



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 594318/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SULINA
INTERESSADO: ALAN LUIZ GRIEBELER, ALMIR MACIEL COSTA, AMARILDO FABIANE, CLARICE GOULART MACIEL COSTA, CLECILDE FABIANE, CRISTIANE PIANTKOSKI, DANIELLE BORDIN CENCI, DAVID ALEXANDRE WOICHIKOWSKI DE MATTOS, JANETE MACIEL COSTA, LAERCIO GERALDO BENVENUTTI, MUNICÍPIO DE SULINA, NEUSA COGO FABIANE, PAULO HORN
ADVOGADO / PROCURADOR: FERNANDO MOURA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, FERNANDO QUEVEM CARDOSO MOURA, JAQUELINE MARQUES DE SOUZA, NINA ROSA DE LIMA LIEVORE
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 665/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Inspeção realizada no Município de Sulina em 2015. Diversos achados com Irregularidades não sanadas por ausência de novos fatos ou argumentos que permitam a alteração da decisão plenária. Achado nº 17: pagamento de verba de gratificação em conformidade com a lei local. Conhecimento e provimento parcial para afastar a irregularidade do Achado nº 17.

Relatório

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão nº 1775/23 – S1C (peça 139), complementado sem efeitos infringentes pelo Acórdão nº 2173/24 – S1C (peça 154), julgou irregulares as contas extraordinariamente tomadas do senhor Almir Maciel Costa, Prefeito Municipal de Sulina no período de 01/01/2013 a 31/12/2016, relativamente a parcela dos achados relatados pelo Relatório de Inspeção que inaugurou o feito, com as ressalvas indicadas, emissão de determinação e imposição de multas, nos seguintes termos:



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 parcial da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de que sejam julgadas irregulares as contas do senhor Almir Maciel Costa (Prefeito Municipal de Sulina no período de 01/01/2013 a 31/12/2016), relativamente aos Achados n.os 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 13, 16, 17, nos termos da fundamentação acima.

II. Converter as irregularidades em ressalvas em relação aos Achados n.os 7, 8, 11, 12, 14, 15, 20, nos termos da fundamentação.:

III. Pela aplicação das seguintes sanções aos responsáveis: Alan Luiz Griebeler

- Achado 1: multa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05; Janete Maciel Costa

- Achado 1: multa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05; Almir Maciel Costa

- Achado 1: multa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05;

- Achados 2, 3, 4, 5: multa prevista no artigo 87, IV, g, da LC n.º 113/2005, por uma vez;

- Achado 10: multa prevista no art. 87, IV, d, LC n.º 113/05;

- Achado 13: multa prevista no art. 87, IV, g, LC n.º 113/05;

- Achado 16: multa prevista no art. 87, IV, g, LC n.º 113/05;

- Achado 17: multa prevista no art. 87, IV, g, LC n.º 113/05;

IV. Recomendar ao atual gestor do Município de Sulina, quanto ao Achado n.º 6, para que sejam observados todos os procedimentos previstos no Decreto Municipal n.º 04/2005 para a concessão de diárias, notadamente para exigir a entrega do Relatório de Viagem.

V. Determinar ao atual gestor do Município de Sulina, quanto ao Achado n.º 14, para que, no prazo de 60 dias, adote as providências necessárias para alteração da legislação municipal, a fim de extinguir as funções gratificadas em percentual variável;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VI. Determinar ao atual gestor do Município de Sulina, quanto ao Achado n.º 20, para que, no prazo de 60 dias, providencie a remessa a este Tribunal de Contas das admissões relativas aos servidores efetivos:

a) Francisco de Oliveira Machado: operador de máquinas rodoviárias – admissão em 26/05/1997;

b) Gelso Roberto Chioquetta: auxiliar administrativo – admissão em 03/11/2004;

c) Mariza Maria Perin Gilioli: professora – admissão em 15/03/1991;

d) Paulo Roberto Hordina: auxiliar de serviços gerais – admissão em 01/07/1992;

e) Walter José Rohr: agente de saúde – admissão em 14/07/1999.

VII. 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, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER. Plenário Virtual, 29 de junho de 2023 – Sessão Virtual nº 10”

Contra o Acórdão nº 2173/24 – S1C (peça 154), publicada no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 3266, do dia 06/08/2024 (peça 155), foi interposto Recurso de Revista pelo Sr. José Altair Moreira (peças 157/158), protocolado em 26/08/2024, objetivando a reforma da decisão para obter o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, e da prescrição intercorrente ou, alternativamente, obter no mérito o afastamento da sanção aplicada de pagamento da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC nº 113/05.

Segundo sustenta o recorrente, deveria ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva diante do transcurso de 7 anos, 4 meses e 6 dias entre a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

citação (23/03/2016) e a decisão condenatória (13/07/2023). Por outro lado, alega também ocorrência de prescrição intercorrente em razão da paralisação dos autos por mais de três anos entre o despacho impulsionador em 04/06/2018 e a Instrução 536/22-CGM ou o Acórdão 1775/23, com aplicação ao caso do art. 1º, caput e §1º da Lei nº 9.873/99. Quanto ao afastamento das sanções administrativas, repisa a argumentação defensiva quanto a cada um dos achados de irregularidade, argumentando ainda que seria inconstitucional a imposição de sanções administrativas por ausência de norma específica descrevendo a irregularidade e estabelecendo a respectiva sanção.

O recurso foi recebido nos termos do Despacho nº 1072/24 – GCDA (peça 159).

Após autuado e distribuído, recebeu opinativo da unidade instrutiva contido na Instrução nº 5534/24 – CGM (peça 164) e a manifestação ministerial encartada no Parecer nº 1117/26 – 6PC (peça 165), ambas uníssonas no sentido da ausência de elementos hábeis a modificar a decisão recorrida.

Fundamentação e Voto

Preliminarmente, o presente recurso deve ser recebido, eis que tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal, a revisão de decisões por ele exaradas por uma de suas Câmaras. Fundamentado em tais pressupostos, conheço do presente.

Uma vez conhecido, considerando o efeito devolutivo do recurso e a análise detalhada tecida pela Coordenadoria de Gestão Municipal, passa-se a avaliação das alegações recursais.

Alegações Preliminares

Alegações da ocorrência de prescrição e de prescrição intercorrente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O recurso pleiteia, em sede preliminar, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, destacando o transcurso de mais de sete anos entre a citação (23/03/2016) e a decisão condenatória (13/07/2023). Sustenta assim que, tratando-se a prescrição de matéria de ordem pública, deveria ser reconhecida de ofício.

Alega também a ocorrência de prescrição intercorrente, argumentando que o processo permaneceu paralisado por mais de três anos e que não houve julgamento por um período superior a cinco anos. Nesse sentido, aduz que deveria ser aplicado ao caso do art. 1º, caput e §1º da Lei nº 9.873/99, que estabelece prazos de prescrição de cinco anos para ações punitivas e três anos para prescrição intercorrente, citando precedente do Supremo Tribunal Federal que confirmariam a aplicabilidade da Lei nº 9.873/99 aos processos das Cortes de Contas (peça 158, p. 10- 14).

A unidade instrutiva, ao defender sua posição no processo em análise, destaca que o prazo prescricional aplicável, conforme o Prejulgado nº 26 – TCE/PR, é de cinco anos, sendo que a revisão desse Prejulgado, contida no Acórdão nº 1919/23 - STP, prevê que a contagem da prescrição sancionatória ressurgente somente a partir do trânsito em julgado, não possuindo efeitos retroativos para processos em andamento. Destaca também que a alegação foi apreciada pelos acórdãos recorridos os quais consignaram que a prescrição sancionatória é interrompida pelo despacho de citação, com efeitos retroativos à data de abertura do processo. No caso específico, a citação dos envolvidos ocorreu em 07/03/2016, dentro do intervalo de cinco anos após o ato irregular referente aos exercícios de 2013 e 2014, não havendo assim prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória. Em conclusão, a instrução técnica reafirma que a interrupção do prazo pela citação mantém o processo dentro do período legal estabelecido, não havendo também a incidência da prescrição intercorrente para o presente caso (peça 164, p. 16-18).

Efetivamente, não procedem as alegações. Consoante já esclarecido no Acórdão nº 2173/24 – S1C (peça 154), a análise da Prescrição neste



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal de Contas segue as regras fixadas no Prejulgado nº 26 deste Tribunal, revisado pelo Acórdão n.º 1919/23-STP), que estabelece:

“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;*

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. (Redação dada pelo Acórdão 1919/23).” (grifei)

No caso em comento, os fatos ocorreram em 2012 e 2013, em sua maioria, com exceção do achado 17, referente ao exercício de 2015, havendo a citação ocorrido, como o próprio recorrente reconhece, em 07/03/2016, antes portanto de decorrido o prazo prescricional. Da mesma forma, não se observa transcurso de prazo tocante à prescrição intercorrente, a qual sequer foi reconhecida no Prejulgado 26 como aplicável para o caso ora em exame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, releva destacar a inaplicabilidade, aos Tribunais de Contas estaduais, da [Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999](#), que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela *Administração Pública Federal, direta e indireta*¹. Tanto falta competência ao legislador federal para regulamentar as questões próprias do funcionamento interno dos Tribunais de Contas estaduais, como difere, a natureza dos temas tratados, uma vez que referida norma regulamenta prescrição intercorrente para *procedimentos* administrativos, e não para processos de análise de contas materializadas em processo administrativo de controle externo.

Logo, não restou configurada, no caso, nem a prescrição da pretensão punitiva, nem tampouco a prescrição intercorrente, devendo ser afastada também essa preliminar levantada.

Conclusão: recurso improcedente.

Alegação de inconstitucionalidade do art. 87, IV, 'g', da LC nº 113/05.

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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante aos sancionamentos impostos pelo Acórdão nº 1775/23 – S1P (peça 139), o recorrente questiona a constitucionalidade da aplicação do art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar nº 113/05, argumentando que tal dispositivo legal configuraria uma *norma penal* [sic] indeterminada devido à sua abrangência genérica, que possibilitaria a imposição de multa administrativa por quaisquer atos que contrariem normas legais, sem especificidade quanto aos atos considerados passíveis de sanção. E a alegada falta de clareza violaria o princípio da legalidade, que exige que *normas penais* [sic] sejam claras e precisas, resguardando os administrados de conceitos vagos ou indefinidos.

Adicionalmente, aduz que não seria possível atribuir responsabilidade pessoal ao ex-prefeito sem a comprovação de atuação com dolo ou culpa e que no presente caso, não teria havido demonstração de irregularidades, dolo, má-fé ou erro grosseiro que justificasse a aplicação da sanção. Também argumenta que o Tribunal de Contas não teria adequado em sua avaliação os obstáculos enfrentados pelo gestor, não cumprindo assim com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Em suma, pleiteia o afastamento das sanções aplicadas alegando ausência de fundamentos legais para sua aplicação (peça 158, p. 14-15).

A instrução técnica defende que as multas foram aplicadas com base na falta de diligência do gestor, evidenciada por graves deficiências encontradas na supervisão e controle internos. Repisa que, de acordo com a LINDB, a responsabilidade por culpa em vigilância não é dispensada, sendo particularmente relevante quando falhas graves são detectadas. Assegura, por fim, que o Tribunal de Contas agiu dentro dos parâmetros da proporcionalidade, baseando sua decisão em circunstâncias concretas observadas quanto às irregularidades apuradas no caso, recomendando a manutenção integral da decisão dos Acórdãos nº 1775/23 e nº 2173/24CGM (peça 164, p. 46-48).

Absolutamente não procedem as alegações recursais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O dispositivo alegado inconstitucional – artigo 87, IV, “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal², é claro ao prever a aplicação de sanção administrativa para situações de descumprimento da norma legal pelo gestor, abrangendo atos administrativos que resultem em ofensa à ordem legal, mesmo que não haja dano direto ao erário.

As normas, a doutrina e a jurisprudência pátria são unâimes e coesas em reconhecer o princípio da legalidade e a vinculação da administração pública à lei, impondo limites e obrigações aos gestores públicos, que devem necessariamente pautar sua atuação nas prescrições legais, na impessoalidade e na moralidade, sob pena de responsabilização pessoal. Isso porque, toda a atuação do gestor público impacta diretamente recursos que não lhe pertencem, mas sim à coletividade. Não por outro motivo, são contundentes os princípios do artigo 37 da Constituição Federal sobre as regras a serem seguidas na execução de gastos públicos, nos procedimentos de contratação, de compras e de pagamento de pessoal.

No caso em exame, foi precisamente a identificação de situações em violação a dispositivos legais que resultou no reconhecimento de irregularidades graves, justificando o sancionamento previsto em lei.

Ademais, percebe-se equívoco nas razões recursais que confundem a natureza jurídica e respectivo regime jurídico dos sancionamentos penais e das sanções administrativas.

Ora, as sanções penais representam a resposta mais contundente do Estado contra condutas que atentam gravemente contra a ordem social, restringindo a liberdade individual e outros direitos fundamentais. Impostas exclusivamente pelo Poder Judiciário após rigoroso processo legal, essas sanções buscam retribuir o crime cometido e prevenir a ocorrência de novos delitos, guiadas por princípios como a legalidade, taxatividade e individualização da pena. A

² “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;” (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comprovação do dolo ou, em certos casos, da culpa do agente é essencial para a aplicação dessas sanções.

Já as sanções administrativas são instrumentos de menor gravidade utilizados pela Administração Pública para **punir infrações a normas que visam o bom funcionamento dos serviços e a proteção do interesse público**. Aplicadas em processos administrativos que garantem o direito à defesa, essas sanções regem-se por princípios como a legalidade, impessoalidade e eficiência, e podem ser impostas com base na **responsabilidade objetiva do agente, sem a necessidade de comprovação de dolo ou culpa em todos os casos**.

Nesse sentido, é fundamental destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do [RE 636886 \(Tema 899\)](#), estabeleceu que a competência dos Tribunais de Contas se restringe ao julgamento das contas sob critérios objetivos, como a legalidade e a regularidade das despesas, não abrangendo a análise subjetiva de dolo ou culpa dos agentes públicos. Assim, a aferição de dolo ou culpa é matéria própria das ações de improbidade administrativa, a serem julgadas pelo Poder Judiciário, não impedindo, contudo, a aplicação de sanções administrativas baseadas no descumprimento objetivo da lei.

Nesse mesmo sentido, em recentíssima decisão o STF também fixou tese reconhecendo a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas dos prefeitos, ordenadores de despesas, **e imputação de sanções nas situações em que apurado o cometimento de irregularidades**, conforme decisão proferida em 24 de fevereiro de 2025 na [ADPF 982/PR](#), de relatoria do Ministro Flávio Dino:

“O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido da arguição de descumprimento de preceito fundamental para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado que anulem atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de Prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decisões anteriores do STF. Ao final, fixou a seguinte tese de julgamento:

(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário;

(II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas;

(III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990” (grifei)

Dessa feita, não procedem as razões recursais quanto a inaplicabilidade das sanções administrativas em razão das irregularidades apuradas, as quais serão, a seguir, detalhadamente analisadas.

Conclusão: argumentação improcedente.

Reanálise dos achados de irregularidade

Achado 01 – Atuação do Controle Interno

O Acórdão recorrido concluiu configurada grave irregularidade no tocante à inoperância do controle interno, pela ausência de regulamentação de sua estrutura e funcionamento, ausência de demonstração de atuação efetiva, agravado o fato de estar nomeada, para o único cargo em atuação na unidade, a irmã do prefeito municipal.

Tais conclusões são refutadas pelo recorrente, que reitera que as ações do Controle Interno teriam sido adequadas e embasadas pela legislação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vigente, especificamente a Lei Municipal nº 470/2007. Em seu entendimento, a ausência de relatórios de auditoria e de cronograma de trabalho não seriam exigências das Normas e Manuais contábeis aplicáveis ao setor público (NBC-T 16 e MCASP). Defende assim que o modelo de amostragem utilizado para fiscalizar processos licitatórios e pagamentos seria prática válida. Quanto à nomeação de sua irmã, Janete Maciel Costa, como controladora interna, argumenta que o fato não levaria à inoperância do setor, afirmando que não haveria relação direta entre a nomeação e a eficácia do controle (peça 158, p. 15-18).

A análise técnica contestou as justificativas do recorrente, enfatizando a essencialidade da documentação requisitada pelos inspetores para o funcionamento do Controle Interno em adequação às exigências constitucionais. Revisando a instrução processual, apontou que o Achado em questão decorreu da identificação consistente de insuficiência de estrutura, com apenas um servidor, inclusive em fase de treinamento, e pela absoluta falta de regulamentação que confirmasse a eficácia do controle interno. Nesse tópico, destacou que o sistema de controle deveria operar com base em normas desde 1988, por força de norma constitucional, concluindo estar evidenciada a ineficiência do setor nas deficiências estruturais e documentais apuradas. Sobre a nomeação da irmã do prefeito para a função de Controladora Interna, repisou tratar-se de violação aos princípios de moralidade e impessoalidade, reforçando a inoperância do controle interno (peça 164, p. 20-24).

Efetivamente, as razões recursais não trouxeram razões de fato ou de direito que permitam modificar a decisão contida no Acórdão nº 1775/23 – S1P (peça 139) quanto ao achado nº 01, que identificou *“Ausência de cronograma anual de auditoria interna, de legislação específica dispoendo sobre a composição, estrutura, responsabilidades, atribuições e finalidades da unidade do controle interno, bem como de rotinas e procedimentos de controle interno”*.

Ao analisar as alegações apresentadas, evidencia-se que tais argumentos apenas reforçam a inadequada compreensão do recorrente acerca das atribuições e do papel técnico do controle interno. A atuação deste órgão deve pautar-se em critérios técnicos, objetivos e planejados, orientando e acompanhando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de forma estruturada e fundamentada a atividade dos setores governamentais e dos servidores públicos, sem caracterizar-se como um instrumento inquisitório de controle administrativo.

Não foi o cenário encontrado pela equipe de inspeção.

Ora, as inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas têm o objetivo de confirmar – ou contestar – as informações apresentadas de forma meramente declaratória pelos gestores públicos em suas prestações de contas. No caso em análise, a Inspeção realizada evidenciou que houve o simples preenchimento do cargo de controlador interno, inclusive através da nomeação irregular da própria irmã do prefeito, sem assegurar as condições mínimas necessárias para o efetivo funcionamento desse mecanismo fundamental de governança.

Diante disso, a manutenção da irregularidade e da multa aplicada mostra-se plenamente justificada pois restou incontroverso o descumprimento da obrigação constitucional e legal de estruturar o controle interno municipal. Tal estruturação é condição indispensável para a obtenção de uma atuação eficiente, eficaz, efetiva e ética do serviço público municipal.

Conclusão: irregularidade mantida.

(ii) Achados 02, 03, 04 e 05 - Terceirização indevida

Os Achados 2, 3, 4 e 5 trataram de terceirizações indevidas de serviços ordinários do ente municipal, que deveriam ser prestados por servidores públicos contratados pela via do concurso público, alguns inclusive com afronta ao Prejulgado nº 6 – TCE/PR. Considerando a ausência de indicativos de má-fé, desvio dos recursos ou de não prestação dos serviços indevidamente terceirizados, e com fundamento no artigo 22 da LINDB, deixou de ser determinada restituição ao erário e multa proporcional ao dano, aplicando-se uma única vez, para os quatro achados em conjunto, a multa prevista no art. 87, IV, g, da LC nº 113/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 02

O Achado 02 considerou irregular a contratação da C.M. Assessoria e Planejamento LTDA, para fins de prestação de *consultoria para a realização de serviços de assessoria técnica para a viabilização e captação de recursos federais a fundo perdido ou por meio de financiamentos e gestão de convênios da administração municipal com os diversos ministérios, secretarias e órgãos do governo federal, orientação, conferência e acompanhamento do plano de ações articuladas – PAR do FNDE e serviços de prestação de contas nos sistemas específicos*. Considerou que tais serviços deveriam ser prestados por servidores públicos concursados, uma vez que as tarefas em questão nada apresentam de incomuns ou complexas, que não pudessem ser prestadas por servidores concursados.

As razões recursais repisam que os serviços contratados seriam de assessoria técnica aos servidores responsáveis pelos projetos e gestão do SICONV, os quais não tinham recebido o devido treinamento para operarem por si o sistema, e repisam que as atividades foram realizadas antes do treinamento sobre o SICONV, que ocorreu em 2015. Ademais, refutam a conclusão de que o fato configuraria contrariedade ao Prejulgado nº 06 – TCE/PR, pois os profissionais contratados não precisariam necessariamente ser advogados ou contadores, mas qualquer profissional com conhecimento especializado (peça 158, p. 18-24).

A Instrução nº 5534/24 – CGM não acolheu as razões recursais. Repisou que a contratação violou o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, que exige que cargos públicos sejam preenchidos por meio de concurso. No que tange à aplicabilidade do Prejulgado nº 06, reforça que ele estabelece que os “*serviços de assessoria e consultoria*” devem ser prestados por servidores efetivos, a menos que sejam de alta complexidade ou singularidade, o que não se aplicava neste caso. Concluiu ressaltando que a administração pública deve buscar recursos financeiros de outros entes e instituições através de seu próprio corpo funcional, sem depender de intermediários (peça 164, p. 24-38).

Com a devida vênia ao inconformismo do recorrente, o fato é que as razões recursais se resumiram a refutar as conclusões alcançadas, sem trazer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

novos elementos que permitissem a modificação do entendimento pela irregularidade da atuação. A lista das atividades a serem prestadas³ e que fundamentou a decisão, manteve-se inalterada sendo que referidas atividades não incluem qualquer tarefa incomum ou de alta complexidade.

As tarefas de acompanhamento da regularidade institucional e a gestão dos convênios e projetos através dos sistemas SICONV, SIAF, CONCONV, entre outros, bem como a orientação, lançamento e monitoramento das prestações de contas configuram atividades que devem obrigatoriamente ser desenvolvidas por servidores efetivos, já que são inerentes e rotineiras à administração municipal.

Especificamente quanto a alegação de que os profissionais estariam “treinando” os servidores, repiso as razões do Acórdão recorrido, no sentido de que para o desenvolvimento de tais atividades há *“grande número de manuais e informações disponíveis nos sites referentes à execução do objeto, cujo conteúdo é disponibilizado para qualquer pessoa de forma gratuita, o que não exigiria um conhecimento específico do contratado, podendo e devendo ser executado por funcionário concursado”* (peça 139, p. 10).

No tocante a discussão acerca da violação ao Prejulgado nº 06 do TCE/PR, descabe maiores aprofundamentos, uma vez que, independentemente de terem sido os serviços prestados por advogados e/ou contadores ou outros profissionais, não descaracteriza o desrespeito ao artigo 37, II, da CF/88, de obrigatoriedade de contratação, por concurso público, dos profissionais que devem exercer as atividades de gestão pública.

Dessa feita, não afastada a conclusão de que o serviço contratado não configurava um trabalho direcionado, enredado e finito, caracterizando-se como acompanhamento de gestão, deve ser mantida a irregularidade em razão da desconformidade com o artigo 37, II, da CF.

Conclusão: irregularidade mantida.

³ “Acompanhamento da regularidade institucional da entidade junto ao SICONV (Portal dos Convênios), SIAF (CAUC E CADIN), CONCONV e - demais sistemas;
Acompanhamento e elaboração de projetos nos sistemas SICONV (Portal dos Convênios), Fundo Nacional de Saúde, SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação) e outros sistemas disponibilizados pelo Governo Federal;
Orientação e lançamento das prestações de contas dos convênios nos sistemas competentes, com acompanhamento até sua aprovação, conferência e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas - PAR (MEC/FNDE).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 03

O Achado 03 diz respeito à irregularidade na contratação da empresa Omega Planejamentos LTDA ME para a prestação de serviços de consultoria e assessoramento para o Município na prospecção e elaboração de projetos nas áreas da *saúde, social, pedagógica, esportes, econômica, administrativa, segurança do trabalho, ambiental, agronômica, zootecnia, geologia e veterinária para captação de recursos no âmbito federal e estadual*. Tais atividades foram consideradas de natureza permanente e ordinária, devendo ser executadas por servidores efetivos.

Em sede recursal alega o ex-gestor que a contratação da Omega Planejamentos LTDA ME envolveu serviços de consultoria especializados, exigindo a atuação de profissionais qualificados em áreas como saúde, social e pedagógica, conforme especificado no Edital nº 07/2014. Além disso, argumenta que a equipe de Inspeção não indicou quais servidores municipais teriam capacitação necessária para desempenhar as atividades listadas no edital, o que evidenciaria a necessidade de expertise externa. Por fim, sustenta que a manutenção de profissionais especializados em quadro permanente seria financeiramente inviável para um município de porte reduzido, justificando a contratação temporária.

A unidade instrutiva contrapôs-se ao recurso, defendendo a manutenção da irregularidade sob o fundamento de que também as atividades previstas nessa contratação deveriam ser desempenhadas por servidores municipais, os quais, inclusive, já contariam com a capacitação necessária. Ressalta que a seleção de interessados através de “pregão”, que é instrumento destinado a contratação de serviços comuns, reforça a já constatada inexistência de caráter técnico ou especializado na contratação.

Não procede a argumentação recursal.

Primeiramente, deve ser refutado o entendimento, equivocado, de que caberia ao Tribunal de Contas demonstrar quais servidores municipais poderiam desempenhar as atividades cuja contratação foi considerada irregular. Evidentemente, não é possível transferir ao órgão fiscalizador a obrigação, do gestor público, de justificar atos que eventualmente contrariem a Constituição e as leis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, em caso de inexistência de servidores habilitados para as funções de gestão administrativa, cumpre ao gestor avaliar a necessidade de contratação de pessoal, abrir concurso público nos termos exigidos não por este Tribunal, mas pela Constituição Federal, e então promover a contratação de servidores efetivos. Também não está respaldado o gestor para contratar assessoria de gestão através de terceirização sob a alegação de que o quadro existente não esteja capacitado, uma vez que também compete ao gestor público prover aos seus servidores os meios necessários para a capacitação de sua equipe.

O fato de a contratação ter sido realizada por “pregão” - instrumento próprio para a contratação de serviços comuns – aliado à reanálise do objeto descrito no Edital, confirma que o objetivo da contratação foi a prestação de assessoria a diversos Departamentos e Secretarias da Prefeitura Municipal, em violação ao art. 37, II, da Constituição Federal, devendo ser mantida a irregularidade.

Conclusão: irregularidade mantida.

Achado 04

O objeto do Achado 04 foi a contratação da empresa Joarez Lima Henrichs para prestar *assessoria e consultoria na gestão da Secretaria Municipal de Educação na realização de ações pedagógicas, elaboração e inclusão de cadastro de programas e projetos na esfera governamental tanto estadual quanto federal e, também, nas esferas não governamentais*. O Acórdão recorrido julgou irregular a contratação diante da ausência de demonstração de especificidade ou de complexidade nas atividades descritas, concluindo tratar-se de atuação em desacordo com o artigo 37, II, da Constituição Federal.

O recurso repisa também aqui as alegações de defesa, no sentido de que a contratação em questão teria sido imprescindível para suprir a necessidade de serviços de consultoria e assessoria técnica na área pedagógica, *transferindo conhecimento aos servidores devido à inexistência de profissionais especializados no quadro municipal*. Acrescenta que este Tribunal não teria identificado de forma concreta quais servidores possuíam a expertise necessária para realizar as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atividades contratadas, pleiteando, com base nessas alegações, o afastamento da irregularidade.

Na avaliação técnica, as razões recursais não foram hábeis a afastar a conclusão de que as atividades de elaboração de ações pedagógicas e cadastro de programas são típicas da administração municipal e devem ser realizadas por servidores efetivos, concluindo que a falta de complexidade e a natureza rotineira das tarefas não justificavam a contratação de uma empresa especializada.

Com razão a unidade instrutiva. Também nesse tópico não foram trazidas considerações ou documentos hábeis a modificar as conclusões do Acórdão recorrido.

Não foram apresentadas evidências de que o objeto contratado - elaboração de ações pedagógicas e inclusão no cadastro de programas e projetos governamentais - envolvesse alguma complexidade que as retirasse do contexto das atividades ordinárias do Município.

A alegação de que o município não contava com profissionais capacitados para o desempenho das atividades contratadas não justifica a terceirização. Diante de tal situações, por determinação constitucional, deve o gestor municipal elaborar estudos sobre a composição de seu quadro de servidores, elaborar concurso público e contratar novos profissionais. Se o município dispuser de servidores, mas estes não estiverem capacitados para o exercício das atividades pretendidas, compete ao gestor prover as condições para capacitação e atualização do quadro de servidores, seja mediante a contratação de cursos, seja com a disponibilidade de tempo para que os servidores acessem cursos em sites de órgãos públicos federais ou estaduais – usualmente gratuitos inclusive – ou realize cursos junto a outras instituições reconhecidas na área de treinamento de pessoal.

Contudo, capacitação e contratação de assessoria de gestão não se confundem, de modo que não pode ser aceita a contratação de assessoria para serviços continuados, como se de capacitação se tratasse.

Conclusão: irregularidade mantida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 05

O último achado tratando de terceirização indevida de atividades próprias de servidores públicos apontou irregularidade na contratação da empresa M.G.F Projetos, Assessoria e Consultoria S/C, para *prestar serviço de assessoria técnica e jurídica ambiental para a revisão e atualização de planos ambientais municipais, emissão de pareceres, orientações e acompanhamento de práticas e políticas desenvolvidas pelo Município de Sulina – PR, por intermédio da Administração Municipal*. Nesse caso, o Acórdão concluiu que não foi possível aferir a complexidade do objeto em razão da insuficiência da sua descrição, que deixou de elencar quais temas da área de ambiental seriam tratados pelos contratados, nem quais seriam os moldes de cumprimento das obrigações ou como seriam avaliados os serviços prestados.

O recorrente insurge-se argumentando que a decisão recorrida teria evidenciado incerteza na aferição da existência ou não de complexidade nos serviços contratados. Também aduz não ser aplicável ao caso o Prejulgado nº 06, uma vez que os serviços contratados demandavam conhecimentos especializados em áreas como biologia e geologia, os quais não poderiam ser supridos pelos advogados e contadores do município. Conclui repisando que a contratação teria sido imprescindível para a atualização do Plano Ambiental Municipal, diante da insuficiência de profissionais capacitados no quadro de servidores.

A unidade técnica opinou pela manutenção da irregularidade em razão da ausência de fatos novos que pudessem modificar as fundamentadas conclusões lançadas no Acórdão recorrido.

Não procede a argumentação recursal.

Especificamente quanto ao Achado 05, no qual restaram dúvidas acerca da natureza e especificidade dos serviços contratados, o recorrente poderia ter trazido ao feito documentos que comprovassem a alegada complexidade das atividades terceirizadas e não o fez! Tal omissão leva ao questionamento, inclusive, acerca da efetiva prestação dos serviços, uma vez que dentre as entregas previstas no objeto consta, de forma clara, a atualização dos Planos Ambientais Municipais. Sequer propostas para alterações de leis municipais, relatórios de cumprimento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

metas para a preservação de áreas ambientais municipais ou projetos de desenvolvimento sustentável elaborados pela contratada foram apresentados, para que fosse possível a identificação da alegada singularidade do objeto.

Destaque-se aqui, como já feito nos tópicos anteriores, que cabe ao gestor municipal demonstrar a regularidade dos atos por ele praticados, especialmente quando tais atos possam contrariar a Constituição ou as leis, não havendo que se falar em inversão do ônus da prova para o órgão de fiscalização quando se trata da comprovação da correta e legítima utilização de recursos públicos.

Conclusão: irregularidade mantida.

Alegadas contradições no Acórdão recorrido quanto aos achados 02, 03, 04 e 05.

Ainda quanto ao conjunto de irregularidades descritas nos Achados 02, 03, 04 e 05 alega o recorrente, haver o Acórdão atacado incorrido em contradição, uma vez que expressamente consignou *“deve-se considerar o pequeno porte do Município de Sulina, (..), pode não dispor de pessoal suficiente e com capacidade técnica para exercer algumas atividades típicas da gestão pública”*, e ainda assim manteve as irregularidades (peça 158, p. 25).

Ora, a fundamentação supra foi utilizada precisamente para justificar a **não** determinação de restituição dos valores pagos nos contratos irregulares ao erário, bem como a **não** aplicação de multa proporcional ao dano e por fim, a aplicação de apenas uma multa para o conjunto de irregularidades cometidas (peça 139, p. 16-17).

No tocante a alegada contradição do Acórdão acerca da aplicabilidade do Prejulgado nº 06, argumenta que a decisão recorrida inicialmente reconheceu que o Prejulgado em questão não se aplicaria aos serviços contratados, mas posteriormente considerou que houve terceirização indevida de assessoria jurídica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese o Prejulgado nº 06 trate das questões atinentes à contratação de assessoria jurídica e contábil, pode e deve ter suas conclusões estendidas a outras situações no que diz respeito ao reconhecimento de que atividades inerentes e rotineiras à Administração Municipal devem ser prestadas através da contratação de servidores por concurso público, cabendo contratação de serviços privados exclusivamente naquelas situações 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.”*

Ademais, descabe maiores aprofundamentos sobre a aplicabilidade ou não do Prejulgado aos achados em questão, uma vez que todas as quatro irregularidades acima avaliadas consistiram em clara violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal, fundamento que por si só impede a modificação das conclusões do Acórdão nº 1775/23 – S1C.

Conclusão: ausência das alegadas contrariedades.

(iii) Achado 10 – Irregularidades no Pregão nº 30/2013: Despesas sem prévio empenho.

O Achado 10 diz respeito ao Pregão nº 30/2013, que teve por objeto a futura aquisição de pneus novos. Nesse procedimento, a equipe de fiscalização constatou que alguns itens foram entregues pela empresa vencedora – Autoposto Sulina Ltda. EPP – antes mesmo da abertura ou homologação do pregão, conclusões estas não afastadas pelas razões e documentos apresentados pela defesa. Na medida em que tais fatos caracterizam a realização de despesas sem o prévio empenho e contraria os procedimentos licitatórios estabelecidos, o Acórdão recorrido reconheceu a irregularidade com a aplicação da sanção cabível.

Inconformado, o recorrente aduz que a equipe de inspeção considerou orçamentos como se recibos fossem. Sustenta que tais documentos teriam sido utilizados unicamente para pesquisas de mercado, sem assumir o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caráter de comprovantes efetivos de despesas e que a comprovação da compra se dá por meio de Notas Fiscais, estas emitidas após a homologação da licitação. Alega ainda que a denúncia anônima que originou o Achado foi julgada improcedente pela Ouvidoria municipal, o que reforçaria a tese de inexistência de irregularidade. Por fim, argumenta que a fundamentação do Acórdão teria incorrido em inovação na análise, uma vez que seu foco não era a regularidade do processo licitatório, mas sim a utilização equivocada dos orçamentos (peça 158, p. 25-28).

A Unidade Técnica, por sua vez, afirma que os documentos apresentados pelo recorrente não são suficientes para comprovar a regularidade do processo licitatório, pois os orçamentos não substituem a documentação necessária para a efetivação das despesas e a ausência de empenho prévio fere o dever de licitar. Ademais, o relatório de inspeção revelou inconsistências entre os recibos, que indicavam a entrega dos bens, e as notas fiscais, que estavam incompletas, e o parecer jurídico apontou a falta dos orçamentos exigidos pela legislação. Frente a tais evidências, concluiu que persistem as irregularidades, recomendando a manutenção da restrição com a aplicação da multa correlata (peça 164, p. 38-41).

Revisando a documentação contida nos autos face às alegações recursais necessário concluir pela manutenção da irregularidade e da sanção aplicada.

A evidência documental que que despesas foram realizadas antes até da homologação da licitação, e antes da emissão da nota de empenho foi descrita com clareza no Relatório de Inspeção:

*“O processo licitatório Pregão nº 30/2013, que tinha como objeto “aquisição futura de pneumáticos novos”, foi iniciado na data de **12/04/2013**. O Edital data de **17/04/2013**, e sua publicação de **18/04/2013**. O Pregão Presencial ocorreu efetivamente às 10h do dia **06/05/2013** (documento fls. 06, Anexo nº 10) Duas empresas foram consideradas vencedoras, Gilnei Alcantara e Cia Ltda. e Auto Posto Sulina Ltda. EPP.*

*A homologação do referido processo licitatório e o contrato com as empresas ocorreu em **08/05/2013** (documento fls. 136, Anexo nº 10).*

No entanto, conforme pode ser observado na documentação anexa, alguns dos itens comprados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na licitação foram entregues pela empresa Auto Posto Sulina Ltda. EPP antes, em alguns casos, até mesmo da abertura da licitação.

O empenho nº 2.062/2013 foi emitido em 13/05/2013, para compra de 2 pneus 1000x20 no valor total de R\$ 1.550,00. No entanto, conforme documento fls. 156, Anexo nº 10 tais produtos foram entregues pelo Posto Sulina em 07/05/13, ou seja, antes da homologação da licitação e assinatura do contrato, que ocorreu dia 08/05/13.

Já o empenho nº 2.108/2013 foi emitido em 16/05/2013, porém a entrega consta como tendo sido feita em 09/03/13, conforme documento fls. 161, Anexo nº 10, antes mesmo da abertura do processo licitatório. O valor do empenho foi de R\$ 7.834,00 e teve como credor o Auto Posto Sulina Ltda..

Por fim, o empenho nº 2.113/2013 foi emitido em 16/05/2013, porém a entrega consta como tendo sido feita em 19/03/13, conforme documento fls. 166, Anexo nº 10, ou seja, antes mesmo da abertura do processo licitatório. O valor do empenho foi de R\$ 2.370,00 e também teve como credor o Auto Posto Sulina Ltda..

Tais fatos são fortes indícios de que teria ocorrido montagem do processo licitatório com o objetivo de dar aspecto de legalidade a acordo pactuado anteriormente pelas partes envolvidas, à margem dos ditames legais e constitucionais."

Da documentação instrutiva constam, efetivamente, recibos emitidos no mês de março (peça 16, p. 161-162 e 166-167), **dois meses antes, portanto, da realização da licitação.** Tais recibos contêm **indicação exata do quantitativo dos bens adquiridos, da placa do veículo, assinatura do recebedor** (em nome da Prefeitura de Sulina) e com preço idêntico ao registrado na ata, alcançado após a fase de lances do pregão. Destaque-se que o Parecer Jurídico, de 17/04/2013, expressamente reporta a falta de orçamentos no processo de licitação (peça 16, p. 36-37).

Por outro lado, as notas fiscais emitidas pela contratada apresentam os campos de data de recebimento e de identificação e assinatura do recebedor em branco, contendo indicação genérica de que os bens foram recebidos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RECEBEMOS DE AUTO POSTO SULINA LTDA - EPP OS PRODUTOS CONSTANTES DA NOTA FISCAL INDICADA AO LADO		NF-e Nº 000.001.599 SÉRIE: 004	
DATA DE RECEBIMENTO	IDENTIFICAÇÃO E ASSINATURA DO RECEBEDOR		
 Identificação do Emitente AUTO POSTO SULINA LTDA - EPP AV. IGUAÇU, 533 - CENTRO SULINA - PR CEP: 85565000 Fone: 4632441032		DANFE DOCUMENTO AUXILIAR DA NOTA FISCAL ELETRÔNICA 1 - SAÍDA 2 - ENTRADA Nº 000.001.599 SÉRIE: 004 FOLHA: 1/1	 CHAVE DE ACESSO (WWW.NFE.FAZENDA.GOV.BR) 4113 0508 3940 6400 0126 5500 4000 0015 9918 8512 5690 Consulta de autenticidade no portal nacional da NF-e www.nfe.fazenda.gov.br/portal ou no site da Sefaz Autorizadora
NAT. DA OPERAÇÃO 5.929 - VENDA		PROTOCOLO DE AUTORIZAÇÃO DE USO 141130069284776 16/05/2013 - 11:43:32	
INSCRIÇÃO ESTADUAL 9040602248	INSC. EST. DO SUBST. TRIBUTÁRIO	CPF 08394064000126	
DESTINATÁRIO/REMETENTE NOME/RAZÃO SOCIAL PREFEITURA MUNICIPAL DE SULINA		CPF/CNPJ 80869886000143	DATA DA EMISSÃO 16/05/2013
ENDEREÇO RUA TUPINAMBA, 68		Bairro/DISTRITO CENTRO	DATA DE VIGÊNCIA 16/05/2013
MUNICÍPIO SULINA	FONE/FAX (46)3244-8000	UF PR	INSCRIÇÃO ESTADUAL ISENTO
HORA DE SAÍDA 11:43:00			
FATURA/DUPLICATA			

Portanto, as alegações recursais são insubsistentes, desprovidas de suporte probatório, devendo ser mantida a decisão recorrida, eis que evidenciada e documentada a irregularidade em procedimento de inspeção *in loco* realizada por técnicos deste Tribunal.

Conclusão: irregularidade mantida.

(iv) Achado 13 – Irregularidades no Pregão nº 01/2013 — Realização de licitação sem a observância de procedimentos da Lei nº 8666/93

O Acórdão nº 1775/23 – S1C julgou irregular o direcionamento identificado no Pregão nº 01/2013, para aquisição de veículo automotor. No caso, a solicitação inicial definiu um objeto tão específico — a aquisição de uma camioneta 2.8 L Turbo Diesel LTZ, com características técnicas que se alinham exclusivamente ao modelo da Chevrolet — que inviabilizou a concorrência. Inobstante o Edital tenha retirado a indicação do modelo em questão, manteve as especificidades e informações técnicas (como dimensões, capacidade do tanque, motorização e transmissão), direcionando a compra para a aquisição do veículo em particular descrito no pedido de compra. Por configurar grave prejuízo à competitividade, reforçado pelo fato de que somente duas empresas participaram do certame, sendo uma delas desclassificada, e caracterizar, quando menos, erro grosseiro por parte



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da autoridade responsável, a irregularidade foi reconhecida com a imposição de sanção administrativa.

Inconformado, o recorrente repisa suas razões de defesa, alegando que o julgado carece de fundamentação e de que o direcionamento apontado seria mera suposição. Argumenta ainda que o Edital teria permitido a participação de fornecedores que oferecessem veículos com características mínimas ou superiores, sem causar prejuízo ao município, uma vez que o veículo adquirido atendia plenamente à sua destinação. Pleiteia a reforma do acórdão com o afastamento da irregularidade apontada no Achado 13 e da sanção respectiva (peça 158, p. 28-29).

A manifestação técnica reafirma que as alegações do recorrente são insuficientes para justificar a regularidade do Pregão nº 01/2013, uma vez que a defesa não apresentou novos elementos que alterassem a análise inicial. Também repisa que, mesmo com a retirada de algumas características do edital, o certame permaneceu direcionado para a aquisição de veículo específico, comprometendo a competitividade, situação corroborada pela participação de apenas duas empresas no processo, sendo que uma delas foi desclassificada (peça 164, p. 41-42).

Não procedem as razões recursais.

O direcionamento reconhecido na licitação veiculada no Pregão nº 01/2013 está baseado em fortes evidências e nos fatos apurados. Restou cabalmente demonstrado que **nenhum** veículo similar ao adquirido atendia as condições editalícias, mas exclusivamente o indicado no pedido inicial, conforme planilha reproduzida no Acórdão recorrido (peça 139, p. 25).

Agrava a situação o fato de que não haver qualquer justificativa para fundamentar as exigências e especificações fixadas, e quais as razões pelas quais todos os demais veículos da mesma categoria – Toyota Hilux SW4, Mitsubishi Pajero Dakar, Hyundai Santa Fé, Kia Carnival, Dodge Journey, Honda CR-V, Fiat Freemont, Ford Everest, Land Rover Discovery – não seriam capazes de atender ao alegado interesse público municipal. A mera alegação de que o veículo adquirido atendia plenamente à sua destinação não supre a explicação, necessária nesse caso, acerca da exigência de tantos requisitos na descrição do objeto, das razões pelas quais os demais bens disponíveis no mercado não a atenderiam.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, o direcionamento da licitação, causando prejuízo a competitividade e configurando, quando menos, erro grave por parte dos responsáveis, deve ser mantido como irregularidade, com a imposição da pertinente sanção.

Conclusão: irregularidade mantida.

(v) Achado 16 – Contratação da clínica médica Abdallah, Rosa & Teixeira Ltda para a prestação de serviços de saúde.

A próxima irregularidade apontada no Relatório de Inspeção e reconhecida no Acórdão nº 1775/23 – S1C, foi a de formalização de contrato, em 2015 e 2017, com a empresa Abdallah, Rosa & Teixeira LTDA, tendo como sócio o médico o Sr. Paulo Ricardo Frantz Teixeira, nomeado médico do município em 01/04/2015. A contratação fere o artigo 9, III, da Lei nº 8.666/93, que proíbe a contratação com empresa que possua servidor da entidade contratante como sócio.

O recorrente afirma que o contrato com a clínica foi encerrado em 05/12/2014, antes da nomeação do Dr. Paulo como servidor, e que prorrogações não foram efetivadas. Além disso, alega que a irregularidade foi baseada em um contrato de 2015, com a mesma empresa da qual o servidor é sócio, e que não deveria ter sido analisado, pois o escopo da inspeção se limitava aos exercícios de 2013 e 2014. Sustenta que a apuração de irregularidade em período posterior ao indicado na inspeção caracterizaria abuso de poder e violação ao devido processo legal (peça 158, p. 29-30).

A Instrução nº 5534/24 – CGM reafirma a relevância de analisar o contrato de 2015, uma vez que o Dr. Paulo Ricardo Frantz Teixeira assumiu o cargo de médico em 01 de abril de 2015, e foram identificados contratos celebrados no mesmo exercício – 2015 – e em 2017, com a mesma irregularidade. Também destaca que a defesa não apresentou documentação comprovando o afastamento do Sr. Paulo da empresa contratada após sua admissão como servidor público, sendo que os dados da Receita Federal indicam que ele continuava sendo sócio da clínica. Diante disso, conclui inexistirem novos elementos que alterem as conclusões



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

anteriores, recomendando a manutenção da irregularidade do Achado 16 e do respectivo sancionamento (peça 164, p. 42-44).

Não procedem as razões recursais.

A contratação de clínica médica da qual servidor municipal é sócio violou a legislação federal, notadamente o artigo 9, III, da Lei nº 8.666/93, vigente à época dos fatos, que proíbe a contratação com empresa que possua servidor da entidade contratante como sócio como bem demonstrado pela equipe de inspeção.

A equipe de inspeção identificou a irregularidade, e constatou sua continuidade através de consulta no Portal Informação para Todos – PIT, onde constou a realização de novos contratos com empresa de servidor público em 2015 e 2017 (peça 164, p. 44). Em sede de defesa o Município não negou o fato, alegando apenas que o Sr. Paulo Ricardo Frantz Teixeira, servidor concursado, teria se afastado da empresa (peça 115). A alegada cópia do contrato social sem a participação do médico não foi apresentada sendo confirmado no site da Receita Federal que o servidor, à época dos fatos, seguia constando como sócio da empresa.

Também não procede a alegação de que este Tribunal não poderia analisar na inspeção fatos além daqueles ocorridos especificamente no período entre 2013 e 2014, que foram o foco da inspeção.

Equivoca-se o recorrente. O fato de o Tribunal de Contas definir o período de inspeção objetiva dar maior objetividade e celeridade aos trabalhos realizados presencialmente. Contudo, a equipe de inspeção pode, sempre que entender necessário e com a aprovação do relator, ampliar o escopo de análise se, no decorrer da visita ou da análise da defesa do gestor identificar outros fatos graves e irregulares que devam ser averiguados.

Importante frisar que no caso em comento não houve surpresa para o fiscalizado. Os fatos, além do período inicial demarcado para fins de inspeção, foram adequadamente noticiados pela equipe no Relatório de Inspeção, inclusive sendo objeto de contraditório pelos responsáveis, o que, por si só afasta integralmente a alegação de abuso de poder e de violação ao devido processo legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, evidenciada a contratação, no exercício de 2015 (e 2017), de empresa tendo como sócio médico servidor público municipal, não pode ser afastada a irregularidade por violação ao artigo 9, III, da Lei nº 8.666/93, mantendo-se, igualmente, a sanção administrativa aplicada.

Conclusão: irregularidade mantida.

(vi) Achado 17 – Ilegalidade no pagamento da verba “ampliação de carga horária” à servidora Cristiane Pianskoski.

O Acórdão julgou irregular o Achado 17, quanto ao pagamento da gratificação por ampliação de carga horária à servidora Cristiane Pianskoski, a qual, embora ocupante do cargo de professora, não ministrava aulas, atuando como pedagoga na Secretaria Municipal de Educação e anteriormente no setor de licitações. Refutou a alegação de que a servidora teria direito ao benefício por trabalhar além da jornada de 20 horas semanais, mesmo fora da sala de aula, fundamentando a decisão no entendimento de que referida verba seria destinada apenas a professores que ministram aulas excedentes, nos termos da Lei Municipal nº 372/2005.

O recorrente requer a modificação do *decisum* alegando que a conclusão de irregularidade teria resultado de uma interpretação equivocada da Lei Municipal nº 372/2005. Defende que o artigo 52 da referida lei prevê a gratificação por ampliação de carga horária para todos os servidores da educação, independentemente de estarem ministrando aulas. Sustenta ainda que o dispositivo legal deveria ser interpretado juntamente com o artigo 320 da CLT, que garante que os vencimentos dos professores sejam calculados com base na “hora-aula”, independentemente das funções realizadas, de modo que a gratificação pela ampliação da carga horária seria devida mesmo sem a atividade em sala de aula (peça 158, p. 30-31).

A instrução técnica opinou pelo não acolhimento das razões recursais. Repisou que embora Cristiane ocupasse o cargo de professora, estava designada como pedagoga na Secretaria Municipal de Educação, o que a desqualificaria para receber a verba de ampliação de carga horária, destinada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apenas aos professores que ministram aulas além de sua carga regular, conforme o artigo 52 da Lei Municipal nº 372/2005 (peça 164, p. 44-46).

Neste ponto, divirjo das conclusões técnica e ministerial.

Analisando a lei municipal que fundamentou a concessão do adicional a professora municipal mesmo para atividades externas à sala de aula, observo que a atuação do gestor municipal, neste ponto, não merece reparo.

Isso porque o referido artigo 52, da Lei 372/2005, do Município de Sulina, com a redação vigente à época dos fatos, conforme versão da lei constante da Atoteca deste Tribunal⁴, expressamente previa o pagamento da gratificação a “servidores da educação”, sem fazer distinção sobre a atividades específica a ser desempenhada para fins do recebimento da gratificação:

“FUNÇÕES E ADICIONAIS

*Art. 52 - Os **servidores da educação** farão jus às gratificações:*

I - pelo exercício de direção de:

a) unidade escolar;

b) pré escola, quando funcionar independentemente da Unidade Escolar.

c) creche.

II - Revogado;

III – Revogado;

IV– Pela ocupação da função de Supervisor Escolar e Orientador Educacional;

V - Pela ampliação de carga horária;

VI – Pelo adicional por tempo de serviço.

§ 1º - As gratificações de que tratam os Incisos I e IV do "caput" deste artigo, enquanto perdurar o exercício da função, corresponderão a um acréscimo de 20% (vinte por cento) sobre o valor do nível de referência da classe ocupada pelo profissional na Tabela de Vencimentos.

§ 2º - Revogado; [...]

⁴ Com a redação que lhe deu a Lei municipal 810/2014, e que consta de: [file:///profiles/usersprofiles\\$/tc514640/Downloads/810-2014%20-%20%20Altera%20Plano%20do%20Magist%C3%A9rio.pdf](file:///profiles/usersprofiles$/tc514640/Downloads/810-2014%20-%20%20Altera%20Plano%20do%20Magist%C3%A9rio.pdf)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 5º - Por anuênio de efetivo exercício no serviço público municipal será concedido um adicional correspondente a 2% (dois por cento) do vencimento básico do profissional até o limite de 40% (quarenta por cento).

§ 6º - O adicional é devido a partir do primeiro dia do mês subsequente àquele em que o tempo de serviço for completado.

§ 7º - Será considerado na concessão do Adicional por Tempo de Serviço o tempo de serviço efetivamente prestado ao Município sob o Regime Jurídico Estatutário, a partir da vigência desta Lei.

§ 8º - O adicional por tempo de serviço será concedido inclusive para o profissional que esteja no nível XV da carreira, até o limite estabelecido no § 5º."

Portanto, na medida em que o dispositivo em questão trata de "servidores da educação" não restringindo a atuação como professores em sala de aula, e que o inciso V expressamente consigna a possibilidade de concessão da gratificação tão somente "*V - Pela ampliação de carga horária*" encontra-se amparada na lei municipal a atuação questionada.

Portanto, razão assiste ao recorrente, devendo ser afastado o item como causa de irregularidade das contas, assim como o respectivo sancionamento aplicado, concernente ao Achado 17 relatado no Acórdão nº 1775/23 – S1C.

Conclusão: irregularidade afastada.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I - Conhecer o recurso de revista interposto pelo Sr. Almir Maciel Costa contra a decisão materializada no Acórdão nº 1775/23 – S1P (peça 139), e no mérito, dar-lhe **parcial provimento** para afastar a irregularidade apurada quanto ao Achado n. 17, afastando-se também a multa aplicada para este item, nos termos da fundamentação acima;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – Quanto aos demais achados, manter o julgamento pela **irregularidade das contas**, nos termos do Acórdão nº 1775/23 – S1P (peça 139), complementado sem efeitos infringentes pelo Acórdão nº 2173/24 - Primeira Câmara (peça 154);

III – Após o trânsito em julgado da decisão, pelo retorno dos autos à tramitação regimental.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - **Conhecer**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para no mérito, dar **PROVIMENTO EM PARTE** ao Recurso de Revista interposto pelo Sr. Almir Maciel Costa contra a decisão materializada no Acórdão nº 1775/23 – S1P (peça 139), para afastar a irregularidade apurada quanto ao Achado nº 17, afastando-se também a multa aplicada para este item, nos termos da fundamentação acima;

II – manter, quanto aos demais achados, o julgamento pela **irregularidade das contas**, nos termos do Acórdão nº 1775/23 – S1P (peça 139), complementado sem efeitos infringentes pelo Acórdão nº 2173/24 - Primeira Câmara (peça 154);

III – determinar, após o trânsito em julgado, o retorno dos autos à tramitação regimental.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, 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, 27 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente