



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 530240/22
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE XAMBRÊ
INTERESSADO: ADRIANA GALHARINO GOUVEIA, CLECI TEREINTO, DECIO JARDIM, EDEVALDO DELAI, ELIANA RODRIGUES VIEIRA, JOSE DOS SANTOS SILVA, LUCAS CAMPANHOLI, MUNICÍPIO DE XAMBRÊ, PAULO CESAR DE SOUZA, RAFAEL ROSSATO DE CARVALHO, TDB VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA ME, WALDEMAR DOS SANTOS RIBEIRO FILHO
ADVOGADO / PROCURADOR: ADRIANE TEREINTO DI BACCO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2658/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Contratação por parte de Município de serviços típicos da Administração Pública. Insuficiência das razões recursais. Manifestações uniformes. Desprovemento.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista¹ interposto pelos Srs. Lucas Campanholi e Waldemar dos Santos Ribeiro Filho em face do Acórdão nº 1458/22-S2C², por meio do qual foram julgadas irregulares as contas extraordinariamente tomadas, em virtude de ter sido constatada, por parte do Município de Xambrê, preterição de concurso público quanto ao exercício das atribuições da Procuradoria Municipal. Concluiu-se que houve terceirização indevida de serviços jurídicos, devido à contratação da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., em afronta ao Prejulgado nº 6 e ao artigo 37, II³, da Constituição Federal.

Mediante aludido Acórdão, aos ora recorrentes foram aplicadas as seguintes sanções:

¹ Peças 137/140.

² Peça 132.

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao Sr. Lucas Campanholi⁴:

I) restituição parcial dos valores despendidos no Contrato nº 85/2013, em montante a ser atualizado em sede de liquidação, calculado a partir da diferença entre o valor pago à empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., e a remuneração fixada em lei para o cargo de advogado efetivo, no mesmo período;

II) multa do artigo 87, IV, “g”⁵ da LC nº 113/2005, por ter autorizado a celebração do Contrato nº 85/2013, em infração ao artigo 37, II, da Constituição Federal, ao artigo 39⁶ da Constituição Estadual e ao Prejulgado nº 6.

Ao Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho⁷:

I) restituição parcial dos valores despendidos no Contrato nº 80/2017, em montante a ser atualizado em sede de liquidação, calculado a partir da diferença entre o valor pago à empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., e a remuneração fixada em lei para o cargo de advogado efetivo, no mesmo período;

II) multa do artigo 87, IV, “g”, da LC nº 113/2005, por ter autorizado a celebração do Contrato nº 80/2017, em infração ao artigo 37, II, da Constituição Federal, ao artigo 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 6.

Ainda, foi aplicada a multa do artigo 87, IV, “g”, da LC nº 113/2005, individualmente à Sra. Eliana Rodrigues Vieira, ao Sr. Paulo Cesar de Sousa e à Sra. Cleci Terebino, por terem, em suma, emitido pareceres jurídicos contrários à legislação de regência.

Requeru-se o provimento do recurso a fim de que as contas sejam julgadas regulares, com o afastamento de todas as multas administrativas impostas.

Mediante o Despacho nº 775/22-GCFAMG⁸, foram recebidas as peças recursais.

⁴ Prefeito Municipal de 2013 a 2016.

⁵ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

⁶ Art. 39. É vedada a contratação de serviços de terceiros para a realização de atividades que possam ser regularmente exercidas por servidores públicos, bem como para cobrança de débitos tributários do Estado e dos Municípios. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000\)](#)

⁷ Prefeito Municipal de 2017 a 2020.

⁸ Peça 141.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 4509/22-CGM⁹, opinou pelo parcial conhecimento do recurso e, na parte conhecida, pelo desprovimento.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 1243/22-5PC¹⁰).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

De plano, ressalto que acompanho a Coordenadoria de Gestão Municipal quanto à avaliação de que o presente recurso comporta apenas parcial conhecimento. Como bem destacado pela unidade técnica¹¹:

In casu, dentre os pleitos formulados pelos recorrentes está o pedido de afastamento das sanções impostas mediante o aresto vergastado às senhoras Cleci Terebino e Eliana Rodrigues Vieira e ao senhor Paulo César de Sousa. Com a devida vênia, **os recorrentes não possuem legitimidade e interesse para pleitear a desconstituição de tais sanções, de cunho personalíssimo, impostas por esta Casa a terceiros.**

Neste prisma, verifica-se a legitimidade das partes e o devido interesse recursal apenas no que diz respeito aos pedidos: (a) de julgamento pela regularidade do objeto e (b) de afastamento das sanções impostas aos ex-gestores municipais Lucas Campanholi e Waldemar dos Santos Ribeiro Filho.

Desse modo, ausentes a legitimidade e o interesse em recorrer dos ex-gestores municipais Lucas Campanholi e Waldemar dos Santos Ribeiro Filho em

⁹ Peça 147.

¹⁰ Peça 148.

¹¹ Instrução nº 4509/22-CGM, peça 147.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relação às sanções aplicadas a Eliana Rodrigues Vieira, a Paulo Cesar de Sousa e a Cleci Terebino, não conheço do recurso, apenas nesse ponto.

Em sede preliminar, os recorrentes argumentaram, em síntese, que houve ofensa à coisa julgada, pois a contratação da empresa TDB/VIA foi debatida por ocasião do julgamento das prestações de contas do Município de Xambê referentes aos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (julgadas regulares com ressalvas), tendo ficado consignado que os serviços foram efetivamente prestados; que a coisa julgada não pode ser rescindida por via transversa, mediante Tomada de Contas Extraordinária instaurada posteriormente.

No mérito, aduziram, em suma, que a ofensa ao Prejulgado nº 6 pode ser convertida em ressalva; que foi realizado concurso público para admissão de advogado, sendo que a nomeação e posse do Sr. Rafael Rossato de Carvalho no cargo de advogado efetivo ocorreu em 24/06/2015; que, portanto, a preterição de concurso público diria respeito somente ao mandato de Lucas Campanholi (gestão 2013-2016); que a imputação não se aplica ao Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho (gestão 2017-2020), pois havia advogado concursado durante sua gestão; que, quando da apreciação das contas de 2013, 2014 e 2015 do Município, houve debate a respeito da necessidade de advogado concursado; que, quanto ao Contrato nº 85/2013, este Tribunal já teria assentado que não houve danos ao erário e/ou extrapolação da remuneração prevista ou paga ao servidor ocupante do cargo efetivo de advogado; que, comparando-se os valores despendidos com a empresa TDB/VIA e com o advogado concursado, conclui-se que inexistente ressarcimento a ser efetuado; que a contratação da empresa resultou em economia para o erário; que devem ser respeitados os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança; que o Supremo Tribunal Federal entende que o Município não é obrigado a manter Procuradoria própria, conflitando o Prejulgado nº 6 com a jurisprudência da Suprema Corte; que a Lei nº 14.133/2021 não mais exige que os serviços de natureza técnica ostentem a característica da singularidade; que a Lei nº 14.039/2020 reconhece a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados; que a multa decorrente da celebração do Contrato nº 80/2017 também não deve prosperar, pois o Município possuía advogado concursado desde 2015;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a contratação da empresa TDB/VIA serviu para o patrocínio de processos do Município e PREVIX perante o TCE-PR.

Pois bem.

Quanto ao argumento de que a terceirização sob exame já foi julgada anteriormente, fato é que, quando da apreciação das contas do Município de Xambrê referentes a 2013, 2014 e 2015, esta Corte se deparou com a temática.

Ocorre que, nos respectivos processos de prestação de contas, esta Casa examinou a situação encontrada em cada um daqueles exercícios financeiros. Porém, não firmou o entendimento de que a terceirização seria regular, ou de que estava em conformidade com o Prejulgado nº 6. As conclusões sobre inexistência de danos ao erário e as conversões em ressalva foram circunstanciais, na medida em que se analisavam diversos outros aspectos relacionados à gestão municipal, além da terceirização indevida.

Releva notar que o objeto daqueles processos de Prestação de Contas do Prefeito Municipal é diverso do constante na presente Tomada de Contas Extraordinária, em que se intenta analisar aludida contratação na integralidade de seu período.

Nesse tom, coaduno com o entendimento exposto no Acórdão guerreado:

Preliminarmente, esclareça-se que o fato de a violação ao Prejulgado nº 6 não ter sido causa de reprovação das contas anuais do Município não afasta a possibilidade de exame específico da matéria em sede de tomada de contas. A apuração da violação de suas premissas exige aferir que a contratação terceirizada não tenha objetivado atender questões que comprovadamente exijam notória especialização, com demonstrada singularidade do objeto ou, que se trate de demanda de alta complexidade, nos quais tal modalidade de contratação é permitida inclusive pela via direta, mediante procedimento simplificado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sendo assim, não merece guarida a tese preliminar de que há ofensa à coisa julgada, a qual supostamente estaria sendo rescindida por “via transversa”. Denota-se que inexistente decisão anterior a gerar suposta coisa julgada. A única decisão que foi proferida acerca da integralidade da contratação é aquela de que ora se recorre.

Alegou-se que o apontamento de preterição de concurso público não se aplica ao Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho (gestor de 2017 a 2020), pois existia advogado concursado atuando no Município durante seu mandato.

Sem razão, contudo. O fato de existir no quadro de pessoal da municipalidade um advogado efetivo apenas robustece o entendimento de que a terceirização verificada, de serviços nitidamente típicos da Administração Pública, foi irregular e desnecessária.

Percebe-se que a contratação em tela se deu em afronta ao que disciplina o artigo 37, II, da Carta Magna; ou seja, o Município optou pela prestação de serviços de uma empresa, em detrimento da observância do princípio da investidura.

A respeito da alegação de que inexistente ressarcimento a ser efetuado, vez que a contratação não teria gerado prejuízos ao erário e não houve extrapolação da remuneração prevista ou paga ao advogado efetivo, deve-se atentar para o que dispôs o Acórdão combatido:

A irregularidade apurada, em que pese não enseje a determinação de restituição integral de valores, uma vez que evidenciada a prestação de serviços pela empresa contratada, enseja a restituição da diferença de valores apurada acima do valor da remuneração prevista para o cargo efetivo de advogado municipal. [...]

Os valores a serem ressarcidos, de acordo com o período de gestão respectiva, deverão ser apurados em sede de liquidação de decisão, na qual deverão ser contrastados os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamentos efetivamente procedidos em favor da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. durante o período analisado neste feito – inteira vigência do contrato firmado em 2013 e do contrato firmado em 2017 –, e os valores previstos para o cargo de advogado, nos termos da legislação municipal.

Denota-se que eventual dano suportado pelos cofres públicos, se porventura tiver ocorrido, ainda não foi quantificado. No Acórdão não se mensurou qualquer montante. Todos os valores comparativos referentes aos períodos de contratação serão verificados no momento de liquidação da decisão. Portanto, insurgências no sentido da desnecessidade de restituição de quantias devem ser apresentadas na fase própria, de liquidação.

Contudo, mesmo que inexistam valores a serem ressarcidos, a ofensa aos ditames do Prejulgado nº 6 restou demonstrada nos autos.

Os recorrentes sustentam que, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Município não tem obrigação de manter Procuradoria própria, de modo que o Prejulgado nº 6 estaria em conflito com decisões da Suprema Corte.

A irrisignação não deve prosperar. Efetivamente não há previsão constitucional que obrigue os Municípios a criarem Órgão de advocacia pública; todavia, não é este o cerne da questão, e sim a imprópria terceirização ocorrida. Em relação à jurisprudência citada na peça recursal, concordo com a unidade técnica¹² no sentido de que:

A indigitada jurisprudência, pautada no princípio da autonomia municipal, entretanto, não indica que os serviços típicos das Procuradorias possam ser porventura efetuados por terceiros, o que ocorreu no presente expediente, mas simplesmente que a organização

¹² Instrução nº 4509/22-CGM, peça 147.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativa do corpo jurídico municipal pode divergir da estrutura prevista para os demais entes da Federação.

Cumpre destacar, ainda, que o STF assentou o entendimento de que os procuradores municipais devem ser reconhecidos como integrantes das funções essenciais à justiça¹³.

Aduziu-se no recurso que os serviços prestados por advogados possuem natureza técnica e singular, nos termos da Lei nº 14.039/20:

Art. 1º. A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

Nesse ponto, o Acórdão recorrido esclareceu de forma precisa:

¹³ DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. **Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça**, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito. [...]

11. Recurso extraordinário PROVIDO. Tese da Repercussão Geral: A expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os **Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça**, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. *g.n.*

(RE 663696, Relator: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julg. 28/02/2019, DJe-183, DIV. 21-08-2019, PUBLIC 22-08-2019).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...] 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.”

O Contrato nº 85/2013 possuía como objeto “serviços de assessoria e consultoria para o sistema de controle interno, acompanhamento de processos e formulação de defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Paraná”. Já o objeto do Contrato nº 80/2017 era a “prestação de serviços técnicos profissionais especializados de inspeções e auditorias, assessoria e consultoria, para atualização da estrutura administrativa, de cargos comissionados, apoio ao setor de controle interno, adoção de medidas de contenção e redução da despesa municipal”.

A generalidade dos objetos contratuais é evidente; os serviços não apontam especificidades. Infere-se, também nesse aspecto, que foi imprópria a terceirização dos serviços jurídicos.

Ademais, considerando que a contratação se deu sob à égide da Lei nº 8.666/93, irrelevante para o deslinde do feito a linha argumentativa exposta no sentido de que a nova lei de licitações (Lei nº 14.133/21) não mais exige que os serviços de natureza técnica detenham a característica da singularidade.

Diante desse cenário, em consonância com as manifestações uniformes, concluo pelo desprovimento do presente recurso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. DO VOTO

Ante o exposto, acompanhando as manifestações uniformes, nos termos da fundamentação, **VOTO**:

I - pelo não conhecimento do Recurso de Revista apenas quanto às sanções aplicadas a Eliana Rodrigues Vieira, Paulo Cesar de Sousa e Cleci Terebino;

II - pelo conhecimento do Recurso de Revista quanto às demais razões recursais e, no mérito, pelo seu desprovemento, com a consequente manutenção de todos os termos do Acórdão nº 1458/22-S2C.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que, conforme artigo 32, § 3º¹⁴, do Regimento Interno, promova a inversão do processo ao Relator originário.

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 - Não conhecer do Recurso de Revista apenas quanto às sanções aplicadas a Eliana Rodrigues Vieira, Paulo Cesar de Sousa e Cleci Terebino;

II - Conhecer do Recurso de Revista quanto às demais razões recursais e, no mérito, pelo seu desprovemento, com a consequente manutenção de todos os termos do Acórdão nº 1458/22-S2C.

III - Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para que, conforme artigo 32, § 3º, do Regimento Interno, promova a inversão do processo ao Relator originário.

¹⁴ Art. 32, § 3º. O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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, 31 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente