TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 69080/19

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IPORÃ

INTERESSADO: CASSIO MURILO TROVO HIDALGO, MUNICÍPIO DE IPORÃ, PIO COSTA BARROS, PUBLIPREV - CONSULTORIA PREVIDENCIARIA SS LTDA, ROBERTO DA SILVA, VILMA APARECIDA DE MELO ZAMPIERI - ASSESSORIA E CONSULTORIA

RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2605/23 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Terceirização ilícita. Assessoria jurídica e contábil. Serviço que deve ser prestado por quadro próprio do município. Procedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas extraordinária, instaurada por meio do Acórdão de Parecer Prévio n. 408/18 – Segunda Câmara, decorrente de prestação de contas do prefeito do **MUNICÍPIO DE IPORÃ**, a fim de averiguar eventual inobservância ao Prejulgado n. 6 do TCE-PR. Conforme o referido acórdão:

> Conforme registrado na instrução processual, restou configurada a inobservância do Prejulgado nº 06 do TCE/PR, pois, mesmo dispondo de Servidor Efetivo, a Entidade **realizou a contratação da empresa SVZ – Assessoria e Consultoria LTDA entre os exercícios de 2008 a 2016** para **prestação de serviços voltados ao SIM-AM, não apresentando justificativa capaz de sanar o apontamento**. **No mesmo sentido, ainda que possuindo dois Assessores Jurídicos efetivos que poderiam ser designados, efetivou a contratação da empresa Aconjur – Consultoria S/C Ltda – ME, entre os exercícios de 2013 a 2016, voltadas a prestação de serviços de Assessoria e Consultoria técnica especializada**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

> **para o desenvolvimento de atividades da gestão do Regime Próprio de Previdência Social de Iporã**.
>
> (TCE-PR, Acórdão de Parecer Prévio n. 408/18, rel. Cons. Artagão de Mattos Leão, Segunda Câmara, j. 13/11/2018, grifo nosso).

Em análise inicial, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), na Instrução n. 3.538/20, apontou os seguintes achados a serem analisados:

i. Portal de Informações para Todos (PIT) revela a existência de dois contratos com a empresa Aconjur – Consultoria S/C Ltda. Me (Contrato n. 39/2013; e 10/2017) e três contratos com a empresa SVZ – Assessoria e Consultoria Ltda. (Contrato n. 19/2013; 81/2015; e 9/2017);

ii. Apesar de não existir documentação no PIT, a empresa SVZ Assessoria e Consultoria Ltda. possui contrato com o Município desde 2008;

iii. Há indícios de danos ao erário e de ofensa ao Prejulgado n. 6.

Diante dos fatos narrados, sugeriu a citação dos seguintes interessados: PIO COSTA BARROS (prefeito de 2008 a 2010), CASSIO MURILO TROVO HIDALGO (prefeito de 2011 a 2012), ROBERTO DA SILVA (prefeito de 2013 a 2018), MUNICÍPIO DE IPORÃ, ACONJUR – CONSULTORIA S/C LTDA – ME., e SVZ – ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA, na pessoa de seu gestor.

A empresa PUBLIPREV – CONSULTORIA PREVIDENCIÁRIA SS LTDA. argumentou que: a) não prestou serviço de assessoria jurídica; b) a contratação se deu por meio do Pregão Presencial n. 024/2013-PMI; c) a prestação de serviço ocorreu com a finalidade de consultoria relacionada ao serviço próprio de previdência social e de garantir o correto preenchimento e envio de Demonstrativo de Informações Previdenciárias (DIPR); d) o certificado de regularidade previdenciária n. 987605-110793 foi cancelado em 21 de junho de 2013; e) os técnicos do Município não tinham expertise para regularizar pendências

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

previdenciárias; f) em 2013, houve auditoria do Ministério da Previdência Social e notificação de irregularidade atuarial NIA 0257/2013; g) os serviços prestados não seriam de cunho jurídico; h) instituição de Comitê de Investimentos do regimento próprio; i) em 2013, o Município obteve certidão de regularidade previdenciária e, ainda, conquistou o equilíbrio financeiro e atuarial. Pelo exposto, pugnou pela improcedência e arquivamento da demanda.

O sr. ROBERTO DA SILVA apresentou contraditório à peça 81, defendendo que: a) as contratações não foram realizadas para exercício de atividade fim do Município; b) foi prestado serviço de orientação técnica, treinamento e suporte ao setor de contabilidade; c) não ficou caracterizado dolo ou erro grosseiro, de modo que não seria devida a restituição dos valores.

A empresa SVZ ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA. exerceu contraditório, afirmando que: a) auxiliou em serviços contábeis e de alimentação do sistema SIM-AM; b) não houve burla às regras do concurso público, pois o serviço era especializado; c) há documentos hábeis a demonstrar que o serviço foi efetivamente prestado.

Em exame conclusivo, a **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n. 1265/23 (peça 121), manteve o entendimento pela **IRREGULARIDADE** quanto a dois achados, com aplicação de **MULTAS** a Roberto da Silva, sem restituição de valores, considerando que os serviços foram prestados:

> **1.** Contratação irregular da empresa PUBLIPREV – CONSULTORIA PREVIDENCIÁRIA SS LTDA., com aplicação de MULTA administrativa prevista no art. 87, IV, g, em face de Roberto da Silva;
> **2.** Contratação irregular da empresa VILMA APARECIDA DE MELO ZAMPIERI – CONSULTORIA, com aplicação de MULTA administrativa prevista no art. 87, IV, g, em face de Roberto da Silva.

Referente a PIO COSTA BARROS (gestor 2008-2010) e CASSIO MURILO TROVO HIDALGO (gestor 2011-2012), opinou pelo reconhecimento da **prescrição da pretensão punitiva**, visto que o despacho determinando a citação é

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

datado de setembro de 2020. Sendo assim, como os contratos foram firmados entre 2008 e 2014, a CGM sugeriu afastar a restituição de valores.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do parecer n. 326/23-3PC, de lavra da Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner, opinou pela **PROCEDÊNCIA** da Tomada de Contas Extraordinária com aplicação das sanções cabíveis. Concordou que as atividades contratadas são ordinárias ao cotidiano da Administração Pública, inexistindo especialização.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar. Prescrição da pretensão punitiva em face dos prefeitos Pio Costa Barros (2008-2010) e Cassio Murilo Trovo Hidalgo (2011-2012)

A CGM alega que a pretensão sancionatória contra Pio Costa Barros (gestor 2008-2010) e Cassio Murilo Trovo Hidalgo (gestor 2011-2012) já estaria prescrita, dado o lapso temporal transcorrido entre os atos viciados e o despacho determinando a citação das partes em setembro de 2020.

De fato, houve o transcurso de mais de cinco anos entre os fatos e o despacho determinando a citação dos prefeitos Pio Costa e Cassio Murilo, logo, a pretensão sancionatória foi atingida pela prescrição, em conformidade com o Prejulgado n. 26:

> Revisão do Prejulgado nº 26 que trata da incidência da prescrição sancionatória no âmbito deste Tribunal. **Possibilidade de se estender o reconhecimento da prescrição à pretensão de ressarcimento, tendo por base a jurisprudência mais recente do STF**.
>
> Aplicação das normas de direito público 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**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

> **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 Contas, **a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo**, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente.
>
> 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 (TCE-PR, Processo n. 54109-3/17, Acórdão n. 1.919/23, rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha, Tribunal Pleno, j. 12/07/2023).

Desse modo, reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória em favor de Pio Costa Barros (gestor 2008- 2010) e de Cassio Murilo Trovo Hidalgo (gestor 2011-2012).

2.2 Contratação irregular da empresa PUBLIPREV – Consultoria Previdenciária SS Ltda. e da empresa SVZ Assessoria e Consultoria Ltda. Terceirização irregular de mão de obra. Afronta Prejulgado 6

Em conformidade com a manifestação da unidade técnica e com o parecer do Ministério Público de Contas (MPC-PR), entendo que esta tomada de contas extraordinária deverá ser julgada **procedente**.

Os dois contratos, firmados com a PUBLIPREV e com a SVZ Assessoria e Consultoria, possuem como objeto a prestação de serviço de assessoria jurídica e contábil, respectivamente, atividades típicas e permanentes da Administração Pública.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

A contratação de mão de obra terceirizada para prestar serviço corriqueiro ao cotidiano da Administração Pública é clara afronta ao art. 37, II, da CF, o qual determina que o serviço tipicamente público deve se dar por servidor investido em cargo, com prévia aprovação em concurso público.

O Prejulgado 6 deste Tribunal versa sobre esse tema da contratação de serviços jurídicos e contábeis por meio de terceirização. Conforme o referido prejulgado, para configurar a regularidade da terceirização, será necessária a comprovação de realização de prévio concurso infrutífero, de processo de licitação e de contrato que respeite o prazo imposto no art. 57, II, da Lei de Licitações.

> Regras **gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais. Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.**
>
> [...] Terceirização:
>
> **I) Comprovação de realização de concurso infrutífero;**
>
> **II) Procedimento licitatório;**
>
> **III) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93;**
>
> IV) Valor **máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo**;
>
> V) Possibilidade de ser **responsabilizada pelos documentos públicos**;
>
> VI) Responsabilidade do **gestor pela fiscalização do contrato** (TCE-PR, Prejulgado n. 6, Acórdão n. 1.111/08, rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, Tribunal Pleno, j. 07/08/2008, grifo nosso).

Apesar do gestor Roberto da Silva alegar que as contratações se deram com a finalidade de prestar treinamentos e auxiliar os servidores na prestação de serviços especializados, fato é que os documentos colacionados (peças 28-50; 84-120) e o próprio sistema Portal de Informação para Todos (PIT) demonstram o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

contrário. Tratavam de serviços corriqueiros do Município, como *"gestão de regime próprio da previdência"*, "*consultoria contábil, financeira orçamentária e de prestação de contas do município"* e *"prestação de serviço de assessoria voltado ao SIM-AM":*

QUADRO 1 – SERVIÇOS CONTRATADOS

MUNICÍPIO DE IPORÃ	10/2017	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PARA DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES NO ÂMBITO DE GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE IPORÃ-PR	ACONJUR - CONSULTORIA S/S LTDA - ME (07.792.568/0001-31)	26400,00	04/04/2017	04/04/2018
MUNICÍPIO DE IPORÃ	39/2013	CONTRTAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADE NO ÂMBITO DE GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDENCIA SOCIAL.	ACONJUR - CONSULTORIA S/S LTDA - ME (07.792.568/0001-31)	26400,00	15/07/2013	15/07/2014
MUNICÍPIO DE IPORÃ	9/2017	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE CONSULTORIA NA ÁREA CONTABIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTARIA E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO	SVZ ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA. - ME (09.462.960/0001-48)	50400,00	04/04/2017	04/04/2018
MUNICÍPIO DE IPORÃ	81/2015	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVICOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE CONSULTORIA NA ÁREA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO	SVZ ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA. - ME (09.462.960/0001-48)	50400,00	10/09/2015	10/09/2016
MUNICÍPIO DE IPORÃ	19/2013	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ASSESSORIA VOLTADO AO SIM-AM	SVZ ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA. - ME	36000,00	24/05/2013	24/05/2014

Fonte: Documentos colacionados às peças 28-50 e 84-120; e dados do sistema Portal de Informação para Todos (PIT).

Não há nenhuma complexidade nos serviços prestados e, ainda, caso realmente fosse necessário o treinamento dos servidores, o escopo do trabalho seria este e ocorreria de maneira pontual, não se estendendo por anos as contratações. Conforme a Instrução n. 3538/20, desde 2008, consta a documentação de repasses à empresa SVZ – Assessoria e Consultoria Ltda.

Nota-se que o serviço de regularização de débitos previdenciário e serviços contábeis são intrínsecos à Administração Pública. A contratação de terceiros para este fim é clara afronta ao dever de contratação via concurso, determinada no art. 37, II, da CF, e, além disso, distorce o próprio índice de despesas com pessoal, regulamentado pelo art. 18 da Lei Complementar n. 101/20.

O TCE-PR possui jurisprudência neste sentido:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

Nesse sentido, releva esclarecer aos defendentes que a alteração promovida pela Lei 14.039/2020 no Estatuto da OAB tão somente reconhece a "natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade", o que não torna todos os serviços jurídicos sujeitos a contratação na forma do artigo 13 da Lei 8.666/93. Efetivamente**, todos os serviços de cunho jurídico devem ser prestados necessariamente por advogados regularmente qualificados e inscritos nos quadros da OAB, como o devem ser os advogados de carreira pública, contratados nos termos prescritos no artigo 37, II, da Constituição Federal** (TCE-PR, Acórdão n. 1.458/22, rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, Segunda Câmara, j. 11/08/2022).

[...] Infere-se ter ocorrido terceirização irregular nos termos do Prejulgado nº 06, pois o entendimento é de que a contratação de consultorias contábeis e jurídicas é sim possível desde que "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"[...].

o valor máximo pago à empresa contratada foi muito superior ao praticado a um servidor efetivo; que havia assessores jurídicos efetivos no quadro à época (e uma delas, inclusive, apresentou parecer contrário à contratação – vide fl. 10 e 11 – peça 04); que **não se trata de demanda de alta complexidade, já que é uma atividade inerente, embora não rotineira**, ao atuar do Poder Legislativo e mais, segundo consta como objeto da contratação, ela teria o fim de assessoramento da comissão processante montada nos termos do decreto 201 de 1967, para investigar possíveis responsabilidades político-adminstrativas da atual prefeita municipal. O assessoramento envolve a elaboração de pareceres e o acompanhamento de todas as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

> etapas dos trabalhos da comissão processante, com vistas a assegurar a legalidade do procedimento (TCE-PR, Processo n. 780333/15, Acórdão n. 555/22, rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, Tribunal Pleno, j. 17/03/2022).

Pelo exposto na fundamentação supra, concluo pela irregularidade dos dois achados, em conformidade com a Instrução da CGM e com o Parecer do MPC-PR. Em decorrência da terceirização ilícita de serviços jurídicos e contábeis, por meio das empresas PUBLIPREV e SVZ Assessoria e Consultoria, em afronta ao art. 37, II, da CF e ao Prejulgado n. 6, determino a aplicação de multa, em conformidade com o art. 87, IV, *g*, da Lei Complementar n. 113/2005.

3 VOTO

Diante do exposto, VOTO pela **PROCEDÊNCIA** desta Tomada de Contas Extraordinária, reconhecendo a ocorrência da terceirização ilícita de serviços jurídicos e contábeis, por meio das empresas PUBLIPREV e SVZ Assessoria e Consultoria, em afronta ao art. 37, II, da CF e ao Prejulgado n. 6.

Diante das duas relações jurídicas ilícitas, determino a aplicação de duas **multas** administrativas, em conformidade com o art. 87, IV, *g*, da Lei Complementar n. 113/2005, contra ROBERTO DA SILVA.

Além disso, reconheço a ocorrência da **prescrição** da pretensão sancionatória em favor de PIO COSTA BARROS (gestor 2008- 2010) e de CASSIO MURILO TROVO HIDALGO (gestor 2011-2012).

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B

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** esta Tomada de Contas Extraordinária, reconhecendo a ocorrência da terceirização ilícita de serviços jurídicos e contábeis, por meio das empresas PUBLIPREV e SVZ Assessoria e Consultoria, em afronta ao art. 37, II, da CF e ao Prejulgado nº 6;

II – **aplicar**, diante das duas relações jurídicas ilícitas, **2 (duas) multas** administrativas, em conformidade com o art. 87, IV, *g*, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, a ROBERTO DA SILVA;

III – reconhecer a ocorrência da **prescrição** da pretensão sancionatória em favor de PIO COSTA BARROS (gestor 2008- 2010) e de CASSIO MURILO TROVO HIDALGO (gestor 2011-2012).

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 GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 24 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.982B