



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 229389/14
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ESPERANÇA NOVA
INTERESSADO: CONAP - CONSULTORIA E ASSESSORIA PUBLICA LTDA - ME, EDSON JAQUES SANTOS, EMERSON MARCHETTI, EVERTON BARBIERI, MUNICÍPIO DE ESPERANÇA NOVA, VALDIR HIDALGO MARTINEZ, VANESSA GARCIA OLIANI BRAGA
ADVOGADO / PROCURADOR: ADRIANE TEREINTO DI BACCO, JAQUELINE MARQUES DE SOUZA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1104/23 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Suposta contratação de assessoria técnica em ofensa ao Prejulgado nº 06. Ausência de assessoria jurídica no município. Concurso público realizado. Manutenção da assessoria durante o período de adaptação do servidor recém-contratado. Posterior afastamento do servidor. Circunstâncias fáticas que justificaram a contratação e manutenção da assessoria. Hipóteses que não se enquadram nas exceções constantes no Prejulgado nº 06. Hipóteses previstas no Prejulgado que não são taxativas. Contratação de assessoria que se justifica pela necessidade da administração pública. Irregularidades não constatadas. Impossibilidade de contratação de assessoria técnica por meio de pregão. Proposição de recomendação. Procedência parcial.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir da constatação de irregularidades nos contratos entabulados entre o Município de Esperança Nova e a empresa Consultoria e Assessoria Pública Ltda – CONAP, mais especificamente nos pregões nº 09/2009 e nº 06/2013, nos exercícios financeiros de 2009 e 2013.

Conforme o consignado na Instrução nº 78/17, acostada à peça 27, a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos verificou a existência das seguintes irregularidades: *“i) terceirização irregular de serviço público e utilização de modalidade licitatória inadequada; ii) deficiência do termo de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

referência e indefinição de cláusulas editalícias; iii) ausência de comprovação dos serviços prestados.”¹

Nos termos dos avisos de recebimento acostados nas peças nº 39 a 42, os jurisdicionados foram devidamente citados no mês de junho de 2017 e apresentaram defesas nas peças nº 44, 47, 51, 53, 65 e 71.

A Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 259/22 apresentou manifestação aduzindo, em síntese, que: a) entende imprópria a condenação à restituição ao erário dos valores pagos a empresa CONAP, em razão da prestação dos serviços; b) a terceirização decorrente da contratação da empresa CONAP se justifica em virtude do contexto fático vivenciado pelo Município de Esperança Nova, bem como que restou comprovado nos autos que o gestor adotou as medidas necessárias para a regularização do quadro de pessoal, mediante a realização de concurso público, razão pela qual não haveria fundamento para a condenação postulada; c) a utilização da modalidade pregão não se demonstra adequada para a contratação de serviços jurídicos, razão pela qual opina pela aplicação de multa ao gestor Everton Barbieri, bem como ao assessor jurídico Emerson Marchetti e d) as deficiências encontradas no termo de referência não justificariam a condenação postulada, razão pela qual opina pela improcedência do achado.

Diante disso, opinou pela procedência parcial da Tomada de Contas Extraordinária, nos seguintes termos: *i) Sanção ao Sr. Everton Barbieri, CPF nº 045.879.159-80, Prefeito do Município de Esperança Nova, na gestão 2009/2012 e 2013/2016 Achado 2: Aplicação da multa prevista no art. 87, IV, g, da LC nº 113/2005 e ii) Sanção ao Sr. Emerson Marchetti, CPF nº 046.247.799-16, Assessor Jurídico do Município de Esperança Nova na gestão 2009/2012 e 2013/2016 Achado 2: Aplicação da multa prevista no art. 87, IV, g, da LC nº 113/2005.*

Por sua vez, o Ministério Público de Contas apresentou o parecer nº 119/22 divergindo da manifestação apresentada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, no sentido de que o Sr. Everton Barbieri agiu diligentemente para solucionar a ausência de advogado contratado no município, uma vez que mesmo

¹ Instrução nº 78/17, peça nº 27, fl. 02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

após a realização de concurso público para a contratação de advogado e a nomeação do candidato aprovado na data de 04/01/2010, o município manteve, sem necessidade, a contratação da empresa de assessoria durante todo o ano de 2010.

Dispôs, ainda, que a amplitude do termo de referência permitiu que todos os serviços jurídicos e de assessoria fossem realizados pela empresa contratada, em violação a regra do concurso público; que não há prova nos autos de que a empresa CONAP não prestou os serviços para os quais foi contratada e que a escolha do pregão como modalidade licitatória foi inadequada. Pelo exposto, pugnou pelo reconhecimento da irregularidade das contas apresentadas, com a aplicação das multas indicadas anteriormente.

Em seguida, a jurisdicionada Vanessa Garcia Oliani Braga apresentou manifestação à peça 81, pugnando pela decretação da prescrição intercorrente trienal e o consequente arquivamento dos autos, com fundamento no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999 e art. 8º da Resolução nº 344/2022 do Tribunal de Contas da União, uma vez que o processo ficou paralisado no período de 29/04/2018 a 01/02/2022.

A Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas foram incitados a se manifestar sobre o requerimento formulado pela parte, oportunidade em que a CGM apresentou manifestação opinando pelo reconhecimento da prescrição trienal prescritiva e ressarcitória, ao argumento de que o Prejulgado nº 26 deste Tribunal de Contas do Paraná foi publicado antes de ser firmada a Tese nº 899 do Supremo Tribunal Federal.

O Ministério Público do Tribunal de Contas, por sua vez, apresentou parecer sustentando que o Prejulgado nº 26 desta Corte de Contas abarcou apenas a prescrição das multas e sanções penais, não se referindo a pretensão ressarcitória. Dispôs, ainda, que o Pleno deste Tribunal não se manifestou sobre a possibilidade de aplicação da tese elaborada pelo Supremo Tribunal Federal – STF no âmbito deste Tribunal de Contas e que o Ministério Público de Contas já registrou o seu entendimento no sentido de que a imprescritibilidade deve ser mantida.

Ressaltou, ainda, que a manifestação do Supremo Tribunal Federal se restringiu a decidir sobre a prescrição da ação de execução, após a devida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constituição do débito tributário, nos termos do art. 174 do Código Tributário Nacional – CTN e do art. 40 da Lei Federal nº 6830/80, *“sem que tenha se manifestado sobre o decurso de tempo processual no âmbito dos tribunais de contas, inexistindo prazo prescricional para a imputação de dano ao erário”*.

Assim, afirma que uma vez que a citação dos responsáveis ocorreu dentro do prazo estabelecido pelo Prejulgado nº 26, bem como que conforme o referido prejulgado a prescrição aplica-se apenas na esfera da execução, não há que se cogitar a incidência da prescrição da pretensão sancionatória em relação às irregularidades apuradas junto ao Pregão nº 06/2013.

Vieram os autos conclusos para decisão.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 DA PRELIMINAR

Sustenta a jurisdicionada Vanessa Garcia Oliani Braga na manifestação acostada à peça nº 81 que, no presente caso, operou-se a prescrição intercorrente trienal, em razão do processo ter permanecido paralisado do período de 29/04/2018 a 01/02/2022.

Ocorre que diversamente do aduzido pela parte é inconteste do entendimento consolidado por este Tribunal de Contas no Prejulgado nº 26 que não se aplica aos processos em trâmite neste órgão a prescrição intercorrente, consoante se observa da íntegra do referido enunciado:

Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, 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. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, 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.²

Aliás, cumpre esclarecer que a Tese nº 899 do Supremo Tribunal Federal que dispõe: “*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”, abrange apenas a pretensão executória, fundada em título executivo decorrente das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa.

Além disso, é importante consignar que não se admite o reconhecimento de prescrição intercorrente no âmbito administrativo municipal e estadual utilizando, por analogia, a Lei Federal nº 9.873/1999 e a prescrição prevista no art. 1º, do Decreto Federal nº 20910/1932. Do mesmo modo, também não se aplica a este Tribunal a resolução nº 344/2022 do Tribunal de Contas da União, cuja atuação alcança o controle externo do governo federal.

Assim, tendo em vista que no presente caso a citação das partes ocorreu de forma regular e tempestiva, não há que se falar na incidência de prescrição intercorrente em razão do tempo em que o presente processo permaneceu sem movimentação neste Tribunal de Contas. Neste sentido, inclusive, e a Jurisprudência do e. Tribunal de Justiça do Paraná, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO IMPUGNADO. CONDENAÇÃO DO IMPETRANTE, NA QUALIDADE DE DIRETOR-PRESIDENTE DE EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL, NO PAGAMENTO DE MULTAS DECORRENTES DE IRREGULARIDADES APURADAS EM PROCESSO DE INSPEÇÃO REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ. INOCORRÊNCIA DAS ILEGALIDADES IMPUTADAS PELO IMPETRANTE AO PROCESSO ADMINISTRATIVO OU AO ACÓRDÃO Nº 2578/17 DA 1ª CÂMARA, TCE/PR, RELATIVAMENTE: (I) À PRESCRIÇÃO DA

² Prejulgado nº 26, disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/5/pdf/00344766.pdf>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PRETENSÃO PUNITIVA OU À PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO CURSO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO; (II) ÀS COGITADAS NULIDADES (POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO) NO ACÓRDÃO Nº 2578/17 (1ª CÂMARA, TCE/PR); (III) ÀS ILEGALIDADES OU ERRO NO CÁLCULO DAS MULTAS APLICADAS AO IMPETRANTE. PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRAZO QUINQUENAL. ANALOGIA. DECRETO FEDERAL Nº 20.910/32. **INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO ENTRE A DATA DA PRÁTICA DAS CONDUTAS E A DATA DA CITAÇÃO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE SOMENTE PASSÍVEL DE RECONHECIMENTO NA FASE DE EXECUÇÃO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.** DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS. FUNDAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE NULIDADE POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. EXAME SUFICIENTE DAS CONDUTAS APURADAS E DOS ILÍCITOS COMETIDOS. IRRETROATIVIDADE DAS NORMAS DA LEI FEDERAL Nº 13.655/2018 LINDB. CÁLCULO DA MULTA. AUSÊNCIA DE NULIDADE. BASE DE CÁLCULO PREVISTA EM LEI (ART. 87, § 50, DA LEI ORGÂNICA DO TCE/PR), LIQUIDAÇÃO CONSISTENTE EM SIMPLES ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA, AUTORIZADA PELA PORTARIA Nº 1114/13. INEXISTÊNCIA DAS ILEGALIDADES APONTADAS. DENEGAÇÃO DA ORDEM. (TJPR - Órgão Especial - 0034456-57.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR RUY CUNHA SOBRINHO - J. 08.03.2021)

1) DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. **PROCESSO ADMINISTRATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EMBASADA NAS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 9.873/1999. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES ADMINISTRATIVAS PUNITIVAS DESENVOLVIDAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS.** a) Nos termos de contemporâneos precedentes do Superior Tribunal de Justiça, **não se admite, na esfera Estadual e/ou Municipal, o reconhecimento da prescrição intercorrente administrativa, com base na aplicação, por analogia, da Lei Federal nº 9.873/1999, ou da prescrição prevista no artigo 1º, do Decreto Federal nº 20.910/1932. (...) 3) APELO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.** (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0004448-95.2015.8.16.0025 - Araucária - Rel.:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA - J.
15.08.2022)

Pelo exposto, não se constata a ocorrência de prescrição intercorrente no presente caso, razão pela qual afasta-se a preliminar arguida.

2.2 DO MÉRITO

No presente caso é incontroversa a contratação de empresa de consultoria/assessoria para a prestação de suporte técnico de gestão administrativa nas seguintes áreas: *“administração pública (orientação e elaboração de projetos de lei, decretos e convênios); compras; controle interno; educação; licitações e contratos; meio ambiente; patrimônio; recursos humanos; e saúde pelo período de 24 (vinte e quatro) meses”*.³

O ex-prefeito Everton Barbieri, em sua defesa, juntada na peça nº 71, afirma que quando iniciou o seu mandato em janeiro de 2019 não havia procurador municipal, razão pela qual além de promover a abertura do edital nº 01/2009, para a contratação de advogado, determinou a contratação de assessoria jurídica, a fim de auxiliá-lo nos procedimentos de gestão administrativa.

Diz que embora tenha promovido na data de 04/01/2010 a contratação do advogado Emerson Marchetti, candidato aprovado no concurso realizado pelo município, decidiu renovar o contrato da assessoria jurídica, em razão da necessidade de o candidato habituar-se as atividades desempenhadas e ao grande volume de trabalho. Além disso, alegou que foram encontradas irregularidades no concurso que culminou na contratação do advogado, razão pela qual o servidor foi afastado e a assessoria mantida.

Deste modo, constata-se que em embora a contratação da empresa CONAP - Consultoria e Assessoria Pública Ltda não se enquadre nas hipóteses de contratação admitidas pelo Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas do Paraná, os serviços contratados pelo município eram de extrema necessidade, tendo em vista

³ Conforme edital de pregão 09/2009, juntado à peça nº 11, fl. 34.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que quando do início da gestão do ex-prefeito Everton Barbieri não havia procurador municipal contratado e mesmo após a regular admissão de advogado, por meio de concurso público, a manutenção da assessoria foi necessária, primeiramente em razão de não ser possível exigir que o servidor recém contratado desempenhasse todas as atividades atinentes a assessoria jurídica desde a sua posse e, posteriormente, em razão do afastamento do servidor.

Destaca-se que consoante o entendimento consolidado por esta Corte de Contas as hipóteses e requisitos para a contratação de assessoria previstas pelo Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas não são taxativas, sendo possível haver situações fáticas que não se enquadrem nas exceções previstas no referido enunciado e mesmo assim estejam de acordo com o ordenamento jurídico.

Aliás, da análise do conjunto probatório, verifica-se que o valor máximo estipulado para a contratação de assessoria foi de R\$ 76.800,00 (setenta e seis mil e oitocentos reais), a ser adimplida em 24 (vinte e quatro) parcelas mensais. Portanto, constata-se que o valor estimado para as parcelas no importe de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) é condizente com a remuneração fixada para o cargo de advogado no importe de R\$ 2.387,25 (dois mil trezentos e oitenta e sete reais e vinte e cinco centavos), ofertado no edital de concurso público nº 01/2009⁴, de modo que não se vislumbra a existência de excesso capaz de indicar a existência de irregularidade.

Ademais, consoante a declaração formalizada pelo servidor público Reginaldo Ianqui, por meio de escritura publicada juntada à peça n 73, a empresa CONAP – Consultoria e Assessoria Pública Ltda efetivamente prestou os serviços contratados, *in verbis*:

DECLARA, a quem possa interessar que é servidor público municipal no cargo de assistente administrativo do Município de Esperança Nova, Estado do Paraná, podendo dizer que a empresa CONAP – CONSULTORIA E ASSESSORIA PÚBLICA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, CNPJ nº 10.619.862/0001-50, prestava serviços de consultoria jurídica no município de Esperança Nova, Estado do Paraná, que era realizada com a

⁴ Conforme edital nº 01/2009, acostado a peça nº 02, dos autos nº 34874-6/19, em trâmite perante este Tribunal de Contas do Estado do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

presença de um advogado no Paço Municipal, que sempre estava a disposição para os seguimentos administrativos, realizando os consultoria e aconselhamentos jurídicos; que este declarante por muitas vezes necessitou dos serviços da empresa, podendo afirmar que foi satisfatoriamente atendido. DECLARA ainda, que presenciei por diversas vezes a atuação do profissional da empresa junto ao gabinete do Prefeito, Secretários, Diretores e demais membros da administração municipal em geral, podendo afirmar que durante todo o período contratual houve prestação de serviços por parte da empresa CONAP.

Portanto, ante as provas produzidas pelos jurisdicionados que atestam a efetiva prestação dos serviços pela empresa de assessoria CONAP, bem como ausente prova em sentido contrário, faz-se imperioso reconhecer a prestação dos serviços pela empresa.

Deste modo, entendo que as circunstâncias delineadas no presente caso concreto não demonstram a ocorrência de enriquecimento ilícito ou dano ao erário apto a ensejar a determinação de restituição dos valores pagos a assessoria CONAP, tampouco a justificar a aplicação de multa aos gestores municipais em razão da contratação de assessoria, para prestar suporte técnico de gestão administrativa, em ofensa ao preceituado pelo Prejulgado nº 06, visto que demonstrada a situação atípica de necessidade que amparou a contratação.

Em relação a escolha do pregão como modalidade licitatória para a contratação da empresa de assessoria, cumpre esclarecer que nos termos do apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas é evidente que não se trata da modalidade adequada, uma vez que os serviços de assessoria possuem natureza intelectual de modo que se demonstra imprescindível a análise da qualidade do serviço, o que afasta a contratação pautada exclusivamente no menor preço.

Sendo assim, é evidente que equivocada a escolha da modalidade de pregão para a contratação de assessoria administrativa, razão pela qual entendo pela proposta de recomendação, para que o Município de Esperança Nova se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

abstenha de contratar assessoria técnica por meio de pregão. Contudo, tendo em vista o contexto fático acima delineado, afasto a aplicação de multa aos gestores.

Por fim, no que tange a suposta deficiência no termo de referência e inadequação das cláusulas editalícias em razão da ausência de descrição das atividades mínimas a serem realizadas e do quantitativo de profissionais necessários, bem como das falhas constantes no memorial descritivo/proposta em razão da ausência de especificação clara dos custos que compõe o objeto, entendo pela improcedência.

Uma vez que nos termos do consignado pela Coordenadoria de Gestão Municipal o objeto contratado e o quantitativo apontado estavam consistentes com as áreas para as quais a consultoria foi contratada e o valor consignado no certame se fundamentou nos orçamentos apresentados por três empresas.

Do mesmo modo, constata-se que restou estabelecido nos editais que o pagamento ocorreria no oitavo dia útil do mês subsequente, após a regular apresentação de nota fiscal e a efetiva prestação dos serviços restou incontestado no presente processo.

Sendo assim, não se vislumbra a ocorrência de prejuízo à realização do certame, razão pela qual a improcedência quanto a suposta inadequação das cláusulas editalícias é medida que se impõe.

3 DO VOTO

Por todo o exposto, compreende-se que a presente Tomada de Contas Extraordinária merece **parcial procedência**, a fim de **RECOMENDAR** ao **MUNICÍPIO DE ESPERANÇA NOVA** que na hipótese em que seja viável a contratação de assessoria técnica se abstenha de realizar a contratação utilizando o pregão como modalidade licitatória.

Após o trânsito em julgado desta decisão, determino o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara 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 - Julgar procedente em parte a Tomada de Contas Extraordinária a fim de **RECOMENDAR** ao MUNICÍPIO DE ESPERANÇA NOVA que na hipótese em que seja viável a contratação de assessoria técnica se abstenha de realizar a contratação utilizando o pregão como modalidade licitatória;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 4 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente