



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 314102/24
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARARUNA
INTERESSADO: ADRIANE TEREINTO DI BACCO, ARIEL DOLCE MACHADO,
ELAINE RICCI ZAWADZKI, LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA,
LUCIANO ANTONIO DA ROSA, MUNICÍPIO DE ARARUNA,
TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2779/24 – Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária.
Município de Araruna.
Irregularidade na contratação de
consultoria jurídica. Ofensa ao
Prejulgado n.º 6. Irregularidade
das Contas. Pela procedência,
com a aplicação de multas
administrativa.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Tomada de Contas Extraordinária** proposta pela **Coordenadoria de Gestão Municipal**, em face de **Leandro Cesar de Oliveira**, Prefeito do **Município de Araruna** nos exercícios de 2017 a 2024, decorrente de suposta irregularidade na contratação da empresa **TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.**, para a contratação de consultoria contábil e jurídica no acompanhamento de gestão, conforme determinação contida no item II do Acórdão n.º 577/24-S1C¹, que segue:

“II. Encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM para ciência deste Acórdão e concretização das providências que despontarem como pertinentes quanto às contratações da TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. ME implementadas pelos jurisdicionados deste Tribunal.”

¹ Juntado na peça 10 dos autos n.º 49933-8/23, de relatoria do Conselheiro Durval Amaral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mediante a exordial (peça 3), a Coordenadoria de Gestão Municipal alega que, consultando os dados encaminhados pelo Município de Araruna ao Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal - SIMAM, constatou-se a contratação da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. por diversos órgãos da Administração Pública que, neste caso específico, se deu por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação sob o n.º 36/2018, para atuação na área de consultoria contábil e jurídica para fins de acompanhamento de gestão, em possível violação ao Prejulgado n.º 6 desta Corte² e ao art. 37, II, da Constituição Federal³.

Assim, a unidade técnica pugnou pelo recebimento deste expediente, sugerindo que:

“a) Seja determinada a citação de LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA, Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, na pessoa de seu representante legal, ELAINE RICCI ZAWADZKI, controladora interna desde 23/08/2011, LUCIANO ANTONIO DA ROSA, procurador desde 07/01/2010, e ARIEL DOLCE MACHADO, fiscal do contrato nº 101412405/2018, em respeito aos princípios do contraditório e ampla defesa;

b) Ao final, seja julgada procedente a Tomada de Contas Extraordinária de responsabilidade de LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA, Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024, e, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “b” da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, a irregularidade das

² Assunto: regras gerais para contratação de contadores e assessores jurídicos dos poderes Legislativo e Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais.

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

contas, em razão do Achado(s) nº 1, aqui descrito. Cabendo a aplicação das seguintes sanções e medidas:

a) Multa administrativa prevista nos arts. 85, I e 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 a LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA, Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024;

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 Araruna, 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 disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de procurador jurídico / advogado.”

Por meio do Despacho n.º 1989/24-GP (peça 4), a Proposta de Tomada de Contas Extraordinária fora acolhida e, na sequência, encaminhada a mim através de distribuição por sorteio nos termos do art. 333, I, do Regimento Interno⁴ (peça 5).

Pelo Despacho n.º 631/24-GFSC (peça 6) recebi o expediente e determinei a citação dos seguintes interessados para que exercessem o contraditório: Município de Araruna; Sr. Leandro Cesar de Oliveria, na qualidade de gestor municipal; Sra. Elaine Ricci Zawadski, na qualidade de controladora interna; Sr. Luciano Antônio da Rosa, na qualidade de procurador municipal; Sr. Ariel Dolce Machado, na qualidade de fiscal do contrato, e TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. - ME, na pessoa de seu representante legal.

⁴ **Art. 333.** Constituem modalidades de distribuição:
I - por sorteio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Instada, a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. apresentou defesa (peça 21), a qual foi adotada pelos demais **interessados**, arguindo, em síntese, os seguintes pontos:

a) que o incidente de inconstitucionalidade do Prejulgado n.º 6 desta casa “*ofende a jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal*”, que não obriga os municípios a instituírem procuradoria jurídica nem a atuarem exclusivamente através dela;

b) que a houve prescrição quinquenal, com lastro no art. 1º da Lei n.º 9.873/99⁵ e no Prejulgado n.º 26 deste Tribunal⁶, uma vez que a instauração do contraditório ocorreu em 15/05/2024, sendo descabida as penalidades para atos praticados até a data de 15/05/2019;

c) que a contratação da empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA ocorreu para patrocinar processos em tramitação nesta Corte, aduziu o “rol de processos” detalhados nas fls. 12 a 17 da peça de n.º 21 como justificativa. Ainda, declarou ter emitido parecer jurídicos em “assuntos específicos ou de maior complexidade”, conforme indicado na tabela acosta à peça n.º 21, defendendo que “a maioria dos pareceres envolveu controvérsias relativas a recursos humanos” e que tal possibilidade seria viável mediante jurisprudência consolidada pelo Tribunal de Contas da União, de modo que tais serviços não ofendem o Prejulgado n.º 6, tendo sido estes efetivamente prestados; e

c) que não houve dano ao erário e, por conseguinte, não havendo que se falar em aplicação de pena de inidoneidade.

A demanda então foi remetida à **Controladoria de Gestão Municipal**, que se manifestou por meio da Instrução n.º 3896/24-CGM (peça 26), defendendo a procedência da presente Tomada de Contas Extraordinária, alegando que a contratação de consultoria contábil e jurídica para acompanhamento de gestão realizada pelo Município de Araruna estaria em desacordo com o Prejulgado n.º 6 deste Tribunal de Contas e ao art. 37, II, da Constituição Federal.

⁵ **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.

⁶ Assunto: entendimento acerca da aplicação da prescrição no âmbito de atuação desta Corte de Contas, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 113/05



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, arguiu o descarte, de plano, da prescrição aludida pelos interessados, pois os documentos indicam que a empresa tem atuado na administração pública, de forma continuada, desde 2018 até os dias atuais.

Sobre a incidência de inconstitucionalidade, sustentou que estaria a defesa desarrazoada, posto que a constitucionalidade da tese adotada por esta Casa está lastreada no Acórdão n.º 1111/08-TP⁷, o qual estabeleceu as regras gerais na contratação de contadores e assessores jurídicos nos poderes Legislativo e Executivo, autarquias, sociedade de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais.

Por fim, a unidade técnica sugeriu:

“a) Multa administrativa prevista nos arts. 85, I e 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁹, a LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA, Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024;

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

c) Determinação legal ao Município de Araruna, 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 disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de procurador jurídico/advogado.”

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n.º 742/24-5PC (peça 27), consignou assistir razão à Coordenadoria de Gestão Municipal, compactuando com os argumentos expostos e sanções recomendadas.

⁷ Juntado na peça 34 dos autos n.º 46511-7/06, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.I Das Preliminares

II.I.I Da constitucionalidade do Prejulgado n.º 6

Os interessados, em caráter preliminar, defendem a inconstitucionalidade do Prejulgado n.º 6⁸, à luz do disposto em “*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*”, requerendo, assim, a inaplicabilidade deste ao caso em comento.

Todavia, equivocadas as partes neste quesito. Explico.

O Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.331, assim deliberou:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO DA APRECIÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO. ART. 81-A DA CARTA ESTADUAL PERNAMBUCANA. INTERPRETAÇÃO QUE PERMITE OBRIGATORIEDADE DE INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA NOS MUNICÍPIOS. OFENSA À AUTONOMIA MUNICIPAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. NORMA QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARTICULARES PARA A EXECUÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA. EXCEPCIONALIDADE. VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. ARTS. 37, CAPUT E INCISO II, 131 E 132 DA CRFB/88.

⁸ Prejulgado n.º 6: 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. (...) 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE
PROCEDENTE.

4. Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal).” (grifei)

ADI 6331/PE. Relator Ministro Luiz Fux.
Publicado em 25/04/2024.

Como bem ressaltado na Ação Direta de Inconstitucionalidade supra, o Município tem autonomia para optar instituir ou não um corpo próprio de procuradores, no entanto, feita a opção pela instituição, a realização de concurso público é a única forma constitucional de provimento desses cargos.

Nesse condão, constato que o Município de Araruna já contava com Procuradoria Municipal na época dos fatos, tendo como Procurador o Sr. Luciano Antonio da Rosa, que é responsável pela Procuradoria da cidade desde 07/01/2010, o qual figura como parte interessada neste processo.

Assim sendo, resta claro que o Município da Araruna, por já dispor de corpo técnico jurídico através de sua Procuradoria Municipal, deveria realizar a contratação de serviço jurídico nos moldes fixados pelo art. 37, II, da Carta Magna pátria⁹, que preceitua que a regra de admissão de pessoal deve ocorrer por meio de concurso público para provimento efetivo de vaga em cargo ou emprego da Administração Pública.

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.

⁹ **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

Sobre o tema, a ilustre Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmen Lúcia Antunes Rocha¹⁰ esclarece que *“concurso público é o processo administrativo pelo qual se avalia o merecimento de candidatos à investidura em cargo ou emprego público, considerando-se suas características e a qualidade das funções que lhes são inerentes. É pelo concurso público que se concretiza a igualdade de oportunidades administrativas e a impessoalidade na seleção do servidor, impedindo-se tanto a pessoalidade quanto a imoralidade administrativa”*.

Especificamente sobre a alegada inconstitucionalidade do Prejulgado n.º 6, por ferir a autonomia dos Municípios ao tornar obrigatória a constituição de Procuradoria Municipal, destaco que o referido expediente não delibera sobre instituição de Procuradoria Municipal, mas define regras gerais para os entes dos Poderes Legislativo e Executivo quanto a necessidade de concurso público, face a exigência constitucional.

Isto porque a exigência da contratação por concurso público é fomentada tanto pela Constituição Federal como pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI N.º 6.331, ocasião na qual consigno que o Prejulgado n.º 6 não afronta à Carta Constitucional e o entendimento da maior instância do poder judiciário federal, mas com base no conteúdo pregado por eles, dispõe regras gerais para contratação aos entes públicos do Estado do Paraná.

Portanto, face os argumentos expostos, não vislumbro caber a preliminar suscitada em questão, razão pela qual deixo de acolhê-la.

II.I.II Da prescrição

De acordo com os interessados, fundamentados no art. 1º da Lei n.º 9.879/99¹¹ e do Prejulgado n.º 26 desta Corte de Contas, ocorreu a prescrição quinquenal, uma vez que a instauração do contraditório ocorreu em 15/05/2024, pelo

¹⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 200.

¹¹ **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

Despacho n.º 631/24-GCFSC, sendo descabida as penalidades para atos praticados até a data de 15/05/2019.

Entretando, novamente, não assiste razão às partes interessadas, como passo a expor.

Extraí-se da legislação supra que o prazo prescricional é de 5 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que este tiver cessado, sendo a prescrição interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagindo à data de instauração do processo. *In verbis*:

“I - Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público ~~que tratam do tema~~, (Revogado) 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;

II - 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 (Redação dada pelo Acórdão 1919/23)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;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como bem ilustrado pela Coordenadoria de Gestão Municipal na exordial (peça 3), a empresa interessada vem atuando ao lado da administração pública desde o ano de 2018, agindo na defesa de gestores e nas atividades destinadas à servidores de carreira.

De acordo com defesa instituída pelos interessados (peça 21), o contrato de prestação de serviços celebrado em 2018, continua em vigor até a data de 01/09/2024, sendo a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. responsável pela prestação de serviço de forma corriqueira e contínua ao Município de Araruna.

A análise neste ponto não está voltada à irregularidade da forma de contratação, ato qual a empresa interessada alega a prescrição, mas à irregularidade da execução dos serviços prestados, sendo estes irregulares por desobedecerem à norma constitucional e o Prejulgado desta Corte.

Friso aqui que atuação da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. na área de consultoria contábil e jurídica para fins de acompanhamento de gestão é vedada pelo Prejulgado n.º 6, devendo tais serviços serem prestados mediante admissão por concurso público, conforme acentua a Constituição Federal.

À vista disto, percebo, no caso em apreço, a configuração da prática continuada dos atos irregulares, prevista pela Lei n.º 9.879/99 e pelo Prejulgado n.º 26 desta Corte, considerando que os serviços de consultoria jurídica prestados pela empresa iniciaram em 2018, vindo a cessar apenas em 2024.

Ou seja, estamos tratando aqui de apenas uma irregularidade, apurada em um mesmo processo, configurando, assim, a perpetuação da irregularidade no tempo, conforme ilustra decisão do Superior Tribunal de Justiça que define a infração continuada como:

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA CONTINUADA. APLICAÇÃO DE MULTA SINGULAR. POSSIBILIDADE. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, há **continuidade infracional quando diversos ilícitos de idêntica natureza são apurados durante mesma ação fiscal**, devendo tal medida ensejar a aplicação de multa singular.

2. A alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, de modo a averiguar a presença dos requisitos necessários à configuração da infração continuada, bem como da ausência de demonstração do dolo múltiplo, demandaria novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

3. Agravo interno não provido.” (Grifei)

AgInt no AREsp n. 1.129.674/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/3/2021, DJe de 11/3/2021.

Logo, não vislumbro a incidência de prescrição retroativa quinquenal arguida pelos interessados, porquanto há uma perpetuação da infração iniciada em 2018, devido à violação da tutela jurídica administrativa deste Tribunal, motivo qual não acolho a preliminar requerida.

II.II MÉRITO

Quanto ao mérito, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Proposta de Tomada de Contas Extraordinária, apresentou o Achado n.º 1, que apurou a contratação, pelo Município de Araruna, da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., mediante processo de inexigibilidade de licitação n.º 36/2018, resultando na assinatura do Contrato n.º 101412405/2018, inicialmente com vigência até 03/09/2019, mas posteriormente prorrogado até 01/09/2024.

Segundo a unidade, o referido contrato sucedeu no pagamento do valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) à empresa interessada, no entanto, esta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prática estaria em desacordo com o Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná,

Os interessados, em sede de contraditório, alegam que a empresa fora contratada no intuito de prestar serviço de acompanhamento de processos em tramitação no Tribunal de Contas e para emitir pareceres jurídicos em questões específicas ou de maior complexidade, como preza o Prejulgado n.º 6.

Outrossim, na tentativa de afastar a sanção de inidoneidade, defende que contratação não gerou dano ao erário, pois os serviços foram efetivamente prestados ao Município da Araruna, conforme rol de processos detalhados nas fls. 12 a 17 da peça n.º 21.

Pois bem, como destacado na fase preliminar, o art. 37, II, da Constituição Federal é claro ao dizer que a investidura em cargo público deve ocorrer por meio de aprovação prévia em concurso público ou de provas de títulos.

Existe, contudo, a exceção reconhecida tanto pelo Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Especial 663.696, quanto por este Tribunal pelo Prejulgado n.º 6, de que há possibilidade de contratação de serviços de consultoria e assessoria jurídica quando:

- a) Havendo o cargo no quadro efetivo, após aberto concurso público, este restar frustrado pelo não aparecimento de possíveis interessados ou pela inabilitação de todos;
- b) Não houver o cargo ou estiver em extinção. Destaque-se que a declaração de extinção do cargo deverá ser devidamente motivada.

Nestes casos, a Administração Pública, mediante processo administrativo formal, frente a notória necessidade de especialização profissional para serviço de natureza única que não possa ser prestada de forma correta pelos integrantes do corpo de procuradores, poderá realizar a contratação desses serviços.

A empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. aponta, com base na exceção acima, que foi contratada para patrocinar os processos em tramitação perante este Tribunal de Contas, indicando, ainda, o rol de processos que atua.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sob tal arguição, a empresa defende que emitiu pareceres jurídicos com notória especialização, segundo ela “*em assuntos específicos ou de maior complexidade*”, outrossim, de que proferia opinativos quanto ao exame de controvérsias relativas a recursos humanos e que tal atividade é admitida pelo Tribunal de Contas da União¹².

Contudo, não assiste de razão a parte interessada, esclareço.

A empresa debruça-se no fundamento de que seu serviço prestado ao Município é especializado e, por isso, sua contratação não feriu os dispositivos constitucionais e o prejudgado acima elencados.

No entanto, aduzo o objeto de contrato celebrado entre o Município de Araruna e a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal LTDA.:

MUNICÍPIO DE ARARUNA

Entidade da Administração Pública Municipal de Direito Público Integrante da Administração Direta - Poder Executivo - o Município

ARARUNA, população de 14.485 habitantes LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA (Exercício 2024)

O último envio de informações desta entidade foi 18/04/2024, dados estes referentes a 2/2024

101412405/2018 Nº Contrato	R\$60.000,00 Valor do Contrato	03/09/2018 até 03/09/2019 Período de Vigência
-------------------------------	-----------------------------------	--

Objeto

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAR SERVIÇO DE APOIO E CONSULTORIA JURÍDICA EM DIVERSAS ÁREAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRINCIPALMENTE AO QUE SE REFERE A REGULARIZAÇÃO DE PROCESSOS PERANTE AO TCE-PR

Tipo Forma de Pagamento	A Prazo
Valor do Contrato	R\$60.000,00
Assinatura	03/09/2018
Prorrogação	01/09/2024
Regime de Execução	Preço Unitário
Garantia Contratual	Sem Garantia
Tipo Ato Contrato	Contrato
Prevê Subcontratação	NÃO
Origem Contrato	Própria Entidade

Rescisória

As informações deste contrato foram cadastradas dia 17/10/2018, sua última atualização foi dia 24/10/2023, com informações referentes a 9/2018.

¹² Acórdão 141/2013-Plenário, TC 008.671/2011-7. Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues. DOU 06.02.2013. A terceirização de atividades advocatícias previstas em plano de cargos do órgão ou entidade só é permitida excepcionalmente, nas seguintes hipóteses:

- a) demanda excessiva, incompatível com o volume de serviço possível de ser executado por servidores ou empregados do quadro próprio;
- b) especificidade do objeto a ser executado;
- c) conflitos entre os interesses da instituição e dos empregados que poderiam vir a defendê-la.

¹³ Peça 3, fl. 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelo exposto, nota-se que o objeto contratual entre as partes se norteia na *“assessoria e consultoria jurídica em diversas áreas da administração pública principalmente na regularização de processos perante ao TCE-PR”*, percebendo-se, assim, que o serviço efetivamente contratado não é singular e, mormente, de notória especialização, de forma que não vislumbro se enquadrar na exceção prevista pelo Prejulgado n.º 6.

O posicionamento da doutrina brasileira entende que a contratação de serviço jurídico especializado deve ocorrer em casos verdadeiramente excepcionais e singulares, de grande valoração econômica à Administração Pública.

Nesse sentido leciona o ilustre doutrinador Joel Menezes Niebuhr:

“contratar serviços jurídicos de terceiros em **casos excepcionais verdadeiramente singulares, que fogem do padrão normal das causas** e assuntos tratados ordinariamente por seus procuradores”. Destacam-se em especial as “questões complexas ou de alto envolvimento econômico, cujo alcance seja singularmente relevante para a Administração Pública, merecendo atenção redobrada”.¹⁴ (grifei).

Sobre a notória especialização, assim o artigo 3º-A, § único, da Lei n.º 14.039/2020¹⁵ esclarece:

“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,

¹⁴ NIEBUHR, Joel Menezes, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. São Paulo. Editora Dialética. 2003. (pág. 198)

¹⁵ Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.”

Não há na defesa dos interessados quaisquer justificativa acerca do motivo pelo qual houve a contratação da empresa TDB/VIA Controladoria, o subsídio para sustentar sua contratação são genéricos e envolvem questões corriqueiras de atribuição dos servidores públicos de cargo efetivo.

O Prejulgado n.º 6 desta Corte de Contas, revestido pela norma constitucional mencionada preliminarmente, atua como uma regra geral aos contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e Poder Executivo.

É por meio deste que os entes públicos devem balizar-se quando se afrontarem com a necessidade de contratação de consultorias contábeis e jurídicas em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade.

Realço o posicionamento deste Tribunal no tocante a contratação de serviços especializados:

"É pacífica nesta Corte de Contas, a jurisprudência sobre a **impossibilidade de terceirização de serviços advocatícios e contábeis considerados comuns**, como os de natureza tributária e previdenciária, uma vez que tais serviços não exigem notórios e especializados conhecimentos técnicos.

Cito o Prejulgado n. 6 deste Tribunal:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão (PARANÁ, 2008).

Admite-se apenas a terceirização de serviços jurídicos/contábeis que exijam conhecimentos técnicos em razão da singularidade do objeto ou de sua alta complexidade."

Acórdão n.º 2400/2023-S1C. Processo n.º 85041-6/16. Relator Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva.

Ainda, outra decisão, também desta Corte, realça a obrigatoriedade da necessidade de concurso público, cabendo a exceção de contratação direta mediante comprovação da singularidade e especificidade do objeto, vejamos:

"Da mesma forma, diante da não comprovação de que teria havido a frustração de eventual concurso público, as contratações ofenderam o Prejulgado n.º 06 desta Corte, **uma vez que os serviços prestados são corriqueiros, afetos à rotina administrativa, não se inserindo nas hipóteses de autorização da contratação**, diante da eventual especialidade e singularidade dos serviços prestados."

Acórdão n.º 3057/22-S1C. Processo n.º 2462-4/10. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Face o exposto, acolho a fundamentação arguida pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a fim de atestar a irregularidade na contratação da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., por entender que tal admissão feriu o regramento constitucional para ingresso na administração pública, bem como não se enquadra nas exceções cabidas pelo Prejulgado n.º 6 desta Casa.

Quanto a aplicação de sanções sugeridas pela unidade técnica, considero cabível a multa destinada ao Prefeito de Araruna, Leandro Cesar de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Oliveira, por ordenar a contratação indevida da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.

No tocante ao opinativo de proibição de contratação com o Poder Público à empresa interessada, entendo que tal sanção é demasiada e não tem apelo legal à sua aplicação.

Tal pois, os art. 96¹⁶ e 97¹⁷ da Lei Complementar n.º 113/2005 explicam que a pena de proibição de contratar decorre de caracterizada fraude, de irregularidade prevista na Lei n.º 8.666/93 ou quando a fraude detectada resultar em dano ao erário.

Outrossim, o Regimento Interno deste Tribunal, em seu art. 422¹⁸, declara que a pena de inidoneidade será prevista quando verificada ocorrência de fraude comprovada na licitação.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua Instrução n.º 3896/24-CGM, deixou claro que os serviços prestados pela empresa foram devidamente executados, logo, não causaram prejuízo ao erário.

Logo, por mais que diante de uma irregularidade, compreendo que a aplicação da pena de proibição de contratar não se mostra cabível quando analisados os fatos e fundamentos jurídicos do caso em tela, razão pela qual decido converter a penalidade sugerida em aplicação de multa à TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., na pessoa de seu representante legal

¹⁶ **Art. 96.** Caracterizada a fraude em procedimento licitatório, ou outra irregularidade tipificada na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e legislação correlata, ou ainda o cometimento de ato de improbidade, o Tribunal, por maioria absoluta do Corpo Deliberativo, poderá declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão dos gestores ou terceiros envolvidos, no âmbito da Administração Municipal e Estadual, e ainda aplicar a sanção de proibição de contratação com o Poder Público, observados os prazos fixados no art.12, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

¹⁷ **Art. 97.** O Tribunal de Contas, no julgamento dos atos e contratos administrativos em que for verificada a ocorrência de fraude ou naqueles que resultarem em dano ao Erário, expedirá Declaração de Inidoneidade dos responsáveis perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios.

Parágrafo único. A Declaração de Inidoneidade inabilitará os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, bem como para contratar com a administração pública, pelo prazo de até 5 (cinco) anos.

¹⁸ **Art. 422.** Verificada a ocorrência de fraude comprovada na licitação, o órgão colegiado declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até 5 (cinco) anos, de licitação na administração pública estadual municipal, nos termos do art. 97, da Lei Complementar nº 113/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, deixo de acolher o pedido de determinação de estudo para um novo concurso público na área da procuradoria do Município de Araruna, por considerar que o Poder Executivo Municipal goza de autonomia para propor deliberação quanto aos seus respectivos atos de gestão, sendo ele incumbido de estabelecer medidas relativas à realização ou não de concurso público.

III. VOTO

Ante o exposto, com fulcro no art. 16, III, "b", da Lei Complementar n.º 113/05¹⁹, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de julgar **IRREGULARES** as contas de responsabilidade do Sr. Leandro Cesar de Oliveria, Prefeito do Município de Araruna no período de 01/01/2017 a 31/12/2024, nos termos da fundamentação supra, e, à luz do papel constitucional de orientação desta Corte, determino a expedição das seguintes sanções:

a) Aplicação da **multa administrativa** prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005²⁰, em desfavor de **Leandro Cesar de Oliveira**, Gestor Municipal no período de 01/01/2017 a 31/12/2024, por ordenar a contratação e o pagamento de empresa prestadora de serviços de consultoria jurídica e de acompanhamento de gestão em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; e

b) Aplicação de **multa administrativa** prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em desfavor da empresa **TDV/VIA Controladoria Municipal Ltda**, na pessoa de seu representante legal, por prestar serviços de consultoria jurídica e acompanhamento de gestão em desacordo com o

¹⁹ **Art. 16.** As contas serão julgadas: (...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: (...)

b) infração à norma legal ou regulamentar;

²⁰ **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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Transitada em julgado a decisão, sigam os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para adoção das providências pertinentes²¹.

Após, fica autorizado o encerramento deste processo, nos termos do art. 398, §1º²², do Regimento Interno e o seu encaminhamento à Diretoria de Protocolo para arquivamento²³.

IV. MANIFESTAÇÃO DO PROCURADOR FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI

Ciente do voto do Relator mas reiterando a necessidade de imputar adicionalmente a sanção de proibição de contratação com o Poder Público conforme razões constantes do parecer ministerial.

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 **FABIO DE SOUZA CAMARGO**, por unanimidade, em:

I- Julgar PROCEDENTE a presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de considerar IRREGULARES as contas de responsabilidade do Sr. Leandro Cesar de Oliveria, Prefeito do Município de Araruna no período de

²¹ **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:

I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;

²² **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

²³ **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

01/01/2017 a 31/12/2024, nos termos da fundamentação supra, e, à luz do papel constitucional de orientação desta Corte;

II- determinar a expedição das seguintes sanções:

a) aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 , em desfavor de Leandro Cesar de Oliveira, Gestor Municipal no período de 01/01/2017 a 31/12/2024, por ordenar a contratação e o pagamento de empresa prestadora de serviços de consultoria jurídica e de acompanhamento de gestão em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; e

b) aplicação de multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em desfavor da empresa TDV/VIA Controladoria Municipal Ltda, na pessoa de seu representante legal, por prestar serviços de consultoria jurídica e acompanhamento de gestão em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

III – determinar, depois de transitada em julgado a decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para adoção das providências pertinentes. Após, fica autorizado o encerramento deste processo, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno e o seu encaminhamento à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

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 FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de setembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente