



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 821602/16  
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA  
INTERESSADO: ALBARI GUIMORVAM FONSECA DOS SANTOS, AM-TECNOLOGIA E GESTAO EM SERVICOS LTDA, DORLI NETTO, ELIDIO ZIMERMAN DE MORAES, GLOBAL ASSESSORIA E SERVICOS S/S EIRELI, LEANDRO DORINI, LUCAS FELBERG, SAYONARA TOSSULINO DE ALMEIDA  
ADVOGADO: EWERTON LINEU BARRETO RAMOS, MAURICIO DE OLIVEIRA  
PROCURADOR: CARNEIRO  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 3434/24 - Primeira Câmara

**EMENTA:** Tomada de Contas Extraordinária. Prejulgado n.º 06-TCE/PR. Terceirização indevida de serviços. Antecipação irregular no pagamento de honorários. Pela procedência, com condenação ao ressarcimento de valores e cominação de sanções pecuniárias.

### I. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de Comunicação de Irregularidade originária da então intitulada Coordenadoria de Fiscalização Municipal (peças n.ºs 03/07), proposta contra o Município de Manguinhos, de seu gestor, *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos*, de *Dorli Netto*, de *Lucas Felberg*, de *Sayonara Tossulino de Almeida* e das empresas AM – Tecnologia e Gestão em Serviços Ltda. – ME e Global Assessoria e Serviços S/C LTDA., destinada a apurar os processos licitatórios que ensejaram os contratos firmados entre o Município de Manguinhos e as empresas indicadas.

Em resumo, por meio do APA n.º 1440, foram averiguados os seguintes certames:

- a) Tomada de Preços n.º 14/2013: a qual culminou na contratação da empresa AM TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS LTDA. ME (Contrato n.º 240/2013) para prestar serviço de revisão de grau de risco de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acidente de trabalho, com a correção da alíquota de GILRAT e adequação do sistema tributário do Município.

b) Convite n.º 04/2015: que culminou na contratação da empresa GLOBAL ASSESSORIA E SERVIÇOS S/C LTDA para recuperação de ISSQN, além da capacitação e treinamento do quadro para, a partir de então, promover os eventuais descontos corretamente.

No tocante ao primeiro, apontou-se a imprópria terceirização de serviços, os quais, em tese, teriam que ser desenvolvidos pelos servidores do quadro próprio, dado que, de acordo com o relatório, não se configuram como de conhecimento técnico específico, e, ainda, a prematura realização de pagamentos à empresa prestadora do serviço, sem a prévia homologação da almejada compensação pela Receita Federal do Brasil.

Quanto ao segundo, da mesma forma, suscitou-se a inadequada terceirização de serviços, que deveriam ser desempenhados pelos servidores municipais, pois não caracterizam competência técnica singular, bem como desprezo ao preceituado na Lei 8.666/1993, com desrespeito aos valores concernentes à modalidade Carta Convite e pagamento precoce dos honorários incorretamente fixados em contrato de risco.

Em sede de contraditório, oportunizado com o Despacho n.º 2532/16-GCNB (peça n.º 10), a sociedade empresarial AM Tecnologia e Gestão em Serviços Ltda. aduziu, em suma, *(i) o excesso de linguagem do Prejulgado 06 que inviabiliza seu reconhecimento pela interpretação equivocada das normas jurídicas pertinentes às conclusões e da inaplicabilidade dessa orientação ao contrato em análise; (ii) a legalidade do contrato administrativo questionado; e (iii) a legalidade do pagamento/recebido da contraprestação pelos serviços contratados* (peças n.ºs 36/37).

Por sua vez, *Lucas Felberg* (advogado responsável pelo Parecer Jurídico que balizou a Tomada de Preços n.º 14/2013), posicionou-se pela inocorrência de terceirização indevida de serviços, bem como pugnou pelo afastamento de sua responsabilidade como parecerista pelos pagamentos materializados, uma vez *que apenas examinou a legalidade do edital em caráter*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*anterior, sobre os pagamentos - fase final da execução do contrato (peça n.º 39).*

Na mesma senda, *Albari Guimorvan Fonseca dos Santos* (Prefeito Municipal de 01/01/2013 a 31/12/2016) arrazoou que *a terceirização da atividade de recuperação de receitas, a metodologia imposta e adotada, somada a incapacidade operacional da Administração e ainda, agregada a temporariedade do contrato, servem para contestar a imputação de ilegalidade da terceirização o serviço. Conforme já alhures arguido, a situação era de excepcionalidade e que conjugava com a permissibilidade estatuída no Prejulgado n.º 06 do TCE-PR*, e advogou que os valores pagos à Contratada sob a condição de êxito, guardaram a necessária correspondência com àquilo que foi propiciado de benefício ao Município de Manguaerinha, não havendo qualquer pagamento desprovido de lastro de correspondente auferimento de receita pelos cofres públicos, amparado na atuação específica da Contratada (peça n.º 41).

*Dorli Netto* (Presidente da Comissão de Licitação e responsável pela Tomada de Preços n.º 14/2013 e pelo Convite n.º 004/2015) e *Sayonara Tossulino de Almeida* (advogada responsável pelo Parecer Jurídico que balizou o Convite n.º 004/2015), além de representados pelo mesmo procurador de *Albari Guimorvan Fonseca dos Santos*, repetiram quase na íntegra o conteúdo da petição por ele apresentada (vide peças n.ºs 43 e 45), inovando apenas nas alegações de ilegitimidade passiva.

Ato contínuo, *Global Assessoria e Serviços S/S EIRELI* (peça n.º 48) defendeu a legalidade na terceirização dos serviços, a ausência de atos capazes de materializar dano ao erário e o acerto no pagamento pelos serviços prestados previamente à homologação pela Receita Federal.

Diante do relatado e depois de complementados os opinativos constantes das peças n.ºs 59 e 60, nos moldes pugnados no Despacho n.º 375/23 (peça n.º 61)<sup>1</sup>, por meio da Instrução n.º 1254/23-CGM (peça n.º 63), ratificou-se a

---

<sup>1</sup> Por meio do qual foi suscitada a necessidade de se ofertar respostas aos seguintes questionamentos:

- o valor das contratações estava acima da média de mercado?
- quantos cargos de advogado e de contador o Município de Manguaerinha possuía quando das contratações?
- todos os cargos acima estavam providos ou existiam cargos vagos?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Instrução n.º 2172/22 (peça n.º 59) e entendeu-se pela procedência do feito, com restituição aos cofres municipais de R\$ 222.000,00 (duzentos e vinte e dois mil reais), atinente ao contrato n.º 240/2013, realizado entre o Município de Manguaírinha e a empresa AM – TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS LTDA – ME, bem como de R\$ 769.800,00 (setecentos e sessenta e nove mil e oitocentos reais), devidamente atualizado, referente ao contrato entre o Município de Manguaírinha e a empresa GLOBAL ASSESSORIA E SERVIÇOS S/C LTDA.

Por fim, no Parecer n.º 437/23-3PC (peça n.º 64), o *Parquet* de Contas repisou o contido no Parecer n.º 1031/22-3PC (peça n.º 60), que se restringe a acolher inteiramente o parecer da unidade técnica.

Contudo, como resultado dos novos aspectos levantados na Instrução n.º 1254/23-CGM (peça n.º 63), no bojo da qual foram respondidos os quesitos discriminados no Despacho n.º 375/23-GCDA (peça n.º 61), este Relator optou por oportunizar novo prazo para defesa, o que resultou em peticionamento por parte de Albari Guimorvan Fonseca dos Santos, reiterando os esclarecimentos anteriormente consignados e, além disso, frisando que *caso eventualmente procedente a Tomada Extraordinária, no sentido da vedação da imposição de sanção de ressarcimento, naquilo que em momento processual oportuno, apure-se que teve homologada a compensações, pela operação do transcurso do tempo e sua aceitação tácita pela Receita Federal do Brasil.*

Ademais, com o propósito de verificar a legitimidade da homologação alegada e não demonstrada, no Despacho n.º 383/24-GCDA (peça n.º 78), determinou-se que se providenciasse a intimação da municipalidade para que informasse, de modo individualizado, os temas envolvidos nos protocolos extraídos do site do Ministério da Fazenda (COMPROT – Comunicação e Protocolo), sem que, todavia, tenha havido resposta dentro do prazo deferido (vide Certidão de Decurso de Prazo n.º 430/24, peça n.º 81).

É o relato.

---

- quanto o Município teria despendido com servidor efetivo pelo período em que os contratos em análise permaneceram vigentes? Aqui, solicita-se que a unidade apresente os valores considerando tanto o cargo de advogado quanto o cargo de contador.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### PRELIMINAR DE MÉRITO: ILEGITIMIDADE PASSIVA

*Dorli Netto e Sayonara Tessulino de Almeida*, em seus arrazoados, pugnam, em preliminar ao mérito, pelo reconhecimento individualizado de ilegitimidade passiva.

O primeiro por entender que sua atuação como Presidente da Comissão de Licitação *não alcança os atos da conveniência da realização da contratação, a definição do objeto da licitação/contrato, ou quanto mais a fiscalização da execução e efetivação dos pagamentos à Contratada.*

A segunda por conceber que, em relação à análise jurídica por ela realizada no Convite n.º 004/2015, *atuou exclusivamente sob o auspício da legalidade formal, expedindo parecer jurídico com relação a existência das cláusulas obrigatórias e legítimas do processo licitatório.*

Com suporte nas escassas arguições trazidas e na maturidade em que se encontra o processo para pronto julgamento, não vejo em que medida tal pleito possa ser acolhido, mostrando-se mais indicado e seguro que se faça tal verificação de responsabilidade quando do ingresso no mérito e depois de aprofundada a plena compreensão dos fatos, merecendo destaque, neste momento, a aparente relação direta e participação ativa destes interessados no desenrolar dos acontecimentos de culminaram nas conclusões adiante atingidas.

### MÉRITO

Após detida e aprofundada análise do feito, corroboro parcialmente as conclusões vertidas pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, pelas razões a seguir dispostas.

À título de introdução, consoante bem resumido pela unidade técnica, tem-se que *quanto às irregularidades constatadas, ressalta-se que não se questiona a possibilidade ou não da compensação de créditos tributários, mas sim (i) a contratação de empresa para recuperação dos créditos em favor do Poder Público, por se tratar de serviço que não exige notória especialização, (ii) a irregularidade da antecipação de pagamento ainda que não tenha havido comprovação da efetiva recuperação ou compensação dos créditos e (iii) ofensa ao disposto na Lei 8.666/1*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

993, com a extrapolação dos valores referentes à modalidade Cada Convite após a formalização do termo aditivo com a inclusão de serviços.

Dito isso, ingresso exame pormenorizado das ocorrências.

### **1. Do Pregão n.º 13/2014 e da contratação de AM TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS LTDA. ME.**

No corrente caso, o ajuste abordado derivou do Pregão n.º 13/2014, que visou a *contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos profissionais administrativos para revisão do grau de risco de acidente de trabalho, o correto enquadramento pela atividade preponderante, confecção de planilhas de cálculos para recuperação e compensação dos valores pagos indevidamente ou a maior na alíquota GILRAT (Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa dos Riscos de Acidente de Trabalho)*, o que caracteriza inequívoca afronta ao juízo consolidado por esta C. Corte de Contas em seu Prejulgado n.º 06<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> 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.

- Revisão da Carreira do Quadro Funcional, procurando mantê-la em conformidade com os valores de mercado.

- Redução da jornada de trabalho com a redução proporcional dos vencimentos.

- 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.

- Deve-se observar a regra inserta no inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal, quanto à acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas.

- Havendo serviço de contabilidade ou de assessoria jurídica, tanto no legislativo quanto no executivo no mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC ou na OAB – conforme o caso. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada conforme art. 37, v, da CF.

- Sendo substitutivo de pessoal: computar-se-á no limite de despesa com pessoal previsto na LRF.

Somado às regras gerais acima, há que se observar, em cada caso, as regras específicas.

Regras específicas para contadores do Poder Legislativo - Cargo em comissão: Impossibilidade, salvo se houver um departamento de contabilidade. No mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada.

- Contabilidade Descentralizada: Nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexistir o cargo, será possível que o contador do Poder Executivo e por ele remunerado preste seus serviços ao Poder Legislativo, desde que descrito nas atribuições do cargo.

- Terceirização: possibilidade nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexistir o cargo. Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo - Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

visto que a admissibilidade da contratação de consultorias contábeis e jurídicas depende de 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 de gestão.*

O objeto do pacto de que se fala já foi alvo de desaprovação por este Tribunal em diversas outras oportunidades, resultando em jurisprudência uníssona no sentido de atestar que a recuperação/compensação de créditos tributários e previdenciários não se reveste da complexidade e singularidade exigidas para tornar lícita a sua terceirização.

No intuito de corroborar tal afirmação, tomo a liberdade de transcrever algumas decisões semelhantes, iniciando pelo Acórdão n.º 3650/16-STP:

Consulta. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de assessoria e capacitação para revisão da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) e recuperação de créditos previdenciários. Conhecimento e resposta nos seguintes termos:

a) A averiguação da atividade preponderante do ente público para fins de verificação da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) não exige laudo técnico ou contratação de empresa especializada e deve ser realizada por servidor responsável pela emissão da Guia de Recolhimento, não sendo possível a terceirização desta atividade, sob pena de caracterização de despesa desnecessária e violação ao mandamento constitucional do concurso público. Existe a possibilidade de contratação de empresa especializada para emissão de laudo técnico para fins de contestação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) publicado anualmente, condicionada ao fato de o ente não possuir pessoal especializado em seu quadro e à apresentação de justificativa da necessidade do gasto. Em face da periodicidade da contestação do FAP, deve o ente instituir controles internos acerca dos elementos que compõem o cálculo do índice, a fim de subsidiá-la.

---

Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados.

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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) É possível a contratação de empresa especializada para treinamento dos servidores em recuperação de créditos previdenciários, inclusive dos ocupantes de cargo de advogado e daqueles responsáveis pela emissão da Guia de Recolhimento ou pelo controle interno dos elementos que compõem o cálculo do FAP.

c) Não é possível a contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias perante a Receita Federal, salvo hipóteses excepcionais previstas pelo Prejulgado n.º 06 desta Corte de Contas.

Em idêntica acepção se deu o juízo vertido no Acórdão n.º 3724/2019-STP:

Conforme consignou o acórdão recorrido, os serviços contratados, compensação de verbas recolhidas indevidamente ao INSS, a título de contribuição previdenciária e reenquadramento e redução da alíquota de contribuição do RAT – Riscos Ambientais do Trabalho, caracterizam-se como atividades rotineiras, que não necessitam de conhecimentos notórios e especializados para serem desempenhadas, podendo ser realizadas por servidores do próprio quadro do município, mediante entrega de declaração com informações relativas aos créditos utilizados e aos respectivos débitos compensados.

A respeito do tema, este Tribunal consolidou entendimento, por meio do Prejulgado n.º 6 (Acórdão n.º 1111/08-STP), no sentido de se efetuar a terceirização de serviços de advocacia para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade.

Caso os servidores não reunissem condições para realizar os serviços de compensação tributária, competiria ao Prefeito Municipal adotar as medidas necessárias para o aperfeiçoamento técnico, como cursos e treinamentos.

Em continuidade, traz-se o julgado consubstanciado no Acórdão n.º 1262/2019-S2C:

TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS.

**01. Prejulgado n.º 6: vedação à terceirização de serviços contábeis e jurídicos. Vedação que abrange a contratação de escritórios de advocacia com vistas à compensação de contribuições previdenciárias junto ao INSS. Confirmação da jurisprudência por meio do Acórdão n.º 3650/16 do Tribunal Pleno. Ilegalidade da contratação. Aplicação de multa ao gestor.**

02. Contratação de honorários por êxito. Remuneração do contratado mediante compensação precária de créditos previdenciários por simples



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

declaração em GFIP. **O efetivo êxito exige a definitividade das compensações.** Configuração de pagamentos antecipados. Condenação à devolução.

03.Procedência da representação. Condenação à devolução dos recursos. Aplicação de multas.

Igualmente, extrai-se do Acórdão n.º 2084/2021-S2C que:

O Município de Sapopema contratou serviços de consultoria para promover compensação de verbas recolhidas indevidamente ao INSS, a título de contribuição previdenciária, conforme descrito no Anexo I do Edital.

No presente caso, não houve observância do Prejulgado nº 06 deste Tribunal, pois os serviços contratados não podem ser enquadrados como de notória especialização. A compensação de verbas recolhidas indevidamente ao INSS, a título de contribuição previdenciária, constitui atividade que pode ser desenvolvida por servidores do próprio quadro do Município, uma vez que não necessitam de conhecimentos notórios e especializados.

A compensação de verbas recolhidas indevidamente ao INSS é realizada administrativamente, não necessitando de profundos conhecimentos, pois basta um levantamento das verbas indevidamente recolhidas ao INSS e a sua compensação nas declarações emitidas à Receita Federal, condicionados à necessária homologação da compensação a ser realizada pela autoridade fiscal.

Por se tratar de atividade própria da Administração Pública, deve ser desenvolvida por corpo próprio de servidores, jurídicos e contábeis, tendo em vista que a Administração Pública deve possuir e desenvolver o conhecimento técnico para realizar tais atividades, pois estas atribuições são perenes e contínuas, realizadas independentemente de decisões políticas e da troca quadrienal do Prefeito, uma das razões pelas quais a Constituição Federal atribui estabilidade aos servidores públicos.

Desse modo, a natureza dessa atividade não justifica a sua terceirização, pelo contrário, a sua natureza indica que é atividade própria da Administração Pública, devendo ser realizada pelo corpo de servidores, inclusive para profissionalizar tais servidores em conhecimentos necessários ao andamento da máquina administrativa, sem dependência de empresas ou profissionais terceirizados.

Caso a Administração Pública não disponha de servidores, ou estes servidores não sejam qualificados tecnicamente, é atribuição do Prefeito e dos Secretários Municipais identificar esta situação e tomar as medidas necessárias para que tais deficiências sejam contornadas, como a contratação de novos servidores, até mesmo temporários, caso seja o caso; investimento de recursos para o aprimoramento técnico dos servidores, como cursos, treinamentos, compra de livros, etc.; possíveis incentivos de caráter financeiro, típicos de gestão de pessoal, como a atribuições de funções comissionadas e instituição de adicionais por qualificação técnica; além de outras medidas de apoio e incentivo de pessoal que devem ser tomadas pelos gestores máximos das instituições.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa é uma das razões do entendimento consolidado por este Tribunal de Contas no Prejulgado nº 06, pois as atividades corriqueiras da Administração devem ser desempenhadas por seus próprios servidores, a fim de desenvolver know-how próprio, sem depender de empresas terceirizadas, otimizando o gasto de valores públicos, pois, caso contrário, o ente público pagaria duas vezes, uma para seus servidores e outra para a empresa terceirizada.

Por fim, em julgado materializado no Acórdão n.º 3116/22-S2C, vislumbra-se que:

Tomada de contas extraordinária. Município de Tomazina. Contratação de empresa para compensação de créditos previdenciários. Terceirização irregular. Matéria já consolidada na jurisprudência desta Corte. Prejulgado n.º 6. Antecipação de pagamento anteriormente à prestação de serviços. Contrariedade aos artigos 65, inciso II, alínea “c”, da Lei n.º 8.666/1993, 67, inciso III, da Instrução Normativa RFB n.º 1.300/2012, e 62 e 63, § 3º, da Lei n.º 4.320/1964. Improriedades na condução do procedimento licitatório e da execução contratual. Procedência da tomada e irregularidade das contas. Aplicação de multas e restituição de valores ao erário.

Assim, com suporte em todo o acima demonstrado, entendo exhaustivamente subsidiado o aspecto irregular da licitação em comento, cujo escopo se consolidou na contratação de serviços para a compensação de créditos tributários e previdenciários em contrariedade ao referido Prejulgado n.º 06 e às decisões desta Corte.

Ora, não merece prosperar o defendido em contraditório, sobretudo o invocado pela municipalidade no sentido de possuir quadro de pessoal reduzido, sem condições técnicas para a implementação dos serviços em destaque. Se este fosse o caso, o já mencionado Acórdão n.º 3650/2016-STP, ainda que posteriormente ao ocorrido, trouxe como solução razoável a possibilidade de *contratação de empresa especializada para treinamento dos servidores em recuperação de créditos previdenciários, inclusive dos ocupantes de cargo de advogado e daqueles responsáveis pela emissão da Guia de Recolhimento ou pelo controle interno dos elementos que compõem o cálculo do FAP.*

Quanto ao afastamento da responsabilidade dos procuradores municipais, tem-se entendido que *embora a contratação constituísse ato discricionário do gestor, a manifestação do procurador não pode ser tomada como mera opinião quando eivada de erro potencialmente grosseiro, como é o caso dos*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pareceres assinados por *Lucas Felgeberg* e *Sayonara Tossulino de Almeida*, que, ao emitirem seus opinativos, deixaram de consultar e expressamente consignar a legislação e jurisprudência que proíbem a terceirização do tipo de contratação em voga (vide Acórdão n.º 2400/23-S1C).

Contudo, não se mostra acertada a conduta sugerida de condená-los solidariamente ao ressarcimento do dano indicado, sendo tal situação decorrente da antecipação de pagamentos – examinada no tópico a seguir –, que em nada envolve os causídicos, cabendo, diante da terceirização irregular, apenas o sancionamento pecuniário do artigo 87, IV, *g*, da Lei Complementar n.º 113/2005.

Da mesma maneira, não visualizo como se poderia direcionar qualquer tipo de responsabilização ao Presidente da Comissão de Licitação, *Dorli Netto*, justamente por não alcançar como razoável que após o ateste do setor jurídico, cada um dos envolvidos ao longo da cadeia natural de desenvolvimento de um processo licitatório tenha as mesmas obrigações de seus antecessores acrescidas às naturalmente inseridas em seu rol de atribuições, o que incrementaria sobremaneira as competências dos envolvidos e tornaria insustentável a carga de responsabilidades acumulada.

Em conclusão, atestada a irregularidade da contratação, cabível a aplicação da sanção pecuniária prevista no artigo 87, IV, *g*, da LC n.º 113/05 a *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos*, Prefeito Municipal de Manguinhos durante a gestão 2013/2016, bem como a *Lucas Felgeberg*, advogado responsável pelo Parecer Jurídico que balizou a Tomada de Preços n.º 14/2013.

### **1.1. Da antecipação de pagamento sem a correspondente contraprestação – inobservância ao artigo 65, II, c, da Lei n.º 8.666/93**

Conforme previsto no contrato celebrado entre o Município de Manguinhos e AM Tecnologia e Gestão em Serviços LTDA. ME, mais especificamente na cláusula quinta, os *pagamentos serão efetuados após a liquidação do objeto mensalmente, até o quinto dia do mês subsequente ao vencido, mediante apresentação de relatórios circunstanciados a serem emitidos pela Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Gestão, responsável pelo acompanhamento contratual, assim como, mediante depósito bancário, diretamente*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a CONTRATADA, em até 05 (cinco) dias corridos, contados da apresentação da nota fiscal, a partir da data de arrecadação/compensação dos valores recolhidos, de acordo com o percentual máximo de 30% (trinta por cento) (grifos nossos).

Como bem sabido, a compensação tão somente se materializa com a homologação pela Receita Federal dos atos meramente declaratórios das revisões pretendidas, até porque, antes disso, está-se a falar em mera expectativa de direito que, se frustrada, leva o interessado a recolher os valores cuja compensação foi glosada, devidamente atualizados, com multas e juros, causando significativo prejuízo ao erário.

Ora, não há argumentos que possam descaracterizar esta constatação de natureza objetiva, visto que unicamente com a declaração das revisões almejadas, o Poder Executivo precipitou-se e efetuou o pagamento dos honorários, em clarividente ofensa ao artigo 65, II, c, da revogada Lei n.º 8.666/93 e à cláusula contratual transcrita.

Por conseguinte, patente a irregularidade da precipitação do pagamento em evidência, o que, considerando que até o momento não houve certificação da homologação do montante declarado, me leva a entender como devida a condenação ao ressarcimento dos pagamentos realizados em benefício da sociedade em epígrafe, no valor histórico de R\$ 222.000,00 (duzentos e vinte e dois mil reais), solidariamente, por Albari Guimorvam Fonseca dos Santos e AM Tecnologia e Gestão em Serviços LTDA. ME.

### **2. Do Convite n.º 004/2015 e da contratação de GLOBAL ASSESSORIA E SERVIÇOS S/C LTDA.**

Da leitura do edital, vislumbra-se que a contratação em foco englobou a prestação de dois serviços distintos: (a) orientação e treinamento aos servidores no setor de tributação e fiscalização; e (b) técnicos especializados na área tributária para levantamento, identificação e apuração de créditos do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, bem como outros serviços tributários e consequente revisão administrativa para recuperação aos cofres públicos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

municipais, dos valores apurados junto a empresas prestadoras de serviços no território de Manguueirinha.

Neste ponto, importa analisar exclusivamente aqueles compreendidos no item (b), devido à pertinência temática com o que vem tratado neste processo.

Logo, por amor à brevidade, tomo a liberdade de repisar todas as considerações discorridas no item 1, notadamente para o fim de concluir pela irregularidade do objeto contratado, tal qual estatuído no Prejulgado n.º 06 e incessantemente defendido nas decisões deste Tribunal.

Portanto, mais uma vez, deve incidir a multa do artigo 87, IV, g, da LC n.º 113/05 a *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos* e, nos mesmos termos defendidos para a Tomada de Preços, a *Sayonara Tossulino de Almeida*, advogada responsável pelo Parecer Jurídico que balizou o Convite n.º 004/2015.

### **2.1. Ofensa ao disposto na Lei 8.666/1993, com a extrapolação dos valores referentes à modalidade Carta Convite após a formalização do termo aditivo com a inclusão de serviços**

No contrato firmado entre a sociedade empresarial e o Município de Manguueirinha, tem-se a individualização da remuneração total pelos serviços de orientação e treinamento aos servidores no setor de tributação e fiscalização de R\$ 76.680,00 (setenta e seis mil, seiscentos e oitenta reais), dividido em parcelas mensais de R\$ 6.390,00 (seis mil, trezentos e noventa reais) (cláusula quarta).

Por sua vez, *para os serviços técnicos especializados na área tributária para levantamento, identificação e apuração de créditos do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, bem como outros benefícios tributários e consequente revisão administrativa para recuperação aos cofres públicos municipais, dos valores apurados junto às empresas prestadoras de serviços no território de Manguueirinha **fica a remuneração condicionada no valor de valor de 20 centavos de real (R\$0,20) a cada um real (R\$1,00) recuperado aos cofres públicos (cláusula quarta, parágrafo único)*** (sem grifos no original).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, cabe frisar que a perspectiva inicial era de que os serviços resultariam em uma receita proveniente da recuperação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza em torno de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

A partir de tais previsões, enfatizou a unidade técnica de que, *o valor global do contrato poderia suplantiar os valores de R\$ 80.000,00, que seriam limitadores para a questão da modalidade de licitação escolhida, pois se a estimativa era de recuperar R\$ 3.000.000,00, sendo pagos R\$ 0,23 para cada R\$ 1,00, o valor do contrato seria algo em torno de R\$ 769.800,00 (R\$ 690.000,00 + 12 x R\$ 6.650,00).*

Isto posto, o que se verifica é que a modalidade escolhida não harmonizou com o que dispunha o artigo 23, II, *b*, da revogada Lei n.º 8.666/93, que autorizava o convite para compras e serviços com valor estimado de contratação de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais).

O que parece ter ocorrido é que só os valores dos serviços de orientação e treinamento aos servidores no setor de tributação e fiscalização ficaram adstritos a este limite.

Destarte, independentemente dos aditivos posteriores, é nítido que desde o princípio restou caracterizada esta irregularidade, o que demanda a aplicação da multa do artigo 87, IV, *d*, da Lei Orgânica a *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos* e a *Sayonara Tossulino de Almeida*.

### **2.2. Da antecipação de pagamento sem a correspondente contraprestação – inobservância ao artigo 65, II, c, da Lei n.º 8.666/93**

Do mesmo modo, no que pertine à antecipação do pagamento dos serviços contratados, prevalecem as ponderações já tratadas no item 1.1, somadas ao doravante discorrido.

Da avaliação dos documentos integrantes dos autos, percebe-se, outrossim, evidente contradição entre as previsões contratuais da cláusula quarta, parágrafo único e a oitava, esta última responsável por estabelecer a forma de pagamento nos seguintes termos:

O pagamento será efetuado mensalmente, até o décimo dia do mês subsequente a prestação dos serviços referente aos serviços de orientação e treinamento dos servidores, já **para os serviços de revisão**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**administrativa para recuperação aos cofres públicos municipais o pagamento será conforme as apurações de créditos efetuados,** mediante Nota Fiscal de Fatura, com a discriminação da prestação dos serviços, respectivo valor e número do processo licitatório correspondente.

Pois bem, há uma abissal diferença entre valores efetivamente recuperados aos cofres públicos e a simples apuração de créditos, isso porque, em consonância com o que já foi dito, tão só pode ser considerado realmente recuperado aquilo que passou pela homologação da Receita Federal.

Diante da incoerência em pauta, merece prevalecer a previsão capaz de dar pleno atendimento ao interesse público e resguardar o erário de tratativas questionáveis.

Além do mais, inobstante as alegações de que ocorreu a homologação tácita pela da Receita Federal, não foram trazidas provas neste sentido e quando deferido prazo ao Município para informar a respeito do teor dos processos detectados no COMPROT, nada foi providenciado.

Outro aspecto relevante reside na irregularidade do pagamento de honorários por produtividade, uma vez que não havia amparo para tanto na então vigente Lei n.º 8.666/93, muito pelo contrário, tal conduta viola o artigo 167, IV, da Carta Magna e o artigo 55, III, da antiga lei de licitações.

Este também tem sido o entendimento deste Tribunal, a exemplo do Acórdão n.º 2211/21-STP:

### 2.4. Contratação de risco (remuneração da contratada):

Segundo o item 2.1 do Termo de Referência (peça 5, p. 9), o tipo de licitação foi assim definido:

2.1 – Tipo de licitação: MENOR PREÇO representado pelo MENOR PERCENTUAL incidente sobre o benefício econômico auferido para o Município de Cornélio Procopio em razão dos serviços prestados.

A esse respeito, o representante sustenta que o pagamento em percentual da receita municipal seria vedado porquanto o inc. IV do art. 167 da CF proíbe a vinculação da receita a despesa, nos seguintes termos (grifo nosso):

Art. 167. São vedados: (...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa...

Além disso, o representante pondera que, nos termos do inc. III do art. 55 da Lei n. 8.666/1993, o preço do serviço deve ser precisamente definido (inclusive com estimativa prévia), pelo que a contratação de risco seria inadmissível na Administração Pública. Eis o teor do preceito:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...) III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Concluindo seu raciocínio, menciona ser inadmissível o condicionamento do pagamento ao sucesso do serviço (contrato de risco), pois o advogado não seria solidário perante o ônus da derrota.

Em síntese, o representante sustenta a impossibilidade da contratação de risco pela Administração.

A esse respeito, os representados defendem que a hipótese não configura contrato de risco, pois “Houve a estipulação, precisa e isonômica no exato sentido de que o critério de julgamento da licitação seria o menor percentual apresentado; o que é perfeitamente admitido” (peça 33, p. 11).

Ainda que, como aduzem os representados, a licitação tenha adotado “o menor percentual apresentado”, o que, em tese, seria compatível com o tipo “menor preço”, isso não abona o critério adotado, ou melhor, não abona a base de cálculo sobre a qual esse percentual incidiu: o quantum de recuperação do tributo.

Em outras palavras, assiste razão ao representante quando afirma que o inc. IV do art. 167 da CF, já citado, proíbe a vinculação da receita de tributos à determinada despesa.

Como bem recordou o Ministério Público de Contas (peça 41, p. 3), “esta Corte já se manifestou pela irregularidade da vinculação da remuneração da prestação de serviço de terceiro à recuperação de tributos municipais, por desrespeito ao contido nos arts. 167, IV e 150, § 6º, da Constituição Federal, além de violação ao art. 14, § 1º da LRF” (Acórdão STP n. 3031/20, de Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão).

Não bastasse esse óbice constitucional, o inc. III do art. 55 da Lei Federal n. 8.666/1993, já citado, também depõe contra a forma de pagamento adotada no certame em questão. Segundo tal preceito, todo contrato deve particularizar o preço e as condições de pagamento.

Ratificando essa necessidade de se precisar o valor a ser pago pela Administração, o TCU assim decidiu:

“Quanto à estipulação de honorários de êxito nas aludidas avenças, verifico que contraria o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que prevê, como cláusula essencial do contrato, a que estabelece e define o preço.” TCU. Acórdão 3242/2020 – Plenário. TC 021.167/2018-4.

Em outra ocasião, o TCU foi mais didático e enfático quanto à obrigação de se definir o preço a ser pago:

Com efeito, o art. 55, III, da Lei 8.666/93 estabelece que é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço (é dizer, o valor líquido a ser pago). Assim, nos contratos em que a Administração Pública tenha de despendar recursos, o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda. A Administração até pode firmar contrato em que não despenda



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valor nenhum, e toda a remuneração do escritório seja decorrente de honorários sucumbenciais estabelecidos em Juízo. Entretanto, se for despendido algum valor adicional a título de honorários contratuais, este tem de ser pré-definido e certo, independente do êxito ou não na demanda. TCU. ACÓRDÃO 1285/2018 – PLENÁRIO. Processo 023.147/2017-2.

Assim, uma vez que a remuneração da contratada mediante um percentual sobre o êxito na compensação de contribuições previdenciárias viola tanto o inc. IV do art. 167 da CF quanto o inc. III do art. 55 da Lei Federal n. 8.666/1993, a Representação deve ser acolhida a esse respeito.

Tal decisão simplesmente repete o que vem sendo reiteradamente decidido antes mesmo do lançamento da Carta Convite n.º 004/2015, como se deduz dos Acórdãos n.ºs 3331/14<sup>3</sup> e 3778/14<sup>4</sup>, ambos do Tribunal Pleno.

Com isso, em igualdade de tratamento com a tese defendida em relação ao Pregão n.º 13/2014, deve ocorrer a condenação ao ressarcimento de valores ao erário do equivalente a R\$ 769.800,00 (setecentos e sessenta e nove mil e oitocentos reais), devidamente atualizado, solidariamente pelo Sr. *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos* e Global Assessoria e Serviços S/C Ltda.

Ante o exposto, **VOTO**:

I – pela procedência da corrente Tomada de Contas Extraordinária, com julgamento pela irregularidade das contas em apreço, de responsabilidade de *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos*, Chefe do Poder Executivo de Manguaçu à época dos fatos, em decorrência de: (a) afronta ao Prejulgado n.º 06-TCE/PR com as terceirizações irregulares autorizadas nos editais de Pregão n.º 13/2014 e de

---

<sup>3</sup> Representação da Lei nº 8.666/1993 – Pregão Presencial – Contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria tributária – **Recuperação de valores retidos pela Receita Federal – Violação ao Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas – Atividades próprias da Administração Municipal – Existência de Advogado e Assessor Jurídico no quadro funcional** do Executivo Municipal – Descumprimento da regra constitucional do concurso público – Artigo 37, inciso II, da Constituição Federal – Procedência com aplicação de multa administrativa – Contrato de risco – Expedição de recomendação para que o ente público se abstenha de celebrar futuras contratações de risco.

<sup>4</sup> Representação da Lei nº 8.666/1993 – Edital de Concorrência – Contratação de escritório de advocacia (pessoa jurídica) para assessoramento na recuperação de créditos decorrentes de operações de arrendamento mercantil realizadas sem recolhimento de ISS – Atividades próprias da Procuradoria Municipal – Serviços não especializados – Descumprimento da regra constitucional do concurso público – Artigo 37, inciso II, da Constituição Federal – Irregularidades na fixação do preço – Contrato de risco – Honorários de produtividade – Violação ao artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal – Procedência parcial com aplicação de multa, declaração de nulidade do contrato e expedição de determinação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Carta Convite n.º 004/2015; e (b) pagamentos antecipados dos honorários, em afronta ao artigo 65, II, c, da revogada Lei n.º 8.666/93;

II – pela condenação ao ressarcimento do valor histórico de R\$ 222.000,00 (duzentos e vinte e dois mil reais), solidariamente, por *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos* e AM Tecnologia e Gestão em Serviços LTDA. ME, resultante do pagamento antecipado de honorários resultantes do Pregão n.º 13/2014;

III – pela condenação ao ressarcimento de valores ao erário do equivalente a R\$ 769.800,00 (setecentos e sessenta e nove mil e oitocentos reais), devidamente atualizado, solidariamente pelo Sr. *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos* e Global Assessoria e Serviços S/C Ltda. em função da antecipação de honorários decorrentes do contrato firmado a partir da Carta Convite n.º 004/2015;

IV – pela aplicação da multa do artigo 87, IV, g, da Lei Complementar n.º 113/05 a *Lucas Felgeberg* e *Sayonara Tossulino de Almeida*, por, no ato de emissão de seus pareceres jurídicos acerca da Tomada de Preços n.º 14/2013 e Carta Convite n.º 004/2015, deixarem de consultar e expressamente consignar a legislação e jurisprudência que proíbem a terceirização do tipo de contratação em voga;

V – por aplicar a multa do artigo 87, IV, g, da Lei Complementar n.º 113/2005, por duas vezes, em razão da terceirização indevida de atividades típicas da Administração Pública, em violação ao disposto no art. 37, II, da Constituição Federal e às disposições do Prejulgado n.º 06 desta Corte, além da realização de despesas caracterizadas pela antecipação de pagamento sem a correspondente contraprestação, a *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos*;

VI – por encaminhar dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências necessárias; e, por fim,

VII – por determinar o encaminhamento à Diretoria de Protocolo para o encerramento e arquivamento nos termos do Regimento Interno desta Corte.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela procedência da corrente Tomada de Contas Extraordinária, com julgamento pela **irregularidade** das contas em apreço, de responsabilidade de *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos*, Chefe do Poder Executivo de Mangueirinha à época dos fatos, em decorrência de: (a) afronta ao Prejulgado n.º 06-TCE/PR com as terceirizações irregulares autorizadas nos editais de Pregão n.º 13/2014 e de Carta Convite n.º 004/2015; e (b) pagamentos antecipados dos honorários, em afronta ao artigo 65, II, c, da revogada Lei n.º 8.666/93;

II. Condenar ao ressarcimento do valor histórico de R\$ 222.000,00 (duzentos e vinte e dois mil reais), solidariamente, por *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos* e AM Tecnologia e Gestão em Serviços LTDA. ME, resultante do pagamento antecipado de honorários resultantes do Pregão n.º 13/2014;

III. Condenar ao ressarcimento de valores ao erário do equivalente a R\$ 769.800,00 (setecentos e sessenta e nove mil e oitocentos reais), devidamente atualizado, solidariamente pelo Sr. *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos* e Global Assessoria e Serviços S/C Ltda. em função da antecipação de honorários decorrentes do contrato firmado a partir da Carta Convite n.º 004/2015;

IV. Aplicar a multa do artigo 87, IV, g, da Lei Complementar n.º 113/05 a *Lucas Felgeberg* e *Sayonara Tossulino de Almeida*, por, no ato de emissão de seus pareceres jurídicos acerca da Tomada de Preços n.º 14/2013 e Carta Convite n.º 004/2015, deixarem de consultar e expressamente consignar a legislação e jurisprudência que proíbem a terceirização do tipo de contratação em voga;

V. Aplicar a multa do artigo 87, IV, g, da Lei Complementar n.º 113/2005, por duas vezes, em razão da terceirização indevida de atividades típicas da Administração Pública, em violação ao disposto no art. 37, II, da Constituição



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal e às disposições do Prejulgado n.º 06 desta Corte, além da realização de despesas caracterizadas pela antecipação de pagamento sem a correspondente contraprestação, a *Albari Guimorvam Fonseca dos Santos*;

VI. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 17 de outubro de 2024 – Sessão Virtual nº 18.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Presidente