TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	637757/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE MANOEL RIBAS
INTERESSADO:	ELIZABETH STIPP CAMILO, JOSE CARLOS DA SILVA CORONA, MUNICÍPIO DE MANOEL RIBAS, PROMOTORIA DE JUSTIÇA COMARCA DE MANOEL RIBAS
ADVOGADO / PROCURADOR	ANDRÉ VINICIUS CARBONAR DA SILVA, VALDINEI JESOEL DA CRUZ
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2111/24 - Tribunal Pleno

Representação. Terceirização irregular de serviços contábeis. Violação ao Prejulgado 6. Infração permanente. Procedência. Multa administrativa. Proporcionalidade. Individualização das sanções. Recomendação.

1. Trata-se de representação encaminhada pela Promotoria de Justiça de Manoel Ribas, em razão do arquivamento do Procedimento Administrativo nº MPPR-0084.23.000017-0, pela qual se noticiam ao Tribunal de Contas irregularidades praticadas pelos gestores do Município de Manoel Ribas, Sra. Elizabeth Stipp Camilo e Sr. José Carlos da Silva Corona, na terceirização de serviços contábeis, em violação ao Prejulgado nº 6.

Conforme registrou a Promotoria (peças 2 a 27), desde 2013, sob a gestão da Sra. Elizabeth, o Município manteve contratos de prestação de serviços para manutenção das suas rotinas de contabilidade. Em 2015, teria sido realizado concurso público para provimento no cargo de contador, não tendo, todavia, sido convocado qualquer dos candidatos classificados para ocupar a vaga.

Afirmou que essa situação persistiu no mandato da Sra. Elizabeth, apurando a continuidade das terceirizações na gestão atual, do Sr. José Carlos.

Ao fim, a representante informou que o arquivamento do citado Procedimento Administrativo se deu para continuidade das investigações no

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

Inquérito Civil MPPR-0084.21.000508-2, em especial quanto à prática de eventual ato de improbidade.

Distribuído o expediente, determinou-se a prévia manifestação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização quanto à existência de procedimento de fiscalização ou processo em trâmite sobre os mesmos fatos narrados (peça 31). Em resposta (peça 33), a unidade indicou unicamente o Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) nº 14155, o qual foi rejeitado pela unidade técnica responsável.

Pelo Despacho nº 1645/23 (peça 34), a representação foi recebida, determinando-se a citação dos envolvidos e a tramitação regimental.

Cumpridas as comunicações processuais (peças 43 a 45), a Sra. Elizabeth apresentou defesa (peça 47), argumentando, inicialmente, a ocorrência de prescrição dos fatos anteriores a 2018.

Observou que a Municipalidade contava com técnico em contabilidade em seus quadros, o qual realizava as atividades rotineiras da Administração.

Afirmou, nesse contexto, que o Contrato nº 36/2013 teve por objeto serviços complementares àqueles desempenhados pelo servidor efetivo, sustentando a regularidade formal e material do processo de contratação.

Argumentou que não praticou qualquer violação ao Prejulgado nº 6, diante da inexistência de servidor que desempenhasse a função de contador e em razão da diferença de atribuições da empresa contratada com as do servidor técnico contábil.

Em relação aos contratos de 2017 e 2019, embora firmados posteriormente ao concurso, alegou que “o objeto licitado não se confundira, em momento algum, com as atribuições do cargo de contador”.

Sustentou, ao final, a inexistência de dolo específico da prática de qualquer ato ímprobo, para o fim de requerer o julgamento de improcedência da representação.

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

Por sua vez, o Sr. José Carlos advogou, em sua defesa (peça 50), que os processos de dispensa de licitação 25/2021 e de tomada de preços 13/2022 seriam regulares, inexistindo qualquer negligência de sua gestão.

Asseverou que a pandemia de Covid-19 impediu, em virtude das restrições fiscais, a realização de concurso público, o que sobrecarregou o serviço de contabilidade do Município. Desse modo, buscou justificar as contratações realizadas no período como “módulos de apoio” à Administração.

Informou que o Município recebeu da Promotoria local recomendação administrativa quanto à observância do Prejulgado nº 6 desta Corte, deliberando pelo seu acatamento – o que afastaria qualquer prática de ato de improbidade administrativa.

Assim, requereu o arquivamento da representação.

O Município representado não apresentou defesa própria.

A Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu instrução pela procedência da representação, com a imputação de multas administrativas aos gestores nominados e a expedição de recomendação ao Município, no sentido de que seja realizado concurso público para o cargo de contador (peça 54).

Fundamentou seu posicionamento, em síntese, no fato de não terem sido convocados os aprovados no certame realizado em 2015, bem como na demonstração das sucessivas contratações de serviços terceirizados (em 2013, 2014, 2019, 2021 e 2022).

Assim, constatou a violação à regra constitucional do preenchimento de cargos mediante concurso público, bem como às orientações fixadas no Prejulgado nº 6.

Ao fim, destacou que a falta de apuração de dolo específico para a prática de ato de improbidade não impede a incidência das multas administrativas previstas na Lei Orgânica deste Tribunal, registrando, também, que a restituição dos valores pagos seria indevida, considerando que os serviços foram prestados.

O Ministério Público de Contas endossou as conclusões gerais da unidade técnica, ocupando-se de detalhar a prescrição das pretensões sancionatória

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

e ressarcitória, em conformidade com o Prejulgado nº 26. No mérito, observou que as apurações do Ministério Público Estadual e a análise instrutiva comprovaram a terceirização irregular dos serviços de contabilidade. Desse modo, concluiu pela procedência, com as sanções e recomendação sugeridas pela unidade técnica (peça 55).

É o relatório.

2. Em conformidade com os pareceres que instruem os autos, impõe-se o julgamento de procedência desta representação.

Como se expôs, as irregularidades noticiadas pelo Membro do Ministério Público Estadual consistem na indevida terceirização de serviços de contabilidade no Município de Manoel Ribas, ao longo dos exercícios de 2013 a 2023, em violação à Constituição Federal e às orientações fixadas por esta Corte no Prejulgado nº 6.

De modo a investigar eventual incidência de prescrição sobre os fatos examinados, importa observar que o Prejulgado nº 26 fixou a contagem do prazo quinquenal "a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado".

No presente caso, muito embora a irregularidade, em gênero, esteja relacionada a atos específicos da rotina administrativa municipal (como a inobservância do concurso público e a realização de sucessivas contratações de prestação de serviços), constata-se que a terceirização persiste.

Dessa forma, deve-se considerar a infração como permanente, impondo-se a prescrição tão somente à eventual restituição das parcelas anteriores ao período de cinco anos, contado do marco interruptivo – no caso, da data do despacho que ordenou a citação.

Esclarecido esse aspecto, como bem apontado na instrução, verifica-se que o Município de Manoel Ribas conta com apenas um profissional

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

técnico de contabilidade. Não há servidores efetivos providos no cargo de contador, que atualmente tem duas vagas[1].

Nesse contexto, é relevante salientar que a organização administrativa estabelecida na Constituição Federal atribui aos entes políticos (dentre os quais, os Municípios) diversas funções que tornam imprescindível a atuação de profissional das ciências contábeis.

Por essa razão, este Tribunal de Contas firmou o entendimento, no Prejulgado nº 6, quanto à necessidade de contratação de contadores efetivos, selecionados mediante concurso público. Os casos de terceirização são excepcionais e se justificam, segundo a lógica então fixada, quando da realização de prévio concurso infrutífero – mantidos os valores compatíveis com a remuneração do cargo efetivo.

Apesar dessa orientação, de caráter geral e vinculante, evidencia-se na apuração do MPPR que, sob a gestão da Sra. Elizabeth o Município de Manoel Ribas firmou os seguintes contratos:

- Contrato nº 36/2013 – objeto: "prestação de serviços de Assessoria Contábil"; vigência de 23/05/2013 a 23/03/2014 (peça 4, p. 51/55);
- Contrato nº 41/2014 – objeto: "Contratação de empresa especializada na prestação de serviços in loco de acompanhamento contábil, prestação de serviços de acompanhamento e execução orçamentária da receita, despesa, e alterações orçamentárias"; vigência de 31/04/2014 a 25/05/2017 (peça 4, p. 62/68 e 78/80);
- Contrato nº 46/2017 – objeto: "Contratação de pessoa jurídica de direito privado, visando à prestação de serviços de Assessoria e Consultoria Administrativa/Financeira, com ênfase em processos administrativos, licitações, contratos administrativos e suporte técnico Contábil"; vigência de 28/06/2017 a 28/06/2018 (peça 4, p. 56/61);
- Contrato nº 37/2019 – objeto: "Contratação de empresa visando à prestação de serviços de assessoria, suporte,

[1] Conforme pesquisa realizada no Portal da Transparência do Município na presente data.

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

> planejamento, treinamento e consultoria administrativa com ênfase nos processos tecnológicos da administração pública Municipal"; vigência de 24/05/2019 a 31/12/2020 (peça 4, p. 81/86 e 95/97).

Além disso, é fato incontroverso que o Município realizou concurso público[2] para provimento no cargo de contador em 2015; no entanto, não houve o preenchimento das vagas e não foram apresentadas quaisquer justificativas pela ex-gestora a respeito disso.

Ainda, segundo se constata, a terceirização dos serviços contábeis persiste na gestão do atual mandatário, Sr. José Carlos, o qual firmou os seguintes ajustes:

> - Contrato nº 113/2021 – objeto: "Contratação de Empresa para Assessoria, suporte e treinamento na Elaboração da estrutura e metodologia do Plano Plurianual do período de 2022 a 2025, e elaboração da LOA (Lei orçamentária Anual) para o ano de 2022 além de diagnóstico e elaboração dos Objetivos, diretrizes, estratégias, e impactos esperados"; vigência de 18/08/2021 a 18/02/2022 (peça 21, p. 48/54);
> - Contrato nº 169/2022 – objeto: "Contratação de empresa para prestação de consultoria especializadas em realizar assistência técnica sobre acompanhamento, execução e prestação de contas dos programas federais"; vigência de 07/10/2022 a 07/10/2023 (peça 23, p. 173/180).

A toda evidência, como bem ressaltou a unidade técnica, embora argumentem o caráter complementar dos mencionados serviços, os representados acabam por indicar que as funções desempenhadas pelo técnico de contabilidade do Município não são suficientes para o atendimento das demandas ordinárias locais.

Dessa sorte, havendo vagas para o cargo de contador, seu preenchimento deveria ocorrer mediante regular concurso público, conforme determina a Constituição, em seu art. 37, inciso II, bem como a reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

[2] Organizado pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UNICENTRO, conforme contrato de prestação de serviços acostado pelo MPPR e demais documentos relativos ao certame (peça 4, p. 101/122).

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

Assim, constatada a irregularidade, é inevitável o juízo de procedência da representação. Entretanto, diante da ausência de alegações de eventual descumprimento dos contratos de terceirização, inexistem razões para se cogitar da restituição de valores.

Por sua vez, a manutenção da irregularidade enseja a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g" da Lei Orgânica do Tribunal de Contas ao responsável, a qual deve incidir por uma vez, dado o caráter permanente da infração.

Nesse propósito, divergindo dos pareceres instrutivos, embora não haja dúvidas quanto à incidência da sanção à conduta da Sra. Elizabeth, deve ser afastada a multa sobre o Sr. José Carlos.

De fato, atende ao princípio da proporcionalidade e da individualização das penas[3] a consideração de que a ex-gestora manteve a irregularidade apurada ao longo de seus dois mandatos (no período de 2013 a 2020), deixando de nomear, sem qualquer justificativa, candidatos aprovados em concurso público e realizando sucessivas contratações de serviços terceirizados.

Quanto ao atual gestor, deve-se ponderar que seu mandato teve início somente em 2021, em plena vigência das restrições fiscais estabelecidas pela Lei Complementar nº 173/20 – que, dentre outras, vedou a realização de concursos públicos[4]. Dessa forma, no primeiro ano de gestão não lhe era exigível a regularização nos moldes propostos no Prejulgado nº 6, de modo que o objeto do Contrato nº 113/2021 não seria de todo incompatível com as orientações desta Corte no período.

Aliado a isso, cabe sopesar que a Promotoria representante registrou a expedição de Recomendação Administrativa "*a fim de que cessem a contratação de serviços de contadoria sem o devido respeito ao princípio do concurso público e ao prejulgado nº 6 do TCE/PR*" (peça 27, p. 7). O Sr. José Carlos afirmou, em sua defesa, ter registrado ciência e acatamento da orientação

[3] Art. 5º, inciso XLVI da Constituição: "a lei regulará a individualização da pena (...)".
[4] Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
(...)
V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

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

ministerial. Logo, eventual descumprimento de sua parte atrairá sua responsabilização pelo próprio Ministério Público.

Desse modo, apesar da manutenção da irregularidade iniciada na gestão anterior, o atual Prefeito indicou comprometer-se com a resolução da questão, fato que deve ser considerado na imputação de sanções por esta Corte de Contas.

Finalmente, até como reforço à ação da Promotoria de Justiça local, merece acolhimento a proposta de recomendação efetuada pelo órgão instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, eis que se insere no âmbito de fiscalização deste órgão.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

3.1 Julgue procedente a presente representação;

3.2 Aplique a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar nº 113/05 à Sra. Elizabeth Stipp Camilo;

3.2 Recomende ao Município de Manoel Ribas a imediata adoção das providências necessárias para a realização de concurso público para o provimento das vagas do cargo de contador, evitando a contratação de serviços terceirizados.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

1. Julgar procedente a presente representação;

1.1 Aplicar a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar nº 113/05 à Sra. Elizabeth Stipp Camilo;

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

1.2 Recomendar ao Município de Manoel Ribas a imediata adoção das providências necessárias para a realização de concurso público para o provimento das vagas do cargo de contador, evitando a contratação de serviços terceirizados.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

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