TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	746191/17
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE MORRETES
INTERESSADO:	AMILTON PAULO DA SILVA, JESSICA RONCHINI MONTALVÃO, JOAO LUIS MIRANDA, MUNICÍPIO DE MORRETES, PAULO RIBEIRO SCHIMIDT JÚNIOR, VALDEMIRO CONFORTO COSTA, VANIA MARIA HOSTH
ADVOGADO / PROCURADOR	CLAUDIO TAVARES TESSEROLI, FOED SALIBA SMAKA JUNIOR
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2444/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Município de Morretes. Tomada de Contas Extraordinária decorrente do Relatório de Inspeção nº 14/2012. Conhecimento e parcial provimento.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Recursos de Revista interpostos por Amilton Paulo da Silva, Jéssica Ronchini Montalvão, João Luís Miranda, Valdemiro Conforto Costa e Paulo Ribeiro Schmidt Júnior em face do Acórdão nº 4067/17-S1C[1] (peça 88), que julgou procedente a Tomada de Contas Extraordinária decorrente de inspeção realizada no Município de Morretes, abrangendo os exercícios de 2010 e 2011.

Na Instrução nº 2003/22 (peça 148), a Coordenadoria de Gestão Municipal-CGM opinou pelo afastamento das sanções impostas aos interessados Jéssica Ronchini Montalvão e Paulo Ribeiro Schmidt Júnior fixadas nos itens VI, VIII, X e XII do dispositivo do acórdão nº 4067/17 – S1C, tendo em vista a ausência da devida citação pessoal, assim como pelo reconhecimento da prescrição em relação aos referidos interessados e pelo conhecimento e não provimento dos recursos de revista interpostos por Amilton Paulo da Silva (peças 91/102), João Luís Miranda (peças 108/112) e Valdemiro Conforto Costa (peça 114).

[1] Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e FABIO DE SOUZA CAMARGO (relator). Presente o PROCURADOR do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA. Sala das Sessões, 19 de setembro de 2017 – Sessão nº 34.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas exarou o Parecer nº 19/23-PGC (peça 149), manifestando-se no mesmo sentido.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, em conformidade com as manifestações técnica e ministerial, acolho a arguição de nulidade das citações da Sra. Jéssica Ronchini Montalvão e do Sr. Paulo Ribeiro Schmidt Júnior. Conforme assinalado pela unidade técnica, a citação por edital foi realizada sem que se esgotassem outros meios de localização dos interessados. Consequentemente, devem ser afastadas as sanções aplicadas pela decisão recorrida.

Passando à análise dos recursos de revista interpostos por Amilton Paulo da Silva, João Luís Miranda e Valdemiro Conforto Costa, reproduzo abaixo o relatório extraído da Instrução nº 2003/22:

> (...), o recurso de revista interposto pelo interessado Amilton Paulo da Silva (peças 91/102) aduz, em síntese: (a) quanto ao achado nº 01 (inexistência de um efetivo sistema de controle interno), que: (a.1) de fato havia falhas no Controle Interno do Município, mas, tendo em vista tratar-se de um período de implementação de sistemas de controle externo, a penalização do gestor é desproporcional; (b) houve a aposição de ressalvas às contas de 2012 da ALEP quanto à não implementação de controle interno, razão pela qual, como medida de isonomia, deveria o cotado achado ser ressalvado, in casu; (b) quanto ao achado nº 02 (encaminhamento de dados ao SIM-AM com atraso), que tal impropriedade já foi julgada nos autos nº 603833/13, em decisão consubstanciada no acórdão nº 491/14 – Pleno; (c) quanto ao achado nº 03 (inconsistências nos dados enviados através do SIM-AM), que a conciliação bancária foi efetuada após a inspeção e não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

constou no julgamento das contas do exercício anterior; (d) quanto ao achado nº 04 (descumprimento das normas estabelecidas por este Tribunal referentes à remessa de informações nos dados do SIM/AM), que os dados foram posteriormente corrigidos; (e) quanto ao achado nº 05 (contratação de profissionais técnicos ao arrepio do artigo 37, II da Constituição da República), que (e.1) as contratações foram temporárias, (e.2) que posteriormente foi realizado concurso público, (e.3) que os procedimentos licitatórios (pregões) foram escorreitos, não havendo má-fé ou dano ao erário; (f) quanto ao achado nº 06 (contratação da empresa AWM Serviços de Assessoria e Consultoria Ltda. para a prestação de assessoria de acompanhamento de gestão), (f.1) que a contratação foi necessária; (f.2) que os serviços foram executados, e (f.3) que impor a devolução ensejaria locupletamento ilícito da Administração Pública; (g) quanto ao achado nº 07 (habilitação das empresas participantes do Convite nº 01/2011 após a abertura dos envelopes), que houve erro de grafia na redação ata; (h) quanto ao achado nº 08 ((h) empenhos para serviços de iluminação pública excedendo o valor contratual), que houve a assinatura de dois aditivos, à época não informados no SIMAM; (i) quanto ao achado nº 09 (pregão nº 34/2011 com objeto vago), (i.1) que o termo de referência foi claro; (i.2) que não houve direcionamento; (i.3) que o processo foi convalidado; e (i.4) que a contratação atingiu seus objetivos; quanto ao achado nº 10 (realização de despesas sem prévio empenho), que o Município realizou as correções dos empenhos no ano de 2012, o que teria restado comprovado nos autos nº 206822/12.

O recurso de revista aviado pelo senhor João Luís Miranda (peças 108/112) repisa os mesmos argumentos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

apresentados pelo senhor Amilton Paulo da Silva, supracitados.

Por fim, o recurso interposto pelo interessado Valdemiro Conforto Costa (peça 114): (a) quanto aos achados 02, 03 e 04, na mesma toada repete os argumentos apresentados pelo senhor Amilton Paulo da Silva; e (b) quanto ao achado nº 10, invoca que: (b.1) foi afastado da titularidade da Contabilidade em 14/02/2012, sendo responsável pelas movimentações financeiras apenas até esta data, e (b.2) que o sistema de informação financeira era de responsabilidade das empresas contratadas para tal (Equiplano e AR Cetil).

Em relação ao achado nº 1 (atuação do controle interno), entendo que a restrição poderá ser convertida em ressalva, com o afastamento da multa, uma vez que, no período em análise, muitos municípios ainda estavam em período de adaptação e implementação do sistema do controle interno.

Conforme consta do Acórdão nº 4289/17 – Segunda Câmara, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, referente à tomada de contas extraordinária instaurada em face da gestão municipal de Foz do Iguaçu no mesmo exercício financeiro de 2012, o tratamento dado à matéria nas prestações de contas municipais e estaduais, *tem-se limitado à análise da constituição do sistema de controle interno em seus aspectos formais, notadamente, quanto ao fato de ele ser exercido por servidor efetivo, com habilitação para tal* (...).

Em relação ao achado nº 2 (deixar de apresentar, no prazo fixado pela Instrução Normativa Número 53/2011 do Tribunal de Contas, as informações a serem disponibilizadas por meio do SIM-AM), diferente do que se alega nas razões recursais, o relatório de inspeção apontou atrasos nas entregas dos dados referentes aos quatro primeiros bimestres de 2011, enquanto nos autos de prestação de contas do exercício de 2011 (processo nº 603833/13), em decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio nº 491/14 – Pleno foi tratado dos dados referentes ao 6º bimestre de 2011.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

Não obstante, entendo que deverá ser afastada a multa imposta pela decisão recorrida, considerando que, mesmo nos casos de sucessivos atrasos no envio de dados ao SIM-AM, esta Corte tem se posicionado pela aplicação de apenas uma multa quando ocorrem em um mesmo exercício, a qual já foi aplicada no citado processo de prestação de contas.

Quanto ao achado 3 (Os valores das contas bancárias descritas nos extratos divergem daqueles apresentados no SIM/AM), os recorrentes não apresentaram a documentação que possibilite aferir a conciliação bancária.

Por este aspecto, observa-se que a Instrução nº 2513/12 – DCM, emitida nos mencionados autos de prestação de contas nº 60383-3/13 (peça 103), não efetuou a análise dos extratos das contas bancárias.

Já no que se refere ao achado 4 (divergência entre os dados do SIM/AM e os dados gerados da base contábil do Município referente ao período de janeiro a agosto de 2011), observa-se que a Instrução 711/13 (peça 128) dos autos nº 60383-3/13, após o envio do balanço patrimonial, atestou não haver divergência entre os dados do SIM-AM e a contabilidade. Desse modo, entendo que deverá ser afastada a irregularidade apontada e a multa aplicada pela decisão recorrida.

Quanto ao achado nº 5 (Irregularidade em Licitações – Contratos para Admissão de Pessoal – Prestações de Natureza Estritamente Técnica – Burla à Regra do Concurso Público – Licitações Dirigidas), conforme bem observou a decisão recorrida, a argumentação de que as contratações foram temporárias (até 12 meses) não afasta a impropriedade verificada pela equipe técnica, devendo ser mantida a irregularidade, assim como a imposição de multa.

Da mesma forma, deverá ser mantida a irregularidade e a imposição de multa em relação ao achado nº 6 (Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de assessoria de acompanhamento de gestão – burla à regra do concurso público – ofensa ao Prejulgado nº 06 desta Corte). É que todos os serviços prestados pelas empresas contratadas mediante processo de licitação - prestação de serviços nas áreas da administração em processos licitatórios, jurídica, consultoria financeira e de recursos humanos - poderiam ter sido realizados pelos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

servidores de carreira do Município, contrariando o previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

No presente caso, a contratação das empresas terceirizadas para a consecução de funções essenciais e próprias do Município ou para a execução de atividades inerentes às suas categorias funcionais, bem como a presença de elementos de subordinação e pessoalidade culminaram em manifesta burla ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece a exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público.

Em relação às consultorias, assim estabelece o Prejulgado nº 6: CONSULTORIAS CONTÁBEIS E JURÍDICAS: Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

Ainda, em relação ao achado nº 6, deverá ser mantida incólume a decisão recorrida, restando nítido que a empresa AWM Serviços de Assessoria e Consultoria Ltda. não teria prestado os serviços para o qual foi contratada: serviços na área administrativa, compreendendo a revisão e organização dos processos administrativos referentes aos procedimentos licitatórios, pelo valor de R$ 75.600,00 (setenta e cinco mil e seiscentos reais). De acordo com o relatório de inspeção: “(...) considerando todo o contexto na organização das licitações do Município de Morretes, o descuido e relaxo na formalização dos processos (vide “Recomendações de Natureza Preventiva”), bem como os demais achados com gritantes irregularidades materiais – facilmente perceptíveis –, conclui-se que não houve a prestação dos serviços contratados.”

Quanto ao achado nº 7 – (Irregularidade em Licitações – Certidões para habilitação emitidas após a abertura do Certame), a equipe de inspeção analisou a Licitação Convite nº 01/2011 que tinha por objeto a “execução de obras de recuperação integral da Rua Almirante Frederico de Oliveira, constituído de recomposição de pavimentos danificados em decorrência das obras do sistema de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

esgotos sanitários executados pela Sanepar, no Município de Morretes" e observou que a certidão de Regularidade do FGTS juntada pela empresa MEGPAV e o Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral no CNPJ juntado pela empresa SHARMON foram juntados após a abertura dos envelopes de habilitação, ocasionando a quebra da lisura e da regular competitividade do processo.

Os recorrentes afirmaram ter havido um mero erro de grafia na redação da ata, mas não apresentaram qualquer indício probatório que dê suporte a tal alegação. Dessarte, persiste a impropriedade, devendo ser preservada a decisão recorrida também quanto a este ponto.

Sobre o achado nº 8, durante a inspeção a equipe técnica analisou a Licitação Pregão Presencial nº 12/2010 vencida pela empresa CONTREL CONSTRUÇÕES LTDA, escolhida por oferecer o maior desconto linear: 6,2% sobre R$ 270.000,00, totalizando R$ 253.260,00 como valor contratual, para realizar manutenção e implantação de pontos de luz. No entanto, ao analisar a base de dados do SIM-AM, constatou-se que, entre as datas 09/06/2010 (data de assinatura do contrato) e 31/10/2011 (prefeitura não encaminhou sexto bimestre do SIM-AM), a entidade empenhou R$538.367,29 e pagou R$ 488.415,85 ao referido credor, ou seja, realizou empenhos em 112,57% e pagamentos em 92,85% acima do valor do contrato.

Quanto aos aditivos apresentados, não foram apresentadas justificativas sobre a ausência de informação no SIM-AM, e tampouco para o fato do segundo aditivo extrapolar significativamente os limites expressos no artigo 65 da Lei nº 8666/93. Nesta senda, deve manter-se hígido o acórdão recorrido igualmente quanto a este achado.

Quanto ao achado nº 9, ao analisar a licitação Pregão Presencial nº 34/2011, que tinha por objeto o fornecimento de conjuntos educacionais para participação em estudo internacional e aplicação de metodologia educacional para desenvolvimento cognitivo, social, emocional e ético de alunos do ensino fundamental – séries iniciais, da rede pública de ensino, a equipe técnica constatou a ausência de informações no edital sobre a composição dos kits, nas primeiras folhas do processo consta uma declaração da Câmara Brasileira do Livro, datada de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

14 de março de 2011, especificando quais são as obras de edição, distribuição e comercialização da empresa MINDLAB DO BRASIL COMÉRCIO DE LIVROS LTDA., a única participante e a vencedora do certame. Ademais, apontou que o processo está inteiramente irregular à luz dos procedimentos da Lei nº 8.666/93. Isso porque, além da afronta à competitividade, já citada, não foram apresentados documentos relacionados à fase interna/preparatória do procedimento. Não foram localizados o pedido de compra, a demonstração da necessidade, a especificação dos produtos a serem adquiridos, a autorização da autoridade competente etc. Não constaram também pareceres jurídicos, atos de adjudicação e de homologação. As alegações de que o processo teria sido ulteriormente convalidado e de que a contratação teria atingido seus objetivos não tem o condão de afastar as supra elencadas desconformidades na contratação em questão. Isso posto, os recursos manejados não merecem guarida quanto a este item.

Por fim, em relação ao achado nº 10, a Equipe de Inspeção constatou que foram realizadas despesas sem empenho, o que contraria disposições constitucionais e legais no que tange a execução orçamentária. Somente no período de 1º de janeiro de 2012 a 08 de fevereiro de 2012 as despesas sem empenho totalizaram R$998.347,74 (novecentos e noventa e oito mil, trezentos e quarenta e sete reais e setenta e quatro centavos), contrariedade ao art. 60 da Lei 4.320/64, que veda expressamente a realização de despesas sem prévio empenho, tornando totalmente irregular o procedimento realizado pelo Executivo Municipal ao realizar pagamentos sem os devidos empenhos e sem qualquer medida que os justifique. Portanto tendo em vista que as despesas foram realizadas sem os empenhos, e não foi juntado aos autos qualquer documento que justifique tal ato, tem que este item continua irregular. Conforme observou a unidade técnica, a alegação apresentada pelo Sr. Valdemiro Conforto Costa de que foi afastado da Contabilidade Municipal em 14/02/2012 não exclui a sua responsabilidade, eis que os fatos apontados pela equipe de inspeção são anteriores a tal data.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

3 VOTO

De todo o exposto, acompanhando em parte as manifestações uniformes, com fundamento, **VOTO**:

1) pelo afastamento das sanções impostas aos interessados Jéssica Ronchini Montalvão e Paulo Ribeiro Schmidt Júnior fixadas nos itens VI, VIII, X e XII do dispositivo do acórdão nº 4067/17 – S1C, tendo em vista a ausência da devida citação pessoal, e

2) pelo conhecimento e parcial provimento dos recursos de revista interpostos por Amilton Paulo da Silva, João Luís Miranda e Valdemiro Conforto Costa para efeito de afastar as irregularidades e multas decorrentes dos achados 1, 2 e 4, mantendo-se a decisão recorrida em seus demais termos.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- Afastar as sanções impostas aos interessados Jéssica Ronchini Montalvão e Paulo Ribeiro Schmidt Júnior fixadas nos itens VI, VIII, X e XII do dispositivo do acórdão nº 4067/17 – S1C, tendo em vista a ausência da devida citação pessoal.

II- **Conhecer** o Recurso de Revista, para, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, interposto por Amilton Paulo da Silva, João Luís Miranda e Valdemiro Conforto Costa para efeito de afastar as irregularidades e multas decorrentes dos achados 1, 2 e 4, mantendo-se a decisão recorrida em seus demais termos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2

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, 17 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.85S2