome fantasia SAPIM AUTOPEÇAS. Com efeito, as testemunhas Paulo Ribeiro de Oliveira e Sidinei Luli, funcionários públicos municipais, apontaram que buscavam as peças (objeto da licitação) na Sapim autopeças, todavia, não se atentaram ao nome Jean Vitor Moraes na nota fiscal;
>
> e) durante os procedimentos da licitação a empresa foi representada por Luciano Otílio dos Santos, conforme documentos de seq. 1.5, páginas 5 e seguintes.

Assim, a partir da soma de elementos tais como depoimentos, confissões e documentos, concluiu-se pela ocorrência de fraude na licitação visando burlar a lei municipal que, no seu art. 40, vedava aos vereadores, desde a expedição do diploma, "firmar ou manter contrato com o Município, suas autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações ou empresas concessionárias de serviço público Municipal, salvo quando o contrato obedecer à cláusulas uniformes (*sic*)*".*

Especificamente em relação ao Sr. JOSÉ LUIZ DOS SANTOS, assim decidiu o douto juízo:

> Com relação ao requerido José Luiz, prefeito municipal, apesar das suas alegações, nota-se que também deve ser responsabilizado. Como já destacado no Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, o requerido é chefe do Poder Executivo de um município pequeno, no qual tem amplo conhecimento dos munícipes, o que facilita o controle da coisa pública, porém, aumenta a responsabilidade do gestor. Veja-se, nesse sentido, que **José declarou conhecer os demais requeridos e, ainda, da enfermidade de Fabiana, conteúdo da vida privada dela, o que demonstra o grau de proximidade entre os moradores do município**. Além disso, deve-se considerar que é incontroverso que Fabiana foi da mesma base política do prefeito

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

nas eleições municipais, indicando ainda maior proximidade entre eles. Diante disso, é **de se esperar que o prefeito, no momento da adjudicação e homologação do pregão, não obstante o parecer jurídico favorável da assessoria jurídica, verificasse o nome de Luciano como representante da empresa Jean Vitor Moraes, bem como os endereços coincidentes, o que levantaria a suspeita**. Ora, certamente o chefe do Poder Executivo Municipal não assina o que é colocado em sua mesa sem sequer olhar o conteúdo ou questionar os demais servidores sobre o que está efetivamente assinando. Veja-se que o prefeito declarou em Juízo que sabia que Jean trabalhava para Luciano, que nunca ouviu falar que ele tinha uma empresa e que Luciano já havia licitado com o município anteriormente, em uma época que ainda era vereador, não prefeito. Todavia, mesmo assim, alega não ter desconfiado de nada. Portanto, inverossímil. Diante disso, é certo a prática do fato por José. Embora as teses defensivas tenham sido afastadas pela fundamentação acima, sempre bom lembrar que ninguém pode se escusar a cumprir a lei alegando desconhecimento dela. Posto isso, reitera-se que os requeridos agiram para violar a norma municipal que proibia a contratação de vereadores com a Administração Pública Municipal, já que o prefeito José celebrou contrato com a empresa pertencente a vereadora Fabiana e seu marido Luciano, por meio de interposta pessoa, Jean. Diante disso, é inegável que houve afronta ao princípio da legalidade.

Determinou-lhe, naquela ocasião, a aplicação das seguintes sanções:

a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 anos;

b) pagamento de multa civil no valor equivalente a duas (02) vezes o valor da sua última remuneração (mês de março

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

de 2020) percebida como prefeito municipal, corrigido monetariamente pelo INPC/IGPDI a partir desta sentença, com juros moratórios de 1% ao mês a partir da citação.

Da mesma forma, na decisão ora recorrida (Acórdão nº 2021/20 – Tribunal Pleno), compreendeu-se que JOSÉ LUIZ DOS SANTOS, enquanto prefeito, adjudicou e homologou o certame, tendo ciência de todos os atos da licitação.

A despeito dos argumentos do peticionário no sentido de que a sua atuação se limitou, na qualidade de prefeito, a homologar o processo licitatório, a partir da análise levada a efeito pelo Poder Judiciário, pôde obter-se detalhamentos que afastam as alegações de imparcialidade na atuação do processo licitatório.

De fato, tratando-se de Município de pequeno porte, no qual se tem amplo conhecimento dos munícipes (cerca de 6.961 habitantes), dificilmente poder-se-ia acolher a tese de que o Sr. JOSÉ LUIZ DOS SANTOS não conhecia a Sra. *Fabiana Magnani Trevelin dos Santos,* vereadora do Município, da sua base política, conforme reconhecido em depoimento prestado em sede judicial.

Há que se considerar, desta feita, que os reiterados erros cometidos pelo gestor municipal afastam as alegações de desconhecimento das impropriedades que levaram à contratação da empresa interposta JEAN VITOR MORAES como motivo suficiente para afastar sua responsabilização.

No mesmo sentido ao posicionamento ora adotado, acostam-se as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

> **A autoridade homologadora é solidariamente responsável pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente, que não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório**. Desta feita, deve ao ordenador de despesas deve ser aplicada a sanção administrativa pertinente.

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

[...] Em se tratando da responsabilização do ex-Prefeito, no mesmo sentido dos Achados anteriores, quando da homologação do certame licitatório, o ordenador das despesas deve exercer o controle final de legalidade sobre todo o processo licitatório. Quando este valida o certame, atrai para si a responsabilidade por irregularidades que maculem o certame. Assim, a ele devem ser imputadas as sanções cabíveis. (Acórdão nº 4843/2017 – Primeira Câmara TCU, Rel. Min. José Múcio Monteiro, grifos nossos).

Mediante representação, o Tribunal apurou irregularidades em licitações realizadas pelo Município de Montanhas, no Rio Grande do Norte. Na espécie, foram levados à efeito três convites, de números 15, 16 e 17, realizados em 2004, com valor aproximado de R$ 100.000,00 cada. Para os três certames, realizados na mesma data, foram convidadas as mesmas três empresas, sendo que cada uma foi declarada vencedora de um convite, denotando ajuste prévio entre as empresas e a municipalidade, no sentido de que todas fossem beneficiadas com as obras a serem contratadas. Ouvida em audiência, a Prefeita do Município ao tempo dos fatos avocou o princípio da confiança para tentar se eximir de responsabilização perante o Tribunal. Para ela, a irregularidade deveria ser imputada aos membros da comissão de licitação, post que, como Prefeita, não participara da condução do certame, tendo depositado confiança de que o processo seria conduzido adequadamente pelos integrantes daquele órgão colegiado, com o que não concordou a unidade técnica, segundo a qual, ‘a alegação de que o princípio da confiança abrigaria a defendente é imprópria’, pois ‘imputam-se como irregularidades à responsável atos de sua própria autoria, no caso, a homologação dos convites nºs 15, 16 e 17/2004’. No

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

voto, o relator destacou que se a responsável decidiu confiar em outras pessoas, *in casu*, nos integrantes da Comissão de Licitação, o fez por sua própria conta e risco. **Daí que, "na qualidade de ordenadora de despesa, era sua responsabilidade chegar se todos os procedimentos adotados pela Comissão de Licitação encontravam-se de acordo com a legislação aplicável, para, só então, chancelar os certames".** Em consequência, o relator votou pela aplicação de multa à ex-Prefeita e aos demais responsáveis pela irregularidade, o que foi acompanhado pelo Plenário. (Acórdão nº 1618/2011 – Plenário do Tribunal de Contas da União, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).

2.1 VOTO

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes, **VOTO** pelo não provimento do presente Recurso de revista, com a manutenção integral da decisão constante no Acórdão nº 2021/20-STP.

Após o trânsito em julgado, remeta-se à Diretoria de Protocolo para as providências cabíveis.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - Conhecer o presente Recurso de Revista, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, negar-lhe provimento, com a manutenção integral da decisão constante no Acórdão nº 2021/20-TP;

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

II - após o trânsito em julgado, remeter à Diretoria de Protocolo para as providências cabíveis.

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, 27 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
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.EBFA.KLJL