



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 254858/23
ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PORECATU
INTERESSADO: ALEX TENAN, FABIO LUIZ ANDRADE, MINISTÉRIO PÚBLICO
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
MUNICÍPIO DE PORECATU
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1864/23 - Tribunal Pleno

Embargos de Declaração. Obscuridade e contraditório quanto à parte improcedente da Representação. Omissão ao deixar de analisar a suposta configuração de dano ao erário, bem como a respectiva necessidade de devolução dos valores. Provimento Parcial sem efeitos infringentes.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Embargos de Declaração (peça 183) opostos pelo Ministério Público de Contas, em face do Acórdão n.º 637/23 – Tribunal Pleno (peça 180) que, julgou PROCEDÊNCIA PARCIAL a Representação formulada por Alex Tenan, Vereador do Município de Porecatu, nos seguintes termos:

I - Dar PROCEDÊNCIA PARCIAL a esta Representação formulada por Alex Tenan, Vereador do Município de Porecatu, em face do Prefeito do Município de Porecatu, Fabio Luiz Andrade.

Ainda:

a) Recomendar à Prefeitura Municipal para que seja observada nas próximas contratações, a realização de concursos públicos e processos seletivos simplificados em atendimento à Lei nº 8666/93 e a Constituição Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Aplicar multa administrativa ao gestor, Fábio Luiz Andrade, previstas nos arts. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e no art. 87, inciso V, alínea “a”, da mesma Lei;

c) Comunicar ao Ministério Público Estadual, dentro de suas atribuições, para que possa avaliar eventual necessidade de adoção de medidas judiciais de responsabilização ao Prefeito do Município Porecatu Fabio Luiz Andrade.

O Ministério Público de Contas alega, em síntese, que haveria ocorrência de suposta obscuridade, omissão e contradição no Acórdão embargado, ao informar que (peça 183):

(A) obscuro e contraditório, pois, não obstante tenha acompanhado a Unidade Técnica e este Parquet em relação ao mérito da demanda (“pela procedência”), julgou parcialmente procedente a Representação sem haver declinado (i) que parte do pedido seria improcedente e (ii) por quais razões tal parte seria improcedente: Alega suposta obscuridade, em virtude das constatadas violações às normas de regência e, sobretudo, à regra constitucional do Concurso Público e às diretrizes da Lei de Licitações então vigente e da Lei de Responsabilidade Fiscal, no fato da decisão embargada considerar a Representação parcialmente procedente, mesmo ciente que as violações se consumaram nos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022.

Aponta como supostamente contraditória a decisão “*estão fora das possibilidades admissíveis por não serem de natureza eventual e por não ter havido o devido procedimento licitatório e realização de concurso público [...] atentando contra os princípios da isonomia e da impessoalidade*” (peça 183, fl. 5). Desta, considera que tal conclusão deveria ser pela integral procedência da Representação, uma vez que, ainda que comprovadamente a situação tenha sido regularizada (o que não foi), o dano já se fez no tempo e no espaço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(B) omissa, na medida em que deixou de analisar (i) o dano ao erário e (ii) a respectiva necessidade de devolução dos valores ilegalmente despendidos pela Municipalidade, assim como a incidência da multa estabelecida no artigo 89 da LC n.º 113/05, levantados por este Ministério Público no curso da instrução processual: por supostamente deixar de analisar os opinativos do Parquet, no qual foi demonstrada a necessidade de devolução dos valores, bem como a aplicação da multa (art. 89 da Lei Orgânica), diante da ausência, nos autos, de documentação hábil a demonstrar o controle de jornadas e a motivação dos vínculos firmados via RPA's por meio de contratos e demais instrumentos jurídicos.

Salienta, que o prejuízo provocado ao erário deverá ser apurado em sede de liquidação, sendo certo que não é insignificante aos cofres públicos, haja vista que os gastos com pessoal, via RPA's, durante o período analisado, ultrapassaram a cifra de 4 milhões de reais.

(C) omissa e obscuro, ao deixar de devidamente ponderar sobre a expedição das determinações demandadas pela Unidade Técnica e por este Ministério Público, uma vez que se limitou a expedir recomendação, no lugar de determinações, diante da suposta regularização da situação frente às contratações, já que, segundo o Representado, mas sem qualquer comprovação documental, teriam sido dispensados todos os prestadores de serviços pagos por meio de RPA's: menciona que a informação trazida pelo interessado teria sido apresentada posteriormente às apreciações conclusivas da Coordenadoria de Gestão Municipal e deste Ministério Público de Contas, não tendo o documento sido propriamente admitido nos autos, nos termos do art. 357, § 1º, do RITCE/PR, sendo passível, inclusive, de desentranhamento, nos termos do § 9º do referido dispositivo, infirmando de nulidade a decisão por havê-lo considerado em sua fundamentação.

Ainda, pontua que caso a informação fosse admitida, a mesma encontra-se desprovida de documentação comprobatória e não havendo como provar se a regularização se concretizou, bem como o fato de as inconformidades terem ocorrido, por 06 (seis) anos, considera suposta omissão na decisão embargada ao fundamentar o nexos causal e a adequação entre as anomalias apuradas e a expedição de simples recomendação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, destaca que, *ainda que o interessado tivesse demonstrado cabalmente que a situação foi regularizada, persistiria a conclusão pela procedência do feito, dada a consumação dos fatos a ele imputados e à total ausência de provas no sentido de que os serviços pagos foram realmente prestados* (peça 183, fl. 6).

O Prefeito do Município de Porecatu, Sr. Fabio Luiz Andrade, veio aos autos (peça 186), apresentar manifestação em face dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público de Contas, a fim de que seja mantida a decisão do Acórdão n.º 637/23 – Tribunal Pleno (peça 180), por considerar que não houve nenhuma omissão, contradição ou obscuridade na decisão.

Argumenta que as contratações via RPA teriam sido realizadas em razão das dificuldades enfrentadas pelo Município, além da necessidade de contratar pessoas para atender as necessidades da população.

Alega que durante a pandemia do vírus Covid-19, cerca de 50 servidores municipais teriam sido afastados das atividades em razão de doenças crônicas. Destacam que foi nessa situação que foram feitas as contratações, as quais teriam ajudado a movimentação do comércio local.

Assevera que diante das dificuldades do município, principalmente nos anos de 2021 e 2022, teria havido gastos mensais como o aumento de 33% dos salários dos professores e aumento do pagamento de precatórios, cujo valor foi para R\$ 286.851,27 mensais.

Alega não ter agido de má-fé ou que tenha havido má gestão do dinheiro público.

Destaca ainda necessidade da realização do concurso público e do Processo Seletivo para contratação de servidores municipais conforme exigido pela CF, no entanto, alega que para isso, o Município precisaria necessariamente ter limite disponível para realização de gasto com pessoal. Caso contrário, o teto de gastos do Executivo, cujo limite é de 54%, seria extrapolado com sérias penalidades.

Alega que o limite de gasto com pessoal no município supostamente estaria na iminência de ser extrapolado, exceto no ano de 2021, em razão de verbas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

advindas do Governo Federal para custeio na área da saúde devido a pandemia, no entanto as demandas do Município, no que diz respeito ao funcionamento da máquina administrativa e ao fornecimento de serviços públicos continuaria existindo.

Sustenta que para poder manter o funcionamento dos serviços públicos e dos órgãos da Administração, a solução encontrada diante da impossibilidade de contratação por meio de concurso público, teria sido o pagamento de mão de obra por Requerimento de Pagamento Autônomo (RPA).

Assim, no dia 13 de fevereiro de 2023, informou a esse Tribunal (peça 179) que todos os trabalhadores contratados por RPA teriam sido dispensados, supostamente regularizando a situação.

Por fim, acostou aos autos relação de servidores municipais afastados durante a pandemia (peça 187).

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Para analisar o mérito recursal, entendo importante relembrar o entendimento do Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 1184-22 – 7PC (peça 176), no qual acompanhou as conclusões da Coordenadoria de Gestão Municipal exteriorizadas na Instrução n.º 5796/22 – CGM (peça 175), cujo posicionamento foi procedência da Representação, conforme transcrito abaixo (peça 180, fl. 10):

A Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu pela procedência Representação, com a aplicação de multa ao gestor, Fábio Luiz Andrade, acrescentando ainda pela intimação ao Município a fim de complementar informações faltantes em relação a outros pagamentos realizados por meio de RPA. Opinou ainda, pela expedição de determinação à Prefeitura Municipal para adoção de providências quanto à realização de concursos públicos e processos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seletivos simplificados em atendimento à Lei nº 8666/93 e a Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas, por sua vez considerou que os dados permaneciam ausentes, dados imprescindíveis para afastamento do dano anteriormente levantado, como os instrumentos jurídicos que regulamentaram os vínculos estabelecidos, mantendo assim a conclusão exposta no Parecer 907/22 (peça 162), da mesma forma considerou ausentes as informações para comprovar que o Município retornou ao limite de gastos com despesa de pessoal em 12/2021 (48,09%), permanecendo assim até 06/2022 (48,63%).

Desta forma requereu pela expedição de determinação ao Município, para que se abstenha de realizar contratações profissionais via Recibo de Pagamento Autônomo, determinando-se, igualmente, que realize estudos e planejamentos com o fito de providenciar a deflagração do competente concurso público para provimento efetivo das vagas de seu quadro de pessoal e ainda pugnou pela comunicação ao Ministério Público Estadual, dentro de suas atribuições, para que possa avaliar eventual necessidade de adoção de medidas judiciais de responsabilização.

Vejamos as alegações opostas pelo Ministério Público de Contas em face do Acórdão n.º 637/23 – Tribunal Pleno:

(A) obscuro e contraditório, pois, não obstante tenha acompanhado a Unidade Técnica e este Parquet em relação ao mérito da demanda (“pela procedência”), julgou parcialmente procedente a Representação sem haver declinado (i) que parte do pedido seria improcedente e (ii) por quais razões tal parte seria improcedente:

Assiste razão ao Embargante quanto a obscuridade e contradição neste item. Explico quanto à improcedência da decisão embargada:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A referida decisão considerou diante de tal panorama que, apenas parte das despesas foram validadas pela unidade técnica (peça 175), considerando-se o relatório encaminhado junto à peça 168.

Outrossim, verifica-se dos autos que os serviços contratados e pagos mediante RPA correspondem a serviços de Agente Endêmico, Apresentador de Eventos, Árbitro Esportivo, Artes Visuais, Assessor de Imprensa, Auxiliar de Enfermagem, Auxiliar de Serviços Gerais, Cantor, Chaveiro, Controlador de Pragas, Coordenador Pedagógico, Cozinheiro, Dentista, Eletricista, Enfermeiro, Entrevistadora, Escriturário, Fotógrafo, Instrutora de Curso, Lavadeira, Médico, Motorista (de Caminhão), Músico, Perito Contábil, Professora, Psicóloga, Química, Recepcionista, Técnico em Segurança do Trabalho, Técnico em Construção Civil, Técnico em Cenografia, Técnico em Áudio, Técnico em Enfermagem, Técnico em Geometria, Técnico Odontológico, Técnico em Radiologia, Topógrafo, Vigia, Zootecnista.

Conforme exposto pela Unidade Técnica *não há qualquer menção que remeta à não prestação dos serviços pagos a título de requisição de pagamento autônomo, dessa forma não há indicação de que os serviços não tenham sido prestados, e que consequentemente, tenha ocorrido dano ao erário (peça 161, fl. 8)*

Assim, reitero que *“Da análise dos documentos juntados aos autos, verifico que assiste razão à Unidade Técnica e ao Ministério Público de Contas, posto que as contratações por RPA demonstradas pelo Município estão fora das possibilidades admissíveis por não serem de natureza eventual e por não ter havido o devido procedimento licitatório e realização de concurso público, deixando de atender o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal, sobre as formas de acesso aos cargos públicos, atentando contra os princípios da isonomia e da impessoalidade” (peça 180, fls. 10/11). No entanto a improcedência da Representação seria no sentido de que, ao menos em tese, tendo sido os serviços prestados, as despesas com pagamento de salários e ordenados via Recibo de Pagamento Autônomo, podem ser aceitas por este Tribunal, in casu.*

(B) omissa, na medida em que deixou de analisar (i) o dano ao erário e (ii) a respectiva necessidade de devolução dos valores ilegalmente despendidos pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipalidade, assim como a incidência da multa estabelecida no artigo 89 da LC n.º 113/05, levantados por este Ministério Público no curso da instrução processual

Assiste razão ao Ministério Público de Contas quanto à omissão supramencionada.

Conforme disposto nos autos: *“permanecem ausentes dados imprescindíveis para afastamento do dano anteriormente levantado, como os instrumentos jurídicos que regulamentaram os vínculos estabelecidos (incluindo-se aí cópias dos documentos pessoais dos contratados) e a respectiva comprovação do controle de jornadas, motivo pelo qual a conclusão alcançada no Parecer n.º 907/22 - 7PC deve ser mantida quanto à procedência desta Representação, com aplicação das multas sugeridas pela Unidade Técnica, e a condenação do Gestor à devolução de toda a quantia irregularmente gasta por meio de RPA's, a ser apurada em sede de liquidação, sobre a qual deverá incidir, ainda, a multa referida no artigo 89 da LC n.º 113/2005, em percentual a ser definido pelo N. Relator”* (peça 176, fl. 3).

Acrescento que do ponto de vista contábil, mesmo havendo a inconsistência nas contratações via RPA, diante da ausência de indícios de que os serviços pagos não tenham sido prestados, o fato poderia ensejar tão somente a multa administrativa, e não ressarcimento de valores, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

Não obstante, verifica-se dos autos que os serviços contratados, não há indícios de que não tenham sido prestados ou de que seriam desnecessários ao Município, de modo que, entendendo pela insubsistência de restituição de valores na presente demanda.

Assim, acrescento ao Acórdão que a restituição dos valores despendidos com as contratações via Recibo de Pagamento Autônomo ocasionaria o enriquecimento ilícito da Administração, já que foram efetivamente prestados ao Município.

(C) omissa e obscuro, ao deixar de devidamente ponderar sobre a expedição das determinações demandadas pela Unidade Técnica e por este Ministério Público, uma vez que se limitou a expedir recomendação, no lugar de determinações,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diante da suposta regularização da situação frente às contratações, já que, segundo o Representado, mas sem qualquer comprovação documental, teriam sido dispensados todos os prestadores de serviços pagos por meio de RPA's

Neste ponto, discordo do Ministério Público de Contas, pois o fato da informação trazida aos autos pelo interessado, em relação à dispensa de todos os prestadores de serviços pagos por meio de RPA, demonstra que a recomendação seria a melhor medida adotada.

A expedição de determinação é necessária para impor medidas concretas e imediatas, a fim de prevenir ou corrigir a irregularidade, ou ainda desfazer seus efeitos. A finalidade é essencialmente corretiva, como regra voltada a evitar ou interromper uma irregularidade em curso.

Por sua vez a expedição de recomendação, no caso em exercício fundamentou-se em critérios legais, vez que a irregularidade consumada foi possível de ser identificada e, posteriormente o fato da comunicação de dispensa de todos os prestadores de serviços pagos por meio de RPA, regularizou a situação referente às contratações.

Desta forma, concluo pelo acolhimento em parte, dos presentes Embargos de Declaração, para que as fundamentações supra passem a integrar a decisão embargada, sem atribuição de qualquer efeito infringente.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento dos embargos de declaração e, no mérito, pelo **PARCIAL PROVIMENTO**, para o fim de esclarecer obscuridade e contradição quanto à parte improcedente da Representação e omissão das questões levantadas pelo Ministério Público de Contas quanto ao suposto dano ao erário e a respectiva necessidade de devolução dos valores ilegalmente despendidos pela Municipalidade, assim como a incidência da multa estabelecida no art. 89 da LC n.º 113/05, sem, porém, a concessão de efeitos infringentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, §1º¹, do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo inversão dos autos, passando a Representação (Processo n.º 510601/21) a tramitar como principal.

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 unanimidade, em:

I - Conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, dar PARCIAL PROVIMENTO, para o fim de esclarecer obscuridade e contradição quanto à parte improcedente da Representação e omissão das questões levantadas pelo Ministério Público de Contas quanto ao suposto dano ao erário e a respectiva necessidade de devolução dos valores ilegalmente despendidos pela Municipalidade, assim como a incidência da multa estabelecida no art. 89 da LC n.º 113/05, sem, porém, a concessão de efeitos infringentes;

II - transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, §1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo inversão dos autos, passando a Representação (Processo n.º 510601/21) a tramitar como principal.

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

¹ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010) § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n.º 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 6 de julho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente