TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	331007/24
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS
INTERESSADO:	ADRIANE TEREBINTO DI BACCO, ANTONIO CLAUDIO SANTIAGO, ANTONIO RIBEIRO DA SILVA, EDUARDO MARCELO FERRARI, MARIANA LUCIO, MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA, WILLIAM JOSE GONCALVES
ADVOGADO / PROCURADOR:	ANA CRISTINA MEANTI, FABIANO ALEXANDRO DE SOUZA
RELATOR:	CONSELHEIRA SUBSTITUTA MURYEL HEY

ACÓRDÃO Nº 902/25 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Grandes Rios. Irregularidade na contratação de consultoria jurídica. Terceirização irregular de serviços. Ofensa ao Prejulgado n.º 6. Irregularidade das Contas. Pela procedência, com a aplicação de multa administrativa e expedição de recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Tomada de Contas Extraordinária** proposta pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), instaurada em decorrência do item II do Acórdão n.º 577/24 – Primeira Câmara[1], com a finalidade de apurar possível irregularidade no contrato n.º 732017/2017 do **Município de Grandes Rios**, pactuado com a empresa **TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.**, para a contratação de prestação de serviços de acompanhamento de gestão.

Na exordial (peça 03), a unidade técnica informou que, após consulta dos dados registrados no Sistema de Informações Municipais –

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

Acompanhamento Mensal deste Tribunal de Contas (SIM-AM), constatou-se a contratação da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. por diversos entes públicos jurisdicionados para prestação de serviços que aparentemente afrontariam o Prejulgado n.º 06 desta Corte de Contas.

Em relação ao Município de Grandes Rios, identificou-se o contrato n.º 732017/2017 assinado com a referida empresa em 05/10/2017, via processo de Inexigibilidade de licitação n.º 10/2017 e que tinha por finalidade a prestação dos seguintes serviços, nos termos da descrição do seu objeto:

> "Referente a inspeções e auditorias; Assessoria e consultoria nas áreas de saúde, educação, tributação, convênios e recursos humanos; Assessoria e consultoria para o sistema de controle interno; Assessoria e consultoria em sindicâncias e processos administrativos disciplinares; Apoio à procuradoria jurídica municipal; Atualização da estrutura administrativa da prefeitura municipal; Atualização da estrutura de cargos comissionados da prefeitura municipal; Acompanhamento de processos e formulação de defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Paraná; Baixa de pendências perante o Tribunal de Contas do Paraná para a emissão de certidão liberatória ao município; Adoção de medidas de contenção e redução da despesa com pessoal, com fundamento no inciso II, art. 25 da Lei 8.666/93, referente ao período de 06/11/2018 a 05/12/2018"

O referido contrato, no valor de R$ 72.000,00, tinha vigência inicial até 05/10/2018, mas foi prorrogado até 05/10/2021, sendo que, conforme averiguou a CGM após exame dos empenhos emitidos pela entidade municipal, os serviços continuaram a ser prestados até, no mínimo, dezembro de 2020, fato que, aliado à descrição dos serviços prevista no contrato, descaracterizaria a contratação de consultoria contábil e jurídica para objeto específico e por prazo determinado.

Ao contrário, o exame realizado teria apurado que houve terceirização irregular de atividade finalística da Administração Pública, com a

[1] "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."

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

assinatura de contrato com empresa privada para prestação de serviços de atividades relativas ao acompanhamento de gestão, cuja atribuição deveria ser dos servidores públicos de carreira, com acesso somente por meio de concurso público.

Mediante o Despacho n.º 67/24 – GCSMH (peça 09), determinou-se o retorno dos autos à CGM, previamente ao exame de admissibilidade do feito, para que fossem prestados esclarecimentos referentes aos agentes que figurariam como possíveis responsáveis da irregularidade que viria a ser examinada no presente expediente.

A informação requerida foi prestada pela unidade técnica à peça 10 (Informação n.º 28/24 – CGM), sendo na sequência recebida a Tomada de Contas Extraordinária pelo Despacho n.º 96/24 – GCSMH (peça 11) e determinado o seu processamento, assim como a citação dos agentes apontados pela CGM para o exercício do contraditório.

Houve o comparecimento aos autos com a respectiva juntada de defesa, dos seguintes agentes citados: Mariana Lucio, controladora interna do Município de Grandes Rios desde janeiro de 2017, por meio da Petição Intermediária n.º 509361/24 (peças 19-20); TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., empresa contratada para a prestação dos serviços objeto dos autos, por meio da Petição Intermediária n.º 531715/24 (peças 24-25); Eduardo Marcelo Ferrari, procurador do Município de Grandes Rios de 01/01/2018 a 31/03/2020, por meio da petição Intermediária n.º 579467/24 (peças 27-28); e do Município de Grandes Rios, representado por seu atual Prefeito, Antônio Ribeiro da Silva, por meio da Petição Intermediária n.º 594059/24 (peças 29-30).

Em relação a Antônio Claudio Santiago, Prefeito Municipal de Grandes Rios de 01/01/2013 a 31/12/2020 e ordenador de despesas à época da contratação, embora devidamente citado para contraditório (conforme Ofício de contraditório n.º 1933/24 – DP à peça 13), exauriu-se o prazo sem a juntada de manifestação, conforme atestado pela Certidão de Decurso de Prazo n.º 945/24 – DP (peça 31).

Em sua manifestação à peça 20, por meio do Ofício n.º 003/2024, Mariana Lucio afirmou que não houve solicitação por parte da controladoria

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

municipal – enquanto ocupava a direção daquela unidade – com relação à utilização de serviços da empresa contratada e tampouco houve requerimento por aquele setor para abertura de procedimento licitatório para o fornecimento de serviços para o Controle Interno Municipal. Por fim, salientou que o sistema informatizado utilizado pelo controle interno é fornecido pela empresa BOING & ROCHA, desde o período de vigência do contrato n.º 732017/2017 até os tempos atuais.

No contraditório da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., à peça 25, foi arguida, preliminarmente, a instauração de incidente de inconstitucionalidade e a incidência de prescrição quanto às possíveis irregularidades.

Em relação ao incidente de inconstitucionalidade, alega a empresa que o Prejulgado n.º 06 deste Tribunal de Contas violaria a jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal (STF), eis que o município não seria obrigado a instituir procuradoria jurídica própria e/ou atual exclusivamente através dela. Defende que o Prejulgado n.º 06 incide em usurpação de competência, uma vez que impõe restrição ao poder de auto-organização dos municípios e, dessa forma, constitui ofensa à autonomia municipal.

Quanto à prescrição, aponta que, nos termos definidos pelo Prejulgado n.º 26 desta Corte Contas, seria incabível a aplicação de quaisquer penalidades aos atos praticados até 18/06/2019, eis que a instauração do contraditório ocorreu apenas em 18/06/2024, com a expedição do Despacho n.º 96/24 – GCSMH.

No mérito, sustenta a TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. que foi contratada para patrocinar os processos em tramitação perante o TCE/PR e para emitir pareceres jurídicos “em assuntos específicos e/ou de maior complexidade”, sendo que a maior parte dos pareceres envolvia controvérsias relativas a recursos humanos, nas quais era importante garantir a neutralidade e independência funcional do parecerista, especialmente quanto a exame da legalidade do pagamento de verbas e vantagens salariais.

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

Defende que para tais hipóteses a jurisprudência do TCU admite a terceirização de serviços jurídicos, de modo que o contrato seria regular e não teria violado o Prejulgado n.º 06.

Informa também que, dentre os demais serviços prestados, promoveu auditorias, formulou projetos de lei, redigiu decretos, elaborou portarias e lavrou petições diversas, listando todas as atividades específicas que teriam sido realizadas.

Assim, dada a efetiva comprovação de execução contratual, argumenta que seria incabível qualquer ressarcimento ao erário e que, dada a ausência de prejuízos à Administração Pública, igualmente não seria adequada a aplicação da sanção de inidoneidade.

Eduardo Marcelo Ferrari, procurador do Município de Grandes Rios de 01/01/2018 a 31/03/2020, sustentou à peça 28 que a contratação em questão, na época em que fora efetiva, estava em sintonia com o que dispõe o Prejulgado n.º 06.

Salientou que o objeto do contrato era apoio específico para solucionar questões de maiores complexidades e que a respectiva despesa efetivada não ultrapassava o valor despendido com servidor responsável pela execução dos mesmos serviços, uma vez que a TDB/VIA percebia R$ 6.000,00 ao mês pelos serviços prestados, ao passo que o custo do município com a assessoria própria era de R$ 7.575,09 mensais, sendo tal cálculo apurado pela soma do vencimento acrescido de décimo terceiro salário, terço de férias e contribuição previdenciária patronal.

Antonio Ribeiro da Silva, atual Prefeito do Município de Grandes Rios, comunicou, nos termos da peça 30, que a gestão atual “cancelou o contrato com a empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA imediatamente após assumir o cargo” e que, por ter rescindido o contrato assim que teve ciência da contratação, a atual gestão não chegou a utilizar nenhum serviço prestado pela empresa e não tem conhecimento dos serviços efetivamente realizados pela empresa para o Município.

Por meio da Instrução n.º 5901/24 (peça 32), a CGM analisou os contraditórios apresentados, opinando, ao final, pela procedência da Tomada de

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

Contas Extraordinária em face de Antonio Ribeiro da Silva, atual Prefeito Município de Grandes Rios; Antônio Claudio Santiago, Prefeito no período de 01/01/2013 a 31/12/2020; Mariana Lucio, controladora interna desde 01/02/2017; e da contratada TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.; em virtude da irregularidade das contas relativas ao contrato n.º 732017/2017 do Município de Grandes Rios. Propôs 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, individualmente, por uma vez, a ANTONIO RIBEIRO DA SILVA, ANTONIO CLAUDIO SANTIAGO e MARIANA LUCIO;
>
> b) Proibição de contratação com o Poder Público estadual e municipal, prevista no art. 85, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 a TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, na pessoa de seu representante legal;
>
> c) Determinação legal ao MUNICÍPIO DE GRADES RIOS, 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 fim, os autos foram submetidos ao Ministério Público de Contas para manifestação, formalizada pelo Parecer n.º 1189/24 – 6PC (peça 33), na qual o insigne Procurador de Contas designado corroborou na íntegra o opinativo pela unidade técnica, inclusive em relação aos encaminhamentos propostos.

Vieram, dessa forma, os autos conclusos para deliberação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar o mérito, essencial se faz o exame das questões preliminares arguidas pela empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.

Nesse sentido, a signatária do contrato n.º 732017/2017 com o Município de Grandes Rios alega a incidência da prescrição quinquenal referente aos atos possivelmente irregulares praticados até 18/06/2019, eis que o recebimento da presente Tomada de Contas Extraordinária (feito pelo Despacho n.º 96/24 – GCSMH) é datado de 18/06/2024. Assim, nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n.º

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

9873/1999[2] e do Prejulgado n.º 26 deste Tribunal de Contas, entende incabível a aplicação de penalidades relacionadas a atos ocorridos cinco anos antes do despacho que ordenou a citação dos responsáveis.

O Prejulgado n.º 26 versa sobre a aplicação da prescrição no âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, após retificação do Acórdão n.º 1919/23 – Pleno, dispõe que:

> "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,

[2] 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.

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

> 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)" (destaques no original)

Da leitura da tese fixada pela decisão, em primeiro lugar fica claro que não obstante o despacho que ordena a citação dos responsáveis seja considerado um marco interruptivo da prescrição, essa interrupção retroage à data de instauração do processo, de modo que, no caso dos autos, ficariam prescritas as irregularidades anteriores a 15/05/2019 (cinco anos antes da instauração da presente Tomada de Contas Extraordinária, datada de 15/05/2024, conforme peça 01) e não até 18/06/2019, conforme argumentou a empresa responsável.

Por outro lado, independentemente de tal diferença, no caso dos autos resta evidente que se trata de uma possível infração continuada, que se iniciou com a assinatura do contrato n.º 732017/2017 (em 05/10/2017) e se prorrogou pelo tempo de vigência do contrato, enquanto houve a prestação dos serviços, caracterizando uma única irregularidade. Interpretação contrária implicaria a responsabilização dos envolvidos por cada um dos serviços prestados em que houve terceirização indevida pela contratação da referida empresa.

Extrai-se definição do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

> "PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. MESMA AÇÃO FISCALIZATÓRIA. INFRAÇÃO CONTINUADA. RECONHECIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA SINGULAR. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. IRRETROATIVIDADE DE LEI MAIS BENÉFICA ÀS INFRAÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INOVAÇÃO RECURSAL. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. PROVIMENTO NEGADO.

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

> 1. Inexiste a alegada violação dos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro, omissão, contradição ou obscuridade. O julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.
>
> 2. **A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que há infração continuada quando a administração pública, em uma mesma oportunidade fiscalizatória, constata a ocorrência de diversas infrações da mesma natureza, o que enseja a aplicação de multa singular.**
>
> 3 . A tese recursal de irretroatividade da lei mais benéfica às infrações de natureza administrativa constitui inovação recursal, porquanto não foi alegada no momento oportuno, ocorrendo a preclusão consumativa.
>
> 4. Agravo interno a que se nega provimento." (AgInt no AREsp n. 2.200.837/RJ, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 4/9/2023, DJe de 8/9/2023; grifou-se)

Dessa forma, uma vez configurada a infração continuada, a contagem do prazo prescricional somente flui a partir do dia em que houver cessado a prática do ato irregular, nos termos definidos pelo Prejulgado n.º 26 deste Tribunal de Contas.

A respeito da definição desse momento – quando houve a cessação do ato irregular –, consta no SIM-AM (conforme evidência constante na fl. 13 da peça 03) que o contrato, embora inicialmente com vigência até 05/10/2018, foi prorrogado até 05/10/2021.

Contudo, os últimos empenhos emitidos e pagos datam de dezembro de 2020, conforme extraído em consulta ao Portal de Informação para Todos (PIT) deste Tribunal de Contas (alimentado pelas informações registradas

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

pela entidade no SIM-AM)[3], data que coincide com as afirmações do atual gestor, Antonio Ribeiro da Silva, que afirma à peça 30 que rescindiu o contrato com a empresa tão logo tomou conhecimento de sua existência, ainda no início de sua gestão:



Despesa - Credor

Exibir formulário de pesquisa.

Resultado da consulta (13 registros encontrados)

Entidade	Empenho	Emissão	Credor	Descrição	Empenhado (R$)	Liquidado (R$)	Pago (R$)	P/E(%)
MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS	4853/2020 Ordinário	01/12/2020	TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA - ME (05.487.446/0001-06)	Referente a inspeções e auditorias; Assessoria e consultoria nas áreas de saúde, educação, tributação, convênios e recursos humanos; Assessoria e consultoria para o sistema de controle interno; Assessoria e consultoria em sindicâncias e processos administrativos disciplinares; Apoio à procuradoria jurídica municipal; Atualização da estrutura administrativa da prefeitura municipal; Atualização da estrutura de cargos comissionados da prefeitura municipal; Acompanhamento de processos e formulação de defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Paraná; Baixa de pendências perante o Tribunal de Contas do Paraná para a emissão de certidão liberatória ao município; Adoção de medidas de contenção e redução da despesa com pessoal, com fundamento no inciso II, art. 25 da Lei 8.666/93, referente ao período de 06/11/2020 a 05/12/2020	6.000,00	6.000,00	6.000,00	100%
MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS	4984/2020 Ordinário	10/12/2020	TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA - ME (05.487.446/0001-06)	Referente a inspeções e auditorias; Assessoria e consultoria nas áreas de saúde, educação, tributação, convênios e recursos humanos; Assessoria e consultoria para o sistema de controle interno; Assessoria e consultoria em sindicâncias e processos administrativos disciplinares; Apoio à procuradoria jurídica municipal; Atualização da estrutura administrativa da prefeitura municipal; Atualização da estrutura de cargos comissionados da prefeitura municipal; Acompanhamento de processos e formulação de defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Paraná; Baixa de pendências perante o Tribunal de Contas do Paraná para a emissão de certidão liberatória ao município; Adoção de medidas de contenção e redução da despesa com pessoal, com fundamento no inciso II, art. 25 da Lei 8.666/93, referente ao período de 06/12/2020 a 05/01/2021	6.000,00	6.000,00	6.000,00	100%
MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS	4415/2020 Ordinário	03/11/2020	TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA - ME (05.487.446/0001-06)	Referente a inspeções e auditorias; Assessoria e consultoria nas áreas de saúde, educação, tributação, convênios e recursos humanos; Assessoria e consultoria para o sistema de controle interno; Assessoria e consultoria em sindicâncias e processos administrativos disciplinares; Apoio à procuradoria jurídica municipal; Atualização da estrutura administrativa da prefeitura municipal; Atualização da estrutura de cargos comissionados da prefeitura municipal; Acompanhamento de processos e formulação de defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Paraná; Baixa de pendências perante o Tribunal de Contas do Paraná para a emissão de certidão liberatória ao município; Adoção de medidas de contenção e redução da despesa com pessoal, com fundamento no inciso II, art. 25 da Lei 8.666/93, referente ao período de 06/10/2020 a 05/11/2020	6.000,00	6.000,00	6.000,00	100%

Ou seja, considerando que há evidências de que os serviços decorrentes do contrato n.º 732017/2017 foram prestados, no mínimo, até dezembro de 2020, e que da data de instauração do presente expediente (15/05/2024) até aquele momento fluiu-se período inferior a 5 anos, afasta-se a alegação de prescrição das irregularidades a serem apuradas nesta Tomada de Contas Extraordinária.

A empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. também aduz preliminarmente que o Prejulgado n.º 06 – utilizado como critério na apuração da irregularidade discutida nos autos – afronta a "jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o município não é obrigado a instituir procuradoria jurídica própria e/ou atuar exclusivamente através dela".

Sob tal fundamento, requer a instauração de incidente de inconstitucionalidade para fins de inaplicabilidade do Prejulgado n.º 06 ao caso concreto. Contudo, igualmente não merece prosperar a tese aventada.

[3] Disponível em https://pit.tce.pr.gov.br/Despesa/DespesaConsulta/Credor Acesso em 05/12/2024.

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

A jurisprudência do STF de fato reconhece a autonomia e auto-organização municipal para que esses entes possam avaliar se a instituição de Procuradoria jurídica própria é adequada à realidade administrativa local. Contudo, conforme expressamente previsto nos próprios julgados apresentados pela empresa em seu contraditório, uma vez feita a escolha pela instauração de estrutura própria, fica o Município vinculado ao regramento constitucional, inclusive quanto ao inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal).

Nesse sentido, observa-se a ementa da ADI n.º 6331/PE, que consta também às fls. 08-09 da peça 25 (contraditório da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.):

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO DA APRECIAÇÃO 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. 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).**" (ADI n.º 6331/PE; Rel. Min. Luiz Fux; julgado em 08/04/2024; grifou-se)

No caso dos autos, observa-se que o Município de Grandes Rios já havia instituído corpo técnico jurídico no momento de assinatura do contrato n.º 732017/2017, eis que o ente já dispunha do cargo de Advogado em seu quadro de

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

pessoal ao menos desde a publicação da Lei ordinária n.º 854/2012[4], cujas atribuições previstas são:

> "- Assessorar os diversos órgãos da entidade interpretando textos jurídicos e documentos, elaborando contratos, convênios e acordos, a fim de prevenir e resguardar os interesses da entidade; - Representar a entidade em juízo, propondo, contestando e acompanhando processos, no foro em geral ou em todas as estâncias; - Examinar e emitir pareceres e informações sobre processos e expedientes administrativos, consultando leis e regulamentações vigentes, a fim de determinar as disposições legais pertinentes que envolvam a matéria, praticando os demais atos necessários, a fim de assegurar interesses da entidade; - Prestar assessoramento jurídico em questões trabalhista, ligadas a administração pessoal, examinando os respectivos processos, para instruir juridicamente os despachos e decisões; - Informar processos e outros expedientes de natureza variadas e complexas, baseados em dispositivos legais em vigor e na jurisprudência; assessorar a entidade nas assinaturas de contratos, estudando suas cláusulas, a fim de garantir sua viabilidade e legalidade das condições contratuais, alertando quanto a seus efeitos; - Elaborar procurações, escrituras e contratos em geral; - Contatar com entidades jurídicas públicas e privadas e pessoas físicas, para obtenção de informações ligadas a sua área de atuação, participar de comissões de sindicâncias e de procedimentos administrativos por determinação superior; - Executar outras tarefas compatíveis com a função, determinadas pela chefia imediata" (Anexo VIII da Lei Ordinária n.º 854/2012).

Portanto, por já contar com cargo de Advogado estatutário em seu quadro técnico de pessoal, era imprescindível que a contratação que buscasse suprir necessidade para execução de serviços jurídicos junto ao Município de Grandes Rios se desse pela realização de concurso público, atendendo ao regramento constitucional e ao entendimento jurisprudencial.

Este Tribunal de Contas já adotou o mesmo posicionamento em relação a ambas as questões preliminares suscitadas, quando, pelo Acórdão n.º

[4] Disponível em https://www.grandesrios.pr.gov.br/documentos/leis/2012/LEI%20854-2012.pdf Acesso em 06/12/2024.

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

2779/2024 – Segunda Câmara, examinou contrato com o mesmo objeto e envolvendo a mesma empresa contratada, também em sede de Tomada de Contas Extraordinária instaurada em decorrência do item II do Acórdão n.º 577/2024 – Primeira Câmara (do qual também se originaram os presentes autos)[5]. Dessa forma, tendo em vista a quase identidade de situações, mostra-se essencial colacionar alguns trechos do voto condutor daquela decisão ao examinar o tema:

> "**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:
>
> (...)
>
> 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 pátria, que preceitua que a regra de admissão de pessoal deve ocorrer por meio de concurso público para

[5] Cabe destacar também o Acórdão n.º 2778/2024 – Segunda Câmara (rel. Cons. Fabio de Souza Camargo, julgado em 05/09/2024), que também julgou Tomada de Contas Extraordinária instaurada sob as mesmas premissas (envolvendo a mesma empresa contratada e o mesmo objeto contratual) e que teve igual decisão pelo órgão colegiado deste Tribunal de Contas.

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

provimento efetivo de vaga em cargo ou emprego da Administração Pública.

Sobre o tema, a ilustre Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmen Lúcia Antunes Rocha[6] 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 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.

(...)

Como bem ilustrado pela Coordenadoria de Gestão Municipal na exordial (peça 3), a empresa interessada vem atuando ao lado da

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

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

> 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.
>
> (...)
>
> 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." (rel. Cons. Fabio de Souza Camargo; julgado em 05/09/2024)

Dessa forma, afastadas ambas as questões preliminares levantadas, passa-se ao exame de mérito.

Tem-se que a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., após a Inexigibilidade de licitação n.º 10/2017, assinou o contrato n.º 732017/2017 com o Município de Grandes Rios.

Conforme a unidade técnica aponta na peça exordial, tal contrato teria sido assinado em afronta ao Prejulgado n.º 06 deste Tribunal de Contas, eis que tinha como objeto o mero acompanhamento de gestão, atividade cuja

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

terceirização é vedada por constituir atribuição inerente aos servidores de carreira da Administração Pública.

A empresa contratada, todavia, em seu contraditório (peça 25) sustenta que o referido contrato não se limitava ao acompanhamento da gestão, listando uma série de atividades que teriam sido desempenhadas em virtude do vínculo pactuado com o Município de Grandes Rios.

Entre os serviços executados, defende que foram elaborados pareceres nos quais seria importante "neutralidade e independência funcional do parecerista", sendo a terceirização o expediente para evitar conflito de interesses entre a instituição e os seus servidores:

Para deslinde do feito, extraem-se as diretrizes fixadas no Prejulgado n.º 06 do TCE/PR a respeito da terceirização de serviços jurídicos e contábeis e as hipóteses de cabimento de contratação de consultorias:

> "(...) - Terceirização: possibilidade nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexista o cargo.
>
> Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo - Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados.
>
> **Consultorias contábeis e jurídicas - Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade**, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e **desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão**." (Acórdão n.º 1111/2008 – Pleno, rel. Cons. Fernando A. M. Guimarães, julgado em 07/08/2008; grifou-se).

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

Ato contínuo, cumpre novamente transcrever o objeto do contrato n.º 732017/2017 firmado entre o Município de Grandes Rios e a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.:

> "Referente a inspeções e auditorias; Assessoria e consultoria nas áreas de saúde, educação, tributação, convênios e recursos humanos; Assessoria e consultoria para o sistema de controle interno; Assessoria e consultoria em sindicâncias e processos administrativos disciplinares; Apoio à procuradoria jurídica municipal; Atualização da estrutura administrativa da prefeitura municipal; Atualização da estrutura de cargos comissionados da prefeitura municipal; Acompanhamento de processos e formulação de defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Paraná; Baixa de pendências perante o Tribunal de Contas do Paraná para a emissão de certidão liberatória ao município; Adoção de medidas de contenção e redução da despesa com pessoal, com fundamento no inciso II, art. 25 da Lei 8.666/93, referente ao período de 06/11/2018 a 05/12/2018"

Da análise do objeto do contrato n.º 732017/2017, bem como de todas as atividades desempenhadas que foram listadas pela própria empresa contratada à peça 25, resta evidente que, de fato, o contrato pactuado não se destinou à resolução de "questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade" (hipótese admitida pelo Prejulgado n.º 06 para a contratação de consultoria jurídica).

Pelo contrário, constam entre os serviços prestados em decorrência do contrato meras atividades rotineiras, como elaboração de ofícios e pareceres jurídicos em assuntos sem nenhuma complexidade (prorrogação de processos seletivos simplificados e responsabilidade do pagamento em multas de trânsito, apenas para ficar em alguns exemplos).

Ao contrário do que afirma a empresa, para tais atividades não se demandaria "neutralidade e independência funcional do parecerista", cabendo à

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

própria estrutura estatutária municipal o assessoramento jurídico da Administração, sem qualquer risco aparente de interferência na resolução dessas questões.

Nesse sentido, é remansosa a jurisprudência deste Tribunal de Contas acerca da irregularidade de terceirização de serviços jurídicos e contábeis considerados comuns, incluindo entre esses os de natureza tributária e previdenciária (também listados pela empresa contratada na peça 25, na qual relata a elaboração de pareceres jurídicos em casos de compensação previdenciária e de devolução de ITBI), caracterizando acompanhamento de gestão. Extraem-se entre os precedentes:

> "Tomada de contas extraordinária. Contratação de consultoria. Finalidades de acompanhamento da gestão. Prejulgado 6. Omissão no envio de documentos e informações. Procedência. Irregularidade das contas. Multas administrativas. Inclusão na lista dos responsáveis com contas irregulares." (Acórdão n.º 1931/24 – Segunda Câmara; rel. Cons. Ivan L. Bonilha; julgado em 11/07/2024)

> "Tomada de contas extraordinária. Município de Tomazina. Contratação de empresa para compensação de créditos previdenciários. Terceirização irregular. Matéria já consolidada na jurisprudência desta Corte. Prejulgado n.º 6. Antecipação de pagamento anteriormente à prestação de serviços. Contrariedade aos artigos 65, inciso II, alínea "c", da Lei n.º 8.666/1993, 67, inciso III, da Instrução Normativa RFB n.º 1.300/2012, e 62 e 63, § 3º, da Lei n.º 4.320/1964. Impropriedades na condução do procedimento licitatório e da execução contratual. Procedência da tomada e irregularidade das contas. Aplicação de multas e restituição de valores ao erário." (Acórdão n.º 3116/22 – Segunda Câmara; rel. Cons. José Durval M. do Amaral; julgado em 01/12/2022)

> "Contratação de escritório de advocacia, para requerer a compensação de valores de contribuições previdenciárias. Ofensa ao Prejulgado nº 6. Serviços prestados não estão revestidos de alta complexidade. Compensações não homologadas na Receita Federal. Pela procedência e restituição dos valores ao erário." (Acórdão n.º 2549/23 – Segunda Câmara; rel. Cons. Fabio de Souza Camargo; julgado em 24/08/2023)

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

> "Tomada de contas extraordinária. Município de Nova América da Colina. Contratação de escritório de advocacia. Prestação de serviços de acompanhamento de gestão. 01. Contrariedade ao Prejulgado n° 6: Vedação à terceirização de serviços contábeis e jurídicos para serviços que não envolvam *demanda de alta complexidade* ou exijam *notória especialização*. Vedação que abrange a contratação de escritórios de advocacia para serviços de acompanhamento de gestão. 02. Pela irregularidade das contas, com aplicação de multas." (Acórdão n.º 3493/19 – Primeira Câmara; rel. Cons. Ivens Z. Linhares; julgado em 05/11/2019)

Cito também, novamente, os Acórdãos n.º 2779/2024 e n.º 2778/2024, ambos da Segunda Câmara desta Corte de Contas e de relatoria do Conselheiro Fabio de Souza Camargo, que consideraram irregular contratação de objeto basicamente idêntico ao dos presentes autos, feita com a mesma empresa junto aos Municípios de Araruna (Acórdão n.º 2779/24-S2C) e Mauá da Serra (Acórdão n.º 2778/24-S2C).

No tocante às responsabilizações, a unidade técnica, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, propõe: a) a aplicação da multa administrativa prevista no art. 57, IV, "g" da Lei Complementar n.º 113/2005 a Antonio Claudio Santiago (Prefeito Municipal à época da contratação, de 01/01/2013 a 31/12/2020), Antonio Ribeiro da Silva (Prefeito Municipal atual, de 01/01/2021 a 31/12/2024), e à Mariana Lucio (Contadora Interna municipal desde 01/02/2017); b) a aplicação da sanção de proibição de contratação com o Poder Público estadual e municipal, prevista no art. 85, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 a TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, na pessoa de seu representante legal; e c) Determinação legal ao MUNICÍPIO DE GRADES RIOS, 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.

Nesse ponto específico, deixa-se de acolher, ao menos de forma integral, os opinativos.

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

Em relação à proposta de responsabilização do atual Prefeito Municipal, Antonio Ribeiro da Silva, não vejo elementos que atribuam qualquer culpabilidade ao agente, uma vez que, das evidências presentes nos autos, tem-se que o contrato n.º 732017/2017 teve vigência apenas até dezembro de 2020, período anterior ao início de sua gestão.

Em seu contraditório à peça 30, o prefeito afirma que promoveu a revogação do contrato com a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. tão logo assumiu o cargo e teve ciência da contratação, informação que é corroborada pelos empenhos emitidos no contrato n.º 732017/2017, os quais datam até o final de 2020, conforme já demonstrado.

A unidade técnica, ao examinar o contraditório da empresa contratada à peça 25, considerou que os serviços ainda continuam sendo prestados atualmente, eis que consta na listagem de processos em que houve atuação da TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. o processo de n.º 331007/24.

Contudo, evidentemente se trata de equívoco na avaliação, eis que o protocolo indicado se refere justamente à presente Tomada de Contas Extraordinária, extraindo-se do contraditório que a atuação se limitou à elaboração da defesa da própria empresa nestes autos, não restando qualquer outro indício de que o contrato n.º 732017/2017 continua vigente ou que a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. continua a prestar serviços ao Município de Grandes Rios.

Igualmente entende-se que deve ser afastada qualquer responsabilização à Controladora Interna municipal, por ausência de comprovação de nexo de causalidade entre sua conduta e a irregularidade identificada.

Destaca-se que desde antes mesmo do recebimento da presente Tomada de Contas Extraordinária foi questionado por meio do Despacho n.º 67/24 (peça 09) o requerimento pela unidade técnica para sua citação, em que pese a ausência de sua inclusão na matriz de responsabilização na exordial.

Na oportunidade, restou expressamente determinado que, caso a proposta fosse pela inclusão da responsável no presente expediente para fins de

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

responsabilização, deveria a unidade técnica proponente indicar os elementos essenciais à respectiva apuração: conduta, nexo causal, dano e proposta de sanção.

Em resposta, a CGM sustentou à peça 10 que "a sugestão de inclusão na autuação e citação de MARIANA LUCIO, controladora interna desde 01/02/2017 (...) se faz necessária, a fim de que os agentes enviem esclarecimentos e informações sobre a contratação da empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, em virtude dos cargos e funções que exercem / exerciam no Município."

Após o contraditório, entretanto, a unidade técnica entendeu cabível a responsabilização da Controladora Interna, sob os seguintes fundamentos:

> "Por fim, entende-se que, além dos gestores, cabe a imputação de responsabilidade e aplicação de multa prevista nos arts. 85, I e 87, IV, "g" da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, a MARIANA LUCIO, controladora interna desde 01/02/2017, haja vista que em sua manifestação a responsável pelo controle interno do período não se desincumbiu da obrigação de demonstrar a fiscalização realizada ou os motivos da ausência de fiscalização. Em violação aos art.(s) 31, 70 e 74 da Constituição Federal, art. 18 da Constituição Estadual e incidência do art. 6º da Lei Orgânica do TCE-PR." (peça 32, fls.27-28).

Com a devida vênia ao posicionamento da unidade técnica, entende-se que os motivos apresentados, por si só, são incapazes de atribuir qualquer nexo de causalidade entre a conduta da agente e o dano identificado, sendo incabível a sua responsabilização.

Não obstante as previsões constitucionais e legais que atribuem aos sistemas de controle interno a fiscalização – contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial – dos respectivos entes administrativos, é evidente que não se pode atribuir aos agentes imbuídos em tal função a responsabilidade por toda e qualquer irregularidade que seja identificada nas esferas sob seu controle, a não ser quando evidenciada clara falha no desempenho das atribuições que são inerentes ao sistema de controle interno.

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

Nesse sentido, é importante o estudo da mais recente edição do manual lançado por esta Corte de Contas que traz “Diretrizes e Orientações de Controle Interno aos Jurisdicionados”[7] (alinhadas às diretrizes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas - ATRICON, aprovada por meio da Resolução nº 05/2014 - Controle Interno dos Jurisdicionados). Destacam-se no manual as atribuições e prerrogativas das Unidades de Controle Interno e a diferenciação entre controle interno e auditoria interna:

> “8.1. PRERROGATIVAS E ATRIBUIÇÕES DAS UNIDADES DE CONTROLE INTERNO
>
> De acordo com a ATRICON (2014), as prerrogativas e atribuições das unidades de controle interno:
>
> • desenvolvimento exclusivo de atividades próprias de controle e auditoria interna, em observância ao princípio da segregação de funções;
>
> • realização de **auditorias internas periódicas de avaliação dos controles internos dos processos de trabalho** da organização;
>
> • atuação com base em planejamento anual da própria unidade;
>
> • realização dos trabalhos de auditoria interna com base em normas e manuais que regulamentam o processo de auditoria;
>
> • acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização das atividades de controle interno;
>
> • independência técnica e autonomia profissional em relação às unidades controladas;
>
> • desenvolvimento profissional contínuo dos profissionais do controle interno;
>
> • previsão normativa das prerrogativas, atribuições e responsabilidades dos profissionais do controle interno.
>
> 8.2. CONTROLE INTERNO E AUDITORIA INTERNA
>
> Muitos confundem o termo “controle interno” com “auditoria interna”, porém são conceitos distintos. De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas (art. 5º, I e II) e a Constituição Federal (art. 70, caput) a auditoria é um dos instrumentos para realização da

[7] Disponível em https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/6/pdf/00317850.pdf Acesso em 10/12/2024.

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

> fiscalização financeira, orçamentária, operacional, contábil e patrimonial da Administração Pública e que cabem ao Sistema de Controle Interno.
>
> (...)
>
> Assim, enquanto a auditoria interna é uma atividade de avaliação, o controle interno refere-se aos processos e rotinas instituídos pela administração para executar suas operações. (...)
>
> Uma das razões da confusão entre os termos auditoria e controle interno deve-se ao fato que o Sistema de Controle Interno é objeto de avaliação da auditoria realizada pela Unidade Central de Controle Interno – UCI. A auditoria é utilizada para testar os controles internos ou avaliá-los, tendo como finalidade identificar riscos ao adequado funcionamento dos processos administrativos.
>
> A atividade auditoria tem como foco todas as atividades da Administração Pública, mas os controles internos são o ponto de referência para os testes de auditoria a serem aplicados. Se os controles internos são sólidos, a probabilidade de riscos elevados ao alcance dos objetivos é reduzida.
>
> (...)
>
> Assim, um dos objetivos da Unidade Central de controle interno é a **avaliação dos controles internos administrativos dos órgãos e entidades**, também chamados de controles internos de gestão, visando mitigar riscos e aprimorar os processos.
>
> (...)
>
> A Unidade de Controle Interno – UCI dos jurisdicionados tem a responsabilidade de monitorar a eficácia do Sistema de Controle Interno – SCI, mediante a realização de auditorias **com escopo específico de avaliação de controles internos**, tanto em nível de entidade quanto de processos, visando à proposição de recomendações endereçadas à administração para melhoria dos controles internos da organização.” (grifou-se)

Vê-se, portanto, que cabe à Unidade de Controle Interno (sob gestão da Controladora Interna) a auditoria e fiscalização especificamente sobre os controles internos implantados nos processos de trabalho da entidade, a fim de aferir se são suficientes para atenuar os riscos de ocorrência de irregularidades.

No caso dos autos, não se demonstrou falha na adoção dessas medidas, simplesmente alegou-se ausência de demonstração “de fiscalização” ou

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

"dos motivos da ausência de fiscalização", sem que fosse sequer detalhada a que tipo de fiscalização estaria se referindo a unidade técnica. Nessa toada, ressalta-se que a fiscalização específica do contrato n.º 732017/2017 não seria atribuição da Controladora Interna, mas sim do fiscal daquele contrato que havia sido designado pela Administração.

Ainda, mesmo que a unidade técnica de instrução se referisse à fiscalização/auditoria dos controles internos, caberia aos auditores responsáveis pelo opinativo demonstrar a falha apurada (por meio, por exemplo, da comprovada omissão da controladora interna em apresentar documentação eventualmente solicitada que pudesse ser utilizada para aferir o cumprimento das atribuições da Unidade de Controle Interno).

Tais elementos não constam nos autos, de modo que se opta pelo afastamento de responsabilização de Mariana Lucio, Controladora Interna do Município de Grandes Rios, eis que não demonstrado suficientemente o nexo de causalidade entre a conduta adotada pela agente e o dano apurado.

Por outro lado, ainda que não listada na matriz de responsabilização como uma das possíveis sancionadas com a multa administrativa prevista no art. 87, IV, "g" da Lei Complementar n.º 113/2005 (Lei Orgânica deste Tribunal de Contas), entende-se aplicável essa penalidade à empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., eis que inegavelmente teve participação no cometimento da irregularidade apurada nos autos.

Ainda que não seja cabível a determinação de ressarcimento ao Erário neste caso – sob pena de possível enriquecimento ilícito da Administração Pública, eis que não existentes indícios de não execução dos serviços contratados – , mostra-se reprimível a conduta adotada pela empresa que concordou em prestar os serviços ao Município de Grandes Rios, em clara terceirização irregular de atividades inerentes ao quadro de pessoal efetivo da entidade.

Já em relação à proposta de aplicação da sanção de proibição de contratação com o Poder Público àquela empresa, divirjo, respeitosamente, dos opinativos da unidade técnica e do *Parquet*.

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

Nos termos do art. 96 da Lei Orgânica, tal pena se destina apenas a três casos: a) quando há evidente fraude em procedimento licitatório; b) quando caracterizada outra irregularidade (que não a fraude) que tenha sido tipificada na Lei de Licitações; e c) quando há o cometimento de ato de improbidade[8].

Já a Lei n.º 14.133/2021 prevê em seu art. 156, § § 3º e 4º que as sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar e contratar são devidas nas seguintes hipóteses, dispostas no art. 155 da mesma lei[9]:

> "II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
>
> III - dar causa à inexecução total do contrato;
>
> IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;
>
> V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
>
> VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
>
> VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
>
> VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
>
> IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
>
> X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

---

[8] 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.

[9] Sendo a pena de impedimento de licitar e contratar cabível nas hipóteses estabelecidas nos incisos II a VII e a declaração de inidoneidade para licitar e contratar nos casos dos incisos VIII a XII.

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

> XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
>
> XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.”

No caso dos autos, em que pese repreensível a conduta da empresa, não se vislumbra subsunção a quaisquer das hipóteses tipificadas, eis que, novamente frise-se, os serviços contratados foram devidamente executados.

No mesmo sentido se posicionou esta Corte quando do julgamento dos já referidos Acórdãos n.º 2778/2024-S2C e n.º 2779/2024-S2C. Transcreve-se do voto condutor do Acórdão n.º 2779/2024-S2C:

> “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. 96 e 97 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. 422, 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.”

Já em relação à aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica em face de Antonio Claudio Santiago, Prefeito Municipal no período de 01/01/2013 a 31/12/2020, acompanho os opinativos, eis que restou devidamente demonstrado que o gestor foi responsável pela assinatura do contrato

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

que indevidamente tinha como objeto o acompanhamento de gestão da municipalidade.

Por fim, parcialmente em linha com os Acórdãos n.º 2778/2024-S2C e n.º 2779/2024-S2C, diverge-se em relação ao pedido de determinação de estudo sobre a necessidade de se ampliar a quantidade de vagas disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de advogado junto ao Município de Grandes Rios, por considerar que o Poder Executivo Municipal detém autonomia para deliberar quanto aos seus respectivos atos de gestão.

Adverte-se, contudo, que tal levantamento é aconselhável – motivo pelo qual se propõe a expedição de recomendação –, considerando a aparente insuficiência do quadro técnico atual, que conta com apenas uma vaga prevista em lei para o cargo de Advogado[10].

Dado o cenário constatado recentemente com a apuração dos fatos na presente Tomada de Contas Extraordinária, prudente se mostra a autoanálise pela Administração municipal, que, caso constate a necessidade de suprimento de profissionais, deverá avaliar as medidas a serem adotadas, sempre em observância aos regramentos legais e constitucionais já ressaltados neste expediente.

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 Antonio Claudio Santiago, Prefeito do Município de Grandes Rios no período de 01/01/2013 a 31/12/2020, 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 **Antonio Claudio Santiago**, Gestor Municipal no período de 01/01/2013 a 31/12/2020, por ordenar a contratação e o pagamento de empresa prestadora de serviços de consultoria

[10] Conforme Lei n.º 854/2012 e informações no Sistema Integrado de Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas (SIAP – Quadro de Cargos), alimentado com dados fornecidos pela entidade municipal.

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

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;

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.

c) **Recomendação** ao MUNICÍPIO DE GRADES RIOS, na pessoa de seu representante legal, para que elabore estudos sobre a necessidade de se ampliar a quantidade de vagas disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de advogado.

Transitada em julgado a decisão, sigam os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para adoção das providências pertinentes, conforme art. 175-L, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RI).

Após, fica autorizado o encerramento deste processo, nos termos do art. 398, §1º, do RI, com o seu encaminhamento à Diretoria de Protocolo para arquivamento, com fulcro no art. 168 do RI.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto da relatora, Conselheira Substituta **MURYEL HEY**, por unanimidade, em:

I- Julgar **PROCEDENTE** a presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de julgar **IRREGULARES** as contas de Antonio Claudio Santiago, Prefeito do Município de Grandes Rios no período de 01/01/2013 a

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

31/12/2020, nos termos da fundamentação supra, e, à luz do papel constitucional de orientação desta Corte, determinar a expedição das seguintes sanções:

a) aplicar a **multa administrativa** prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/200520, em desfavor de **Antonio Claudio Santiago**, Gestor Municipal no período de 01/01/2013 a 31/12/2020, 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;

b) aplicar a **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;

c) **recomendar** ao MUNICÍPIO DE GRADES RIOS, na pessoa de seu representante legal, para que elabore estudos sobre a necessidade de se ampliar a quantidade de vagas disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de advogado; e

II- encaminhar, após transitada em julgado a decisão, os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para adoção das providências pertinentes, conforme art. 175-L, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RI). Após, fica autorizado o encerramento deste processo, nos termos do art. 398, §1º, do RI, com o seu encaminhamento à Diretoria de Protocolo para arquivamento, com fulcro no art. 168 do RI.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

MURYEL HEY
Relatora

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

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