



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 685208/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARARUNA
INTERESSADO: ADRIANE TEREBINTO DI BACCO, ARIEL DOLCE MACHADO,
ELAINE RICCI ZAWADZKI, LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA,
LUCIANO ANTONIO DA ROSA, MUNICÍPIO DE ARARUNA,
TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1154/25 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Contratação e pagamento de empresa prestadora de serviços de consultoria jurídica e de acompanhamento de gestão. Contrariedade ao art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado nº 6. Aplicação de multa administrativa à particular pela irregularidade praticada. Revisão do Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas. Provimento parcial e não provimento.

Relatório

Trata-se de Recursos de Revista interpostos pela empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda e pelo Sr. Leandro Cesar de Oliveira, em face do Acórdão nº 2779/24 – Segunda Câmara, que julgou procedente Tomada de Contas Extraordinária, em razão de contratação e 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; com aplicação de multa a ambos os Recorrentes.

A empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda (peça 33), alega que foi desconsiderada jurisprudência do STF – Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o município não é obrigado a instituir procuradoria jurídica própria ou atuar exclusivamente através dela; que o Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas exige que o município admita advogado concursado, institua procuradoria e proíbe terceirização; que o STF declarou que os serviços jurídicos dos municípios não precisam ser executados por servidores públicos; que a criação de procuradoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

própria e/ou a contratação de advogado concursado não impedem o município de, seja qual for a tarefa, a qualquer tempo, conforme a necessidade, utilizar-se de serviços de terceiros, a título de substituição (parcial ou total) ou complementação/apoio; que o Prejulgado deve ser declarado inconstitucional ou inaplicável ao caso concreto; que a exigência de singularidade do serviço para contratação de assessoria jurídica foi revogada pela Nova Lei de Licitações, sendo suficiente que sejam “de natureza predominantemente intelectual”; que foi contratada através de inexigibilidade de licitação; que possui notória especialização; que incide a prescrição aos atos praticados até 15/05/2019, não sendo possível aplicar sanção quanto a eles; que eventual irregularidade decorre de falha da contratante, não podendo ser atribuída à contratada; que limitou-se a prestar os serviços pelo qual foi contratada; que é incabível a imputação de sanção.

O Sr. Leandro Cesar de Oliveira (peça 35), Prefeito Municipal na gestão 2017-2024, aderiu ao Recurso de Revista pela empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda, apontando as mesmas alegações.

Através do Despacho nº 1429/24 (peça 36), os Recursos de Revista foram recebidos.

Após a devida distribuição (peça 38), foi determinada a remessa dos autos à CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, conforme Despacho nº 1514/24 (peça 39).

A CGM, através da Instrução nº 5818/24 (peça 42), opinou pelo não provimento dos Recursos de Revista.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 1193/24 (peça 43), acompanhou o opinativo técnico.

Fundamentação

Quanto à questão preliminar suscitada, verifico que não cabe razão aos Recorrentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que não houve qualquer aplicação de sanção em razão de fatos praticados anteriormente a 15/05/2019, prazo de 05 (cinco) antes da realização da citação.

Conforme bem destacado no Acórdão recorrido, o prazo prescricional deve ser contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, conforme prevê o Prejulgado nº 26 deste Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

“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;” (grifo nosso)

No presente caso, a empresa Recorrente atuou junto à Administração Municipal de 2018 até 01/09/2024, conforme bem destacado no Acórdão recorrido, *in verbis*:

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

De acordo com defesa instituída pelos interessados (peça 21), o contrato de prestação de serviços celebrado em 2018, continua em vigor até a data de 01/09/2024, sendo a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. responsável pela prestação de serviço de forma corriqueira e contínua ao Município de Araruna.”¹

¹ Pg. 10 da peça 28 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com isso, resta caracterizada a prática de continuidade da impropriedade, que se iniciou em 2018 e perdurou até 01/09/2024, não havendo incidência de prescrição sobre a presente questão.

Quanto ao mérito, em relação à inobservância do entendimento exposto pelo Supremo Tribunal Federal, verifico que não cabe razão aos Recorrentes.

Ocorre que o entendimento apresentado pelo Supremo Tribunal Federal estabelece que a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização; e que a realização de concurso público é a única forma constitucional de provimento destes cargos, ressalvadas as situações excepcionais em que é possível a contratação de advogados terceirizados, conforme parâmetros estabelecidos na jurisprudência, nos seguintes termos:

“5. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para: (i) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88), ressalvadas as situações excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte.”² (grifo nosso)

² ADI nº 6331/PE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No presente caso, conforme bem constatado no Acórdão recorrido, o Município de Araruna *“já contava com Procuradoria Municipal à 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”*³.

Além disso, em consulta ao site do Município, verifica-se que no organograma municipal⁴ consta o órgão de assessoria jurídica, respondendo diretamente ao Prefeito, contando com 02 (dois) servidores, um efetivo, acima indicado, e outro comissionado.

Desse modo, sob a ótica do entendimento exposto pelo STF, o Município de Araruna optou por instituir procuradoria jurídica municipal, razão pela qual deve observar a contratação de advogados por meio de concurso público e por meio de cargos comissionados, conforme prevê o art. 37, II, e V, da Constituição Federal.

Tal entendimento em nada contraria a atual redação do Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas, que também exige a realização de concurso público para os cargos de advogado, ressalvadas as contratações para cargo em comissão.

Assim, apesar da alegação dos Recorrente de, em tese, haver eventual conflito entre o recente entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal e este Tribunal de Contas, no presente caso isso não ocorre, pois tais entendimentos são consonantes em se exigir do Município de Araruna que a contratação de advogados públicos ocorra por meio de concurso público.

Com isso, irretocável a conclusão apresentada no Acórdão recorrido, nos seguintes termos:

“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

³ Pg. 07 da peça 28 destes autos.

⁴ Disponível em < <https://araruna.eloweb.net/portaltransparencia/1/organograma> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para provimento efetivo de vaga em cargo ou emprego da Administração Pública.”⁵

Também não se enquadra a presente contratação em quaisquer das exceções legais para contratação de serviços jurídicos de forma terceirizada, pois o objeto da contratação se refere a assessoria e consultoria jurídica em diversas áreas da administração pública, principalmente na regularização de processos perante o TCE-PR, não possuindo qualquer natureza singular ou de necessidade de notória especialização, contrariando diretamente o Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas e o art. 37, II, da Constituição Federal, que exigem que os serviços corriqueiros da área jurídica sejam exercidos pelo próprio corpo funcional, conforme bem concluiu o Acórdão recorrido, nos seguintes termos:

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

O posicionamento da doutrina brasileira entende que a contratação de serviço jurídico especializado deve ocorrer em casos verdadeiramente excepcionais e singulares, de grande valoração econômica à Administração Pública.”⁶

Também não prospera a alegação de que a exigência de singularidade do serviço para contratação de assessoria jurídica foi revogada pela Nova Lei de Licitações, sendo suficiente que sejam “de natureza predominantemente intelectual”, uma vez que vigora no direito pátrio o princípio do *tempus regit actum*, que estabelece que os atos jurídicos são regidos pela lei vigente na época em que ocorreram.

⁵ Pg. 07 da peça 28 destes autos.

⁶ Pg. 14 da peça 28 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A contratação objeto destes autos foi realizada em 2018, portanto, sob a égide da Lei nº 8.666/93, antiga Lei de Licitações, que somente foi definitivamente revogada em 30 de dezembro de 2023, após um período de pouco mais de 02 (dois) anos de transição.

A própria Nova Lei de Licitações estabeleceu, de modo expresso, a aplicação da lei no tempo, determinando que *“o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada”*, conforme seu art. 190.

Desse modo, para análise do contrato em questão, deve ser considerada a Lei nº 8.666/93, que exigia a singularidade do objeto e de notória especialização do contratado, nos seguintes termos:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Tal previsão legal encontrava-se em absoluta consonância com o Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas, que também exige tais requisitos, nos seguintes termos:

“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.” (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à alegação da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda de que eventual irregularidade decorre de falha da contratante, não podendo ser atribuída à contratada qualquer sanção, verifico que deve ser dado provimento.

A irregularidade constatada no Acórdão recorrido se refere à contratação em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Tais determinações legais estão voltadas à Administração e/ou ao gestor público, cabendo a estes a observância de tais determinações para a prática de atos administrativos, não cabendo aos particulares o dever de fiscalização de normas de direito público.

Não é razoável se exigir que os particulares avaliem e fiscalizem a regularidade ou lisura de certames licitatórios ou de contratações públicas, a fim de averiguar se os motivos ou procedimentos administrativos observaram a lei e os demais princípios administrativos.

Ao se deparar com a publicação de um edital licitatório ou de um chamamento para a contratação com a Administração, cabe unicamente ao particular avaliar se possui condições de contratar e adotar práticas de boa-fé na contratação e execução do contrato, não sendo razoável exigir que avalie a legalidade de tal certame ou contratação.

No presente caso, a única prática imputada à empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda foi a contratação com a Administração e a respectiva prestação de serviços de consultoria e acompanhamento de gestão. Não se verificaram quaisquer atos de má-fé ou contrariedade ao dever de observar a legislação a ela aplicável.

O fato de tal contratação ou execução contratual contrariar os ditames públicos insculpidos no art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná não lhe deve ser imputado, pois não lhe cabe tal dever de zelar pelas contratações públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Somente o gestor possui responsabilidade sobre tal irregularidade, pois é ele que tomou a decisão e executou os atos que permitiram tal contratação e execução. O particular, nesse caso, somente aceitou e executou a contratação, não havendo nos presentes autos qualquer indicação de que tais serviços não foram prestados ou de defeitos em sua prestação.

Exigir tal conduta dos particulares inviabilizaria as contratações públicas, pois traria aos particulares responsabilidade solidária e de fiscalização em relação a eventuais irregularidades praticadas antes, durante ou após a licitação ou contratação realizada pela Administração.

Com isso, deve ser afastada a multa administrativa aplicada à empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda, uma vez que, no presente caso, a responsabilidade pela observância da legislação cabia ao gestor público.

Por fim, apesar de não interferir no julgamento do presente Recurso de Revista, entendo que há elementos nestes autos que indicam a necessidade de revisão do Prejulgado nº 06.

Tendo em vista que o direito é dinâmico, se adaptando e mudando ao longo do tempo, de acordo com os interesses e evolução ou mutação da sociedade, e de ter decorrido razoável período desde a sua publicação, em 2008, verifica-se uma grande probabilidade de mudança no ordenamento jurídico, jurisprudência e/ou doutrina que justifique a atualização de tal Prejulgado, a exemplo da decisão do Supremo Tribunal Federal acima exposta, que parece, a princípio, possuir algumas questões conflitantes com o Prejulgado nº 06.

Assim, por se tratar de uma questão de importância e de grande impacto na gestão dos municípios paranaenses, entendo que as regras relativas à contratação e manutenção de advogados e contadores deve ser atualizada, para que, em futuras decisões, este Tribunal possua uma jurisprudência atualizada que vincule suas decisões.

Desse modo, deve ser instaurada revisão do Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas, de modo imediato, independentemente de trânsito em julgado dos presentes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em face de todo o exposto, voto:

- Pelo provimento parcial do Recurso de Revista da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda, para fim de afastar a respectiva multa administrativa;
- Pelo desprovimento do Recurso de Revista do Sr. Leandro Cesar de Oliveira;
- Independentemente de trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos ao Gabinete da Presidência para avaliação da necessidade de revisão do Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas;
- Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

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 e no mérito, dar PROVIMENTO PARCIAL ao Recurso de Revista da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., para fim de afastar a respectiva multa administrativa;
- II – CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao Recurso de Revista do Sr. Leandro Cesar de Oliveira;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – encaminhar, independentemente do trânsito em julgado da decisão, os autos ao Gabinete da Presidência para avaliação da necessidade de revisão do Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 22 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente