



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 314030/24

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICIPIO DE JURANDA

INTERESSADO: ADRIANE TEREINTO DI BACCO, JOSÉ DENILSON NASCIMENTO, LEILA MIOTTO AMADEI, MUNICIPIO DE JURANDA, RODRIGO PIGNATO, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA, WANDERSON MOREIRA ELIZIARIO

ADVOGADO /
PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3929/24 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária.
Município de Juranda.
Terceirização de serviços
contábeis e jurídicos. Afastada a
alegação de prescrição e
inconstitucionalidade do
Prejulgado n.º 06. Procedência.
Irregularidade das contas. Multa
administrativa. Inclusão na lista
dos responsáveis com contas
irregulares.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada pela Coordenadoria de Gestão Municipal em face da Sra. Leila Miotto Amadei, prefeita municipal de Juranda (gestões 2017/2020 e 2021/2024), com vistas a apurar possível irregularidade na contratação de consultoria contábil e jurídica para acompanhamento de gestão.

De acordo com a unidade técnica, a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. – ME foi contratada pelo município para a “prestação de serviços técnicos profissionais especializados em assessoria e consultoria jurídica em atendimento as necessidades da administração pública”, o que, em princípio, caracterizaria violação ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Prejulgado n.º 06 deste Tribunal de Contas, na medida em que as atividades objeto do ajuste são “corriqueiras”, “de atribuição de servidores públicos de carreira”.

O contrato – celebrado sem prévia licitação, já que invocada hipótese de inexigibilidade – tem o valor de R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais) e vigência inicial até 24/05/2019. No entanto, os empenhos emitidos pela entidade revelam que os serviços continuaram a ser prestados até, no mínimo, 12/2023.

Pelo Despacho n.º 686/24 (peça 06), recebi a demanda e determinei a citação dos seguintes interessados: 1) Sra. Leila Miotto Amadei, Prefeita Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024; 2) empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA. – ME, na pessoa de seu representante legal; 3) Sr. José Denilson Nascimento, controlador interno desde 02/02/2017; 4) Sr. Wanderson Moreira Elizario, procurador de 03/05/2018 a 23/01/2021; e 5) Sr. Rodrigo Pignato, procurador de 23/01/2021 a 31/12/2024.

Os esclarecimentos foram prestados às peças 18, 27, 29/31 e 33/37.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 4326/24 (peça 38), opinou pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária e pela irregularidade das contas, “em razão da contratação de consultoria jurídica para acompanhamento de gestão, em violação ao Prejulgado nº 6 desta Corte e o art. 37, II, da Constituição Federal”. Assim, sugeriu:

a) Multa administrativa prevista nos arts. 85, I e 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada, individualmente, por uma vez, aos responsáveis;

b) Proibição de contratação com o Poder Público estadual e municipal, prevista no art. 85, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 a contratada TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME;

c) Determinação legal ao MUNICÍPIO DE JURANDA, na pessoa de seu representante legal, para que apresente estudos no prazo de 180 (cento e oitenta) dias sobre a necessidade de se ampliar a quantidade de vagas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disponíveis e a contratação de novos servidores para os cargos efetivos de procurador jurídico / advogado.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da mesma forma, manifestou-se pela procedência da demanda, “diante da irregularidade da contratação realizada pelo Município”, com a adoção das medidas propostas pela unidade técnica (Parecer n.º 867/24, peça 40).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos, verifico que a presente Tomada de Contas Extraordinária deve ser julgada procedente, acompanhando as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial.

Antes de adentrar ao mérito, passo à análise das questões prefaciais.

a) DA PRESCRIÇÃO:

Arguiram os interessados a “prescrição retroativa quinquenal”, com fundamento no artigo 1º da Lei n.º 9.873/99¹ e no Prejulgado n.º 26 desta Corte. Argumentaram que “a instauração do contraditório deu-se através do Despacho nº 686/24-ILB, de 24/05/2024” de modo que “incide a prescrição quanto aos atos praticados até 24/05/2019, sendo incabível, em relação a eles, a aplicação de quaisquer penalidades”.

Sem razão, contudo.

A nova redação do Prejulgado n.º 26 do TCE/PR, revisada pelo Acórdão n.º 1919/23 do Tribunal Pleno, assim dispôs:

¹ Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, 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 continuada, do dia em que tiver cessado; I

I - 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, o entendimento deverá ser fixado no **sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc)** e reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;

III - 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.

(sem grifos no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No presente caso, a instauração dos autos ocorreu em 15/05/2024 (peça 01) e o despacho que ordenou a citação dos interessados se deu em 24/05/2024 (peça 06). Por sua vez, o contrato foi assinado em 24/05/2018 (Contrato n.º 139/2018), com vigência até 24/05/2019 e prorrogado até 25/05/2024, conforme destacado pela CGM.

Logo, corroborando a instrução da unidade técnica, entendo que “a pretensão ressarcitória e sancionatória no âmbito deste Tribunal de Contas em relação a eventual irregularidade/dano ao erário decorrente do Contrato n.º 139/2018 de prestação de serviço estabelecido entre o Município de Juranda e a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., não estaria prescrita, pois a instauração da presente Tomada de Contas Extraordinária (em 15/05/2024) teria ocorrido a menos de cinco anos da prática ou da cessação do ato irregular” (peça 38).

Em especial quanto às alegações do Sr. Wanderson Moreira Elizario, observo que o interessado atuou como procurador municipal entre 03/05/2018 e 23/01/2021, tendo assinado, em 20/05/2019, parecer jurídico favorável à prorrogação do Contrato n.º 139/2018, o que também caracteriza a continuidade da irregularidade.

Assim, incabível o acolhimento da pretensão.

b) DA CONSTITUCIONALIDADE DO PREJULGADO N.º 06 DESTA CORTE:

A empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA. – ME requereu em sua defesa a declaração da inconstitucionalidade e da inaplicabilidade ao caso concreto do Prejulgado n.º 06, sob o argumento de que “ofende a jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o município não é obrigado a instituir procuradoria jurídica própria e/ou atuar exclusivamente através dela”. A respeito, destacou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alheio à jurisprudência do STF, o Prejulgado nº 6:

a) exige que o município admita advogado concursado;

b) impõe que o município institua procuradoria jurídica;

c) proíbe que o município terceirize a execução dos serviços jurídicos, é dizer, veda a contratação de atividades de advocacia e/ou de assessoria/consultoria jurídica.

Ademais, o Prejulgado nº 6 incide em usurpação de competência por que:

1) impõe restrição ao poder de auto-organização dos municípios – AG REG RE 1.156.016 SP, AG REG RE 1.157.047 SP e ADI 6.331 PE;

2) constitui ofensa à autonomia municipal – ADI 6.331 PE.

Nesse ponto, corroborando os fundamentos da unidade técnica, entendo que “a constitucionalidade da tese adotada por esta Casa encontra-se devidamente fundamentada no voto do Acórdão nº 1111/08, do Tribunal Pleno, que discutiu o tema e estabeleceu as regras gerais para contratação de contadores e assessores jurídicos dos poderes Legislativo e Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais”.

Conforme se observa do Prejulgado n.º 06, há regras gerais para a contratação de contadores e assessores jurídicos dos poderes Legislativo e Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consórcios intermunicipais, para observância do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal². Confira-se:

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.

Nesse caso, o que se pretende é proibir que as atividades jurídicas dos municípios sejam completamente exercidas por escritórios terceirizados, em observância à norma constitucional referida.

A respeito, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.331, na qual foi definido que incorre em inconstitucionalidade material, por ofensa ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, a contratação de advogados privados ou sociedades de advogados de forma direta, sem prévia aprovação em concurso público, mesmo quando instituídas as Procuradorias municipais, *in verbis*:

² 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DISPOSITIVO: Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, CONHEÇO a ação direta de inconstitucionalidade e JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para:

(...)

(ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88), ressalvadas as situações excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte. É como voto.

Nesse contexto, não reconheço a inconstitucionalidade do Prejulgado n.º 06 desta Corte, considerando que está em consonância com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

c) DO MÉRITO:

Segundo consta da inicial, a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. – ME foi contratada pelo Município de Juranda para a “prestação de serviços técnicos profissionais especializados em assessoria e consultoria jurídica em atendimento as necessidades da administração pública”, o que, em princípio, caracterizaria violação ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 06 deste Tribunal de Contas, na medida em que as atividades objeto do ajuste são “corriqueiras”, “de atribuição de servidores públicos de carreira”.

Em defesa (peça 18), a empresa informou que foi contratada para “patrocinar os processos em tramitação perante o TCE-PR, é dizer, acompanhar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

movimentação, formular as defesas e interpor os recursos cabíveis”, bem como que emitiu pareceres jurídicos em “assuntos específicos e/ou de maior complexidade”, consoante tabela apresentada à peça 18, fls. 14/15, a maioria sobre controvérsias relativas a recursos humanos.

Nesse caso, sustentou que é necessário “garantir-se a neutralidade e independência funcional do parecerista, especialmente quanto à exame da legalidade do pagamento de verbas e vantagens salariais. A jurisprudência do TCU admite a terceirização de serviços jurídicos na hipótese de existência de conflito de interesses”.

O Sr. Wanderson Moreira Elizário (peça 29) acrescentou que o município estava com carência de servidores no departamento jurídico, o que gerou a necessidade da contratação em tela. Além disso, asseverou que “o parecer lançado demonstrou com clareza a viabilidade financeira da contratação, ficando evidente que o custo da contratação da empresa era inferior aos valores suportados pelo ente com o advogado concursado”.

Pois bem. Em que pesem os argumentos da defesa, entendo que não restaram comprovados o conflito de interesses e/ou a complexidade dos assuntos patrocinados pela empresa TDB/VIA, restando irregular a contratação em tela.

Como bem destacou a CGM (peça 38), a maioria dos processos indicados pela empresa “envolve controvérsias relativas a assuntos de recursos humanos. Sendo que as atividades de pagamentos, concessão de benefícios, cálculos previdenciários, licença maternidade, afastamento temporário de função, redução de carga horária..., são todas atividades que envolvem questões corriqueiras de atribuição dos servidores públicos de carreira da área de recursos humanos e/ou do departamento de pessoal e, portanto, não envolvem controvérsias ou conflitos de interesses, conforme genericamente formulado pela interessada, a fim de justificar a necessidade de contratação externa, para o exercício de neutralidade e independência nos processos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da mesma forma, não há demonstração objetiva nos autos do alegado conflito de interesses com pertinência para justificar a terceirização e a consequente manutenção da neutralidade e da independência nos processos.

Conforme se extrai do Prejulgado n.º 06, admite-se a contratação de consultorias jurídicas 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 aceita para as finalidades de acompanhamento da gestão. Tais requisitos não foram comprovados nos autos, de modo que resta demonstrada a ofensa ao Prejulgado n.º 06 desta Corte e ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Nesse cenário, cabível a aplicação da multa prevista no artigo 87³, inciso IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 à Sra. Leila Miotto Amadei (prefeita), em razão da irregularidade narrada.

Saliente-se que a responsabilização decorre da inobservância da gestora, no exercício de suas competências, do Prejulgado n.º 06 deste Tribunal, com força normativa e cujo eventual desconhecimento é inescusável. Vale dizer, quando da contratação não foram observados os delineamentos previamente estabelecidos por este Tribunal, mediante prejulgado.

Por conseguinte, em razão do teor do artigo 170⁴ da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, o nome da responsável deverá ser incluído na lista dos agentes com contas irregulares.

³ **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;

⁴ **Art. 170.** O Tribunal enviará, nos prazos previstos em legislação específica, no Regimento Interno e em Resoluções, ao Tribunal Regional Eleitoral, a lista contendo o nome dos responsáveis, cujas contas houverem sido julgadas irregulares, em decisão transitada em julgado, para fins de declaração de inelegibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, determino ao Município de Juranda que, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, apresente estudos sobre a necessidade de se ampliar a quantidade de vagas disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de procurador jurídico/advogado.

Deixo de aplicar as demais sanções sugeridas nos autos, haja vista que não houve a demonstração de dano ao erário (os serviços foram prestados pela empresa contratada), tampouco a ocorrência de fraude.

Diante do exposto, **VOTO:**

I. pela **procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária, para, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “b”⁵, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, julgar **irregulares** as contas objeto do feito, de responsabilidade da contratada, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, e da Sra. LEILA MIOTTO AMADEI, prefeita municipal de Juranda (gestões 2017/2020 e 2021/2024), em razão da contratação de consultoria jurídica para acompanhamento de gestão, em violação ao Prejulgado n.º 06 desta Corte e ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

II. pela aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 à Sra. LEILA MIOTTO AMADEI, nos termos da fundamentação;

III. pela expedição de DETERMINAÇÃO ao Município de Juranda, na pessoa de seu representante legal, para que no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, apresente estudos sobre a necessidade de se ampliar a quantidade de vagas disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de procurador jurídico/advogado; e

IV. pela inclusão da Sra. LEILA MIOTTO AMADEI na lista dos responsáveis com contas irregulares, com fundamento no artigo 170 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

⁵ Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas anotações e acompanhamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

I- Julgar procedente a presente Tomada de Contas Extraordinária, para, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “b” , da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, julgar irregulares as contas objeto do feito, de responsabilidade da contratada, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, e da Sra. LEILA MIOTTO AMADEI, prefeita municipal de Juranda (gestões 2017/2020 e 2021/2024), em razão da contratação de consultoria jurídica para acompanhamento de gestão, em violação ao Prejulgado n.º 06 desta Corte e ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

II- aplicar a multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 à Sra. LEILA MIOTTO AMADEI, nos termos da fundamentação;

III- expedir determinação ao Município de Juranda, na pessoa de seu representante legal, para que no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, apresente estudos sobre a necessidade de se ampliar a quantidade de vagas disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de procurador jurídico/advogado;

IV- incluir a Sra. LEILA MIOTTO AMADEI na lista dos responsáveis com contas irregulares, com fundamento no artigo 170 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V- após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas anotações e acompanhamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 28 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente