



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 709026/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FAXINAL
INTERESSADO: ADRIANE TEREBINTO DI BACCO, FRANCISCO ALFREDO FERREIRA, KLEBER STOCCO, MUNICÍPIO DE FAXINAL, RITA EFIGÊNIA DE JESUS BRAZ, ROSANE APARECIDA TURRA DO PRADO, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA, YLSON ALVARO CANTAGALLO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2165/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Município de Faxinal. Terceirização de serviços contábeis e jurídicos. Ofensa ao Prejulgado nº 6 do TCE/PR e ao art. 37, II, da Constituição Federal. Manifestações uniformes. Recurso conhecido e não provido.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recursos de Revista interpostos por TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA (peças 40/41), pelo MUNICÍPIO DE FAXINAL (peças 42/43) e por YLSON ÁLVARO CANTAGALLO (peças 44/45), em face do Acórdão n.º 2938/24 - Segunda Câmara (peça 37), que assim decidiu:

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. Não reconhecer a inconstitucionalidade do Prejulgado nº 06 e não reconhecimento da prescrição;

II. julgar procedente a presente Tomada de Contas Extraordinária, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "b" da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, para julgar irregulares as contas, de responsabilidade da contratada, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, e do Sr. YLSON ALVARO CANTAGALLO, Prefeito de Faxinal de 01/01/2017 a 31/12/2020 e 15/01/2021 a 31/12/2024, em razão da contratação de consultoria jurídica para acompanhamento de gestão, em violação ao Prejulgado nº 6 desta Corte e ao art. 37, II, da Constituição Federal;

III. aplicar a multa administrativa, nos termos dos artigos. 85, I e 87, IV, "g" da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. YLSON ALVARO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CANTAGALLO, Prefeito de 01/01/2017 a 31/12/2020 e 15/01/2021 a 31/12/2024, em razão da violação ao Prejulgado nº 6 desta Corte e ao art. 37, II, da Constituição Federal;

IV. aplicar a pena de proibição de contratação com o Poder Público do Município de Faxinal, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, à contratada TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, nos termos do art. 85, VII, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005;

V. expedir determinação ao Município de Faxinal, 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 e sobre a necessidade de reestruturação da controladoria interna, de modo a atender satisfatoriamente as demandas da entidade; e

VI. após, transitada em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as devidas anotações e acompanhamento.

Em suas razões recursais, a empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA. alega, em síntese: a) ocorrência de coisa julgada material e impossibilidade de reapreciação pelo TCE/PR; b) inconstitucionalidade do Prejulgado n.º 6 do TCE/PR; c) ilegalidade do Prejulgado n.º 6 do TCE/PR por suposta ofensa Lei n.º 14.133/2021; d) ocorrência da prescrição quinquenal; e) reconhecimento de notória especialização da contratada pelo Poder Judiciário e; f) ausência de fundamento fático para a aplicação da sanção de proibição de contratação com o poder público.

O Município e o prefeito municipal, senhor *Ylson Álvaro Cantagallo*, aderiram ao Recurso de Revista apresentado pela empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. apontando as mesmas questões. O Município de Faxinal requereu, ainda, o afastamento da determinação contida no item V do Acórdão e o senhor *Ylson Álvaro Cantagallo*, o afastamento da multa pecuniária aplicada pelo item III do Acórdão n.º 2938/24 – Segunda Câmara.

Os Recursos foram recebidos por meio do Despacho n.º 1719/24 - GCILB (peça 46) e, após a devida distribuição, os autos foram encaminhados à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para manifestações, conforme Despacho n.º 1439/24-GCDA (peça 50).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 6007/24 - CGM (peça 52), opinou pelo não provimento dos Recursos de Revista. No mesmo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.º 1273/24-2PC (peça 53).

À peça 54, a TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA juntou a petição intermediária n.º 244922/25 (peça 54) a fim de apresentar subsídio jurisprudencial para o julgamento do presente recurso, pleiteando, ao final, pelo provimento do recurso de revista para fins de afastar a aplicação do Prejulgado nº 6 desta Corte.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, em atendimento ao artigo 484 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que estão presentes os pressupostos recursais de tempestividade e adequação procedimental, bem como de legitimidade e interesse, motivo pelo qual ratifico o recebimento dos presentes recursos.

Compulsando-se os autos, observa-se que os seguintes pontos foram objeto de recurso: a) ocorrência da prescrição quinquenal; b) inconstitucionalidade do Prejulgado n.º 6 do TCE/PR; c) ilegalidade do Prejulgado n.º 6 do TCE/PR por suposta ofensa Lei n.º 14.133/2021; d) ocorrência de coisa julgada material e impossibilidade de reapreciação pelo TCE/PR; e) reconhecimento de notória especialização da contratada pelo Poder Judiciário e; f) ausência de fundamento fático para a aplicação da sanção de proibição de contratação com o poder público.

Contudo, após análise detida dos autos, verifico que os argumentos apresentados não trazem elementos capazes de infirmar os fundamentos da decisão recorrida. As razões recursais se limitam a repetir argumentos já analisados e devidamente refutados na decisão combatida, não havendo inovação fática ou jurídica que justifique a sua reforma, conforme passo a expor.

No que concerne à alegação de prescrição quinquenal, a empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA. novamente sustenta que como *“a instauração do contraditório deu-se através do Despacho n.º 665/24-ILB, de 24/05/2024, tem-se que incide a prescrição quanto aos atos praticados até*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

24/05/2019, sendo incabível, em relação a eles, a aplicação de quaisquer penalidades”.

Entretanto, verifica-se que o referido tema já foi adequadamente enfrentado na decisão originária (Acórdão n.º 2938/24 - Segunda Câmara, peça 37).

Vejamos:

(...)

A TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA, preliminarmente, arguiu a prescrição retroativa quinquenal, com fundamento no art. 1º da Lei nº 9.873/19998 e no Prejulgado nº 26 desta Corte de Contas, “considerando-se que a instauração do contraditório deu-se através do Despacho nº 665/24-ILB, de 24/05/2024, tem-se que incide a prescrição quanto aos atos praticados até 24/05/2019, sendo incabível, em relação a eles, a aplicação de quaisquer penalidades”.

A nova redação do Prejulgado nº 26 – TCE/PR, revisada pelo Acórdão nº 1919/23-TP, versa da seguinte forma:

“I - Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, 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 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.” (grifo nosso)

Constato que a autuação destes autos ocorreu em 15/05/2024 (peça 1) e o Despacho nº 665/24 – GCILB (peça 9), que ordenou a citação dos interessados, em 24/05/2024¹.

Em que pese os contratos analisados por este Tribunal (peça 3, págs. 13 a 17) terem sido assinados em 05/06/2012 (Contrato nº 740/2012), em 26/04/2017 (Contrato nº 1.551/2017) e **em 17/10/2019 (Contrato nº 2.275/2019) existe a relação de empenhos (peça 3, págs. 18 a 21) que**

¹ A publicação do Despacho nº 665/24 – GCILB (peça 9) ocorreu em 03 de junho de 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

revelam a prestação de serviços até, no mínimo, o exercício de 2024, conforme extratos a seguir:

(...)

Empenhos 2024 (peça 3, pág. 21)

5667/2023	2023	TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA - ME	39 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	79 SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	7.573,99
6/2024	2024	TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA - ME	39 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	79 SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	7.573,99
436/2024	2024	TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA - ME	39 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	79 SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	68.165,91

Dessa forma, acompanhando a manifestações uniformes, não reconheço a prescrição, considerando que a pretensão ressarcitória e sancionatória decorre do Contrato de prestação de serviço estabelecido entre o Município de Faxinal e a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. mencionado na Proposta de Tomada de Contas Extraordinária, autuada em 15/05/2024. (**grifos**)

Como se observa no acórdão vergastado, a contagem do prazo prescricional de cinco anos tem início a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, nos termos do Prejulgado n.º 6.

No caso em análise, a contratação por meio do processo de Inexigibilidade de licitação n.º 15/2019 da empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME resultou na assinatura do Contrato n.º 2275/2019² (peça 3, fl. 17, autos n.º 327875/24) em 17/10/2019, no valor de R\$ 72.000,00, com vigência inicial até 17/10/2019, mas prorrogado até 17/10/2022. Ademais, conforme se verifica da relação de empenhos³ emitidos pelo Município, a qual foi extraída do SIM-AM, a prestação dos serviços estendeu-se até pelo menos o exercício de 2024, restando configurada a **prática** continuada do ato irregular. Logo, como a autuação da Proposta de Tomada de Contas Extraordinária (em 15/05/2024) ocorreu a menos de cinco anos da cessação do ato irregular, não há que se falar em prescrição no presente caso.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade do Prejulgado n.º 6 do TCE-PR, a TDB/VIA também repete argumentos já rebatidos no processo original, sustentando que o Prejulgado n.º 06 viola a jurisprudência do STF, uma vez

² No Portal de Transparência do Município de Faxinal a numeração do referido contrato consta como 2157/2019

³ Peça 3, pág. 21, autos n.º 327875/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que estabelece que os municípios devem admitir advogado concursado e instituir procuradoria jurídica própria, proibindo a terceirização de serviços jurídicos e vedando a contratação de assessoria ou consultoria externa.

Afirma que a jurisprudência do STF é no sentido de que o Município não é obrigado a instituir procuradoria jurídica própria ou atuar exclusivamente por meio dela. Aduz, ainda, que o Prejulgado n.º 6 do TCE-PR limita a discricionariedade do administrador municipal ao restringir a terceirização somente a casos excepcionais e proibir a contratação de serviços para "acompanhamento da gestão", usurpando a autonomia dos municípios.

Contudo, sem razão os recorrentes. Conforme se verifica do acórdão recorrido, esses argumentos já foram devidamente debatidos e afastados naquela oportunidade, vejamos:

(...)

Ictu oculi, o Prejulgado nº 6 estabelece regras gerais para contratação de contadores e assessores jurídicos dos poderes Legislativo e Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais, para observância do art. 37, II da Constituição Federal, vejamos:

“PREJULGADO Nº 6 [...] 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)

Conforme bem observado pelo Ministério Público de Contas (peça 36), a Constituição Federal não obriga que os municípios instituam órgãos de advocacia pública. Vejo que a defesa colacionou decisões do STF nesse sentido, o que não se coaduna com o caso em tela. Ao contrário do que pretende a TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA – ME, no caso em epígrafe, busca-se proibir que as atividades jurídicas dos municípios sejam completamente exercidas por escritórios terceirizados, em observância à norma constitucional insculpida no art. 37, II.

(...)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.331, assentou-se que incorre em inconstitucionalidade material, por ofensa ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal, a contratação de advogados privados ou sociedades de advogados de forma direta, sem prévia aprovação em concurso público, mesmo quando instituídas as Procuradorias municipais (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, acompanhando a manifestações uniformes, não reconheço a inconstitucionalidade do Prejulgado nº 06, considerando que o referido prejulgado está em consonância com o artigo 37, II, da Constituição Federal.

Verifica-se que o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.331/PE⁴, decidiu que a criação de procuradorias municipais é uma escolha política autônoma de cada município. Todavia, uma vez feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a única forma constitucionalmente válida de provimento desses cargos é o concurso público, conforme os princípios do art. 37, II, da Constituição Federal, ressalvadas as situações excepcionais. Confira-se:

“Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade e julgou parcialmente procedente o pedido, 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 do 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 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, tudo nos termos do voto do Relator. (...) Plenário, Sessão Virtual de 29.3.2024 a 8.4.2024.

Sob tal prisma, no caso analisado, tem-se que o Município de Faxinal possui procuradoria municipal instituída, devendo, portanto, prover os cargos por meio do concurso público, nos termos do contido no art. 37, II, da Constituição Federal, admitindo-se a contratação de advogados externos em casos excepcionais, devidamente justificados. Tal entendimento está em consonância com o prejulgado ora combatido, motivo pelo qual as alegações dos recorrentes quanto a esse ponto não merecem prosperar.

⁴ Ação proposta contra dispositivos da Constituição do Estado de Pernambuco que determinavam a criação de procuradorias municipais, com opção pela contratação de advogados ou sociedades de advogados para o exercício de tais atribuições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, cumpre mencionar que o objeto da contratação em análise consiste, em suma, na prestação de serviços de auditoria em diversas áreas da administração pública e para fins de acompanhamento de processos em tramitação neste tribunal de contas, com a elaboração de defesas e de recursos, além do auxílio na propositura e na adoção de medidas de contenção e redução de despesas com pessoal, atividades essas que não exigem necessariamente notória especialização da empresa ou profissional a serem contratados, nem se tratam de demandas de alta complexidade, nos termos do Prejulgado n.º 6. Acrescenta-se, como já devidamente demonstrado nos autos, que o presente caso também não se enquadra nas hipóteses de inexistência de cargo ou cargo efetivo em extinção e que não restou devidamente demonstrado nos autos suposto conflito de interesses, com pertinência para justificar a terceirização e a consequente manutenção da neutralidade e da independência nos processos.

Da mesma forma, não se sustenta a **alegação de ilegalidade do Prejulgado n.º 6 do TCE/PR por suposta ofensa à Lei n.º 14.133/2021**, sob o argumento de que tal norma exige a “singularidade do serviço”, a qual deixou de ser prevista expressamente pela nova Lei de Licitações. Para esclarecer, transcrevo os argumentos da unidade técnica, os quais adoto como razões de decidir:

Notória especialização, singularidade do objeto, alta complexidade ou prazo determinado visa assegurar a qualidade e a eficiência dos serviços, resguardando o interesse público e a boa administração.

Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha alterado certos critérios, não prevendo explicitamente a exigência de “singularidade” e estabelecendo a adoção da “natureza predominantemente intelectual” para contratações por inexigibilidade de licitação, isso não impede que os Tribunais de Contas, no exercício de suas competências, estabeleçam diretrizes para garantir a legalidade e eficiência das contratações. Assim, o Prejulgado nº 6 do TCE-PR permanece válido como forma de assegurar que a contratação de serviços jurídicos externos a atividade fim do ente público ocorra em condições excepcionais e devidamente justificadas.

Noutra perspectiva, ainda que a jurisprudência reconheça que a existência de corpo jurídico próprio não inviabiliza a contratação de serviços externos isso não elimina a necessidade de justificar essa contratação dentro dos parâmetros de notória especialização e da predominância intelectual. O Prejulgado nº 6 do TCE-PR, portanto, atua em consonância com a jurisprudência, sem proibir totalmente a terceirização, mas buscando evitar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratações desnecessárias que possam configurar desperdício de recursos públicos e afronta ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal

(...)

Nesse contexto, ressalta-se que o TCE-PR possui competência legal para emitir prejulgados que orientem a administração pública no âmbito estadual e municipal, especialmente, no presente caso, para garantir a regularidade das contratações. Assim, a revogação ou inaplicabilidade do Prejulgado nº 6 do TCE-PR com base somente na nova Lei de Licitações carece de fundamento, pois o tribunal mantém sua prerrogativa legal de pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

Portanto, a alegação de que o Prejulgado nº 6 seria ilegal ou inaplicável à luz da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência é improcedente, uma vez que o mesmo visa garantir a observância de princípios constitucionais da administração pública, como a eficiência, a legalidade e a moralidade, sem impedir a terceirização, desde que observados critérios nele estabelecidos.

Ademais, observa-se que as contratações analisadas ocorreram durante a vigência da Lei n.º 8.666/93, devendo ser aplicadas as normas daquela legislação⁵, que exige a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, o que está em consonância com o Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas.

As partes recorrentes também alegam a ocorrência de coisa julgada material, sustentando que a contratação da empresa TDB/VIA pelo Município de Faxinal já foi analisada pelo Poder Judiciário, em razão da Ação Civil de Improbidade Administrativa n.º 0002792-27.2018.8.16.0081 ajuizada pelo Ministério Público Estadual, a qual foi julgada improcedente, e já transitou em julgado.

Contudo, tal alegação não merece prosperar. De início, como destacado pela unidade técnica, deve ser considerado o princípio da independência das instâncias e da competência constitucional do Tribunal de Contas. Assim, as decisões judiciais não vinculam **automaticamente** o julgamento das contas realizado pelos Tribunais de Contas, exceto em *“casos específicos de interseção direta com a esfera de competência do tribunal e das decisões de inexistência do fato e negativa de autoria na esfera penal”*.

⁵ Art. 190. 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, no presente caso, observa-se que a ação judicial⁶ mencionada apreciou apenas a contratação da empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA. para prestar serviços de assessoria jurídica ao Município de Faxinal/PR no ano 2017, em razão de contrato decorrente da Inexigibilidade n.º 07/2017. Não abrangeu, assim, a contratação decorrente da Inexigibilidade n.º 15/2019, hipótese tratada nestes autos, o que é suficiente para afastar a alegação das recorrentes.

Não obstante, oportuno mencionar ainda que a decisão judicial não analisou integralmente os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade da contratação, mas apenas reconheceu, para fins de afastar a necessidade de ressarcimento ao erário, que os serviços foram efetivamente prestados pela empresa TDB/VIA, considerando a contratação necessária e os serviços relevantes.

Ainda que o Poder Judiciário tenha julgado improcedente a ação de improbidade, naquela hipótese, reconheceu expressamente a irregularidade na contratação, entendendo, todavia, que não havia elementos suficientes para a condenação por improbidade ou para o ressarcimento ao erário, dada a efetiva prestação de serviços. No entanto, tais conclusões não impedem a análise desta Corte de Contas acerca da regularidade ou irregularidade da contratação de acordo com o prejulgado desta Casa.

Assim, o objeto daqueles autos é diverso do que está sendo analisado nesta Tomada de Contas Extraordinária, não merecendo acolhimento a tese de ofensa à coisa julgada.

Em relação à alegação de que o Tribunal de Justiça do Paraná reconheceu a “notória especialização” da empresa TDB/VIA, conforme ressaltado pelo Ministério Público de Contas, é importante destacar que, independentemente da capacidade da empresa recorrente, não foi comprovado nos autos que o serviço prestado ao Município de Faxinal era especializado e não se limitava a mero acompanhamento de gestão. Portanto, a decisão do TJ-PR que

⁶ Trecho extraído da sentença proferida no Processo: 0002792-27.2018.8.16.0081: “A respeito, é incontroversa a contratação de TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA(CNPJ/MF sob o n.º 05.487.446/0001-06), administrada por ADRIANE TEREINTO DI BACCO para prestação de serviços em favor do Município de Faxinal/PR, nos anos de 2012 a 2016 (em decorrência do contrato n.º 740/2012 (processo licitatório n.º 07/2012) - não discutido nos presentes autos, e 2017 (vide Contrato Administrativo n.º 1485/2017, celebrado em decorrência do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n.º 07/2017).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

reconheceu a notória especialização não é relevante para este caso, pois sem a demonstração da complexidade da demanda e demais requisitos previstos no Prejulgado n.º 6, não há justificativa para a terceirização de atividades típicas da Administração.

Por fim, **em relação à alegação de ausência de fundamento fático para a aplicação da sanção de proibição de contratação com o poder público**, conforme destacou a CGM, a aplicação do art. 85, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 é legítima e se justifica em casos de irregularidades graves na administração pública. Como frisou a unidade, essa sanção tem caráter preventivo e punitivo e busca não apenas sancionar a conduta ilícita, mas também proteger a administração pública de futuras contratações com empresas que tenham demonstrado inaptidão para cumprir adequadamente seus contratos. Verifica-se, assim, que, no caso em apreço, a sanção foi imposta devido às reiteradas violações ao Prejulgado n.º 6 do TCE-PR e ao art. 37, inciso II da Constituição Federal em diversos jurisdicionados a este Tribunal de Contas, estando devidamente fundamentada e em conformidade com os requisitos de legalidade, devido processo legal, proporcionalidade e motivação, devendo, portanto, ser mantida.

Quanto à determinação expedida ao ente municipal, foi decidido que o Município de Faxinal deve realizar estudos sobre a necessidade de ampliação de vagas e de reestruturação da controladoria interna. Como ressaltou a unidade técnica, essa determinação não compromete a autonomia municipal, uma vez que não implica na obrigatoriedade da realização de concurso público. Além disso, a medida é pertinente, considerando a necessidade de planejamento e a exigência de estudos prévios sobre a viabilidade da terceirização de serviços específicos.

Por fim, no que diz respeito à multa aplicada ao senhor *Ylson Álvaro Cantagallo*, conforme salientado pelo órgão instrutivo, sua responsabilização está vinculada à terceirização indevida de atividades típicas da Administração Pública e à tentativa de contornar a exigência de concurso público, conforme estipulado no art. 37, II, da Constituição Federal), devendo ser mantida.

Desta forma, fica evidente que não há fundamentos que justifiquem a modificação da decisão anteriormente proferida, razão pela qual deve ser mantida a decisão por seus próprios fundamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. VOTO (Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, VOTO pelo conhecimento e não provimento dos Recursos de Revista, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão n.º 2938/24 - Segunda Câmara.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que, nos termos do artigo 32, §3º⁷, do Regimento Interno, promova a inversão do processo ao Relator originário.

IV. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Fabio de Souza Camargo)

Com a máxima vênia à fundamentação do voto, divirjo do entendimento do ilustre Relator, pelos fundamentos que exponho a seguir.

Tratam os autos de Recursos de Revista interpostos pelo Município de Faxinal, por seu gestor Sr. Ylson Álvaro Cantagallo, e pela empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., contra o Acórdão n.º 2938/24 – Segunda Câmara, pelo qual este Tribunal julgou irregulares as contas relativas à contratação da mencionada empresa para prestação de serviços de assessoria jurídica e contábil, com fundamento na suposta violação ao Prejulgado nº 6 desta Corte.

A decisão originária entendeu pela irregularidade da contratação direta, sob alegação de que os serviços contratados estariam abrangidos pelas atribuições da Procuradoria Jurídica do Município, não restando configurada a singularidade do objeto ou a notória especialização da contratada, bem como pela ausência de demonstração da inviabilidade de competição, ferindo os parâmetros da inexigibilidade de licitação.

Os recorrentes, em suas razões, sustentam que: (i) houve efetiva e relevante prestação de serviços pela empresa contratada, reconhecida judicialmente; (ii) os serviços exigiam qualificação técnica específica, não disponíveis

⁷ Art. 32, § 3º. O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nos quadros permanentes do Município; (iii) a contratação preenche os requisitos legais para a inexigibilidade, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema 309 de Repercussão Geral; e (iv) não houve dolo, má-fé ou dano ao erário, conforme expressamente reconhecido em sentença judicial transitada em julgado nos autos da Ação Civil Pública nº 0002792-27.2018.8.16.0081.

É o breve relatório.

A controvérsia dos autos envolve interpretação do art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93 e sua compatibilização com o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 309 de Repercussão Geral (RE 656.558/SP), cuja tese fixada reconhece a possibilidade de contratação direta de advogados, por inexigibilidade de licitação, desde que observados os seguintes requisitos: a) natureza singular do serviço; b) notória especialização do contratado; c) inviabilidade de competição; d) demonstração da impossibilidade de atuação pelos órgãos jurídicos internos do ente público.

A Corte Suprema reconheceu que os serviços jurídicos envolvem elementos subjetivos e de confiança, o que justifica a possibilidade de inexigibilidade, mas não dispensa a demonstração dos critérios objetivos exigidos pela legislação.

Ademais, extrai-se do referido Recurso Extraordinário n.º 656.558/SP que, sendo os serviços prestados dotados de características eminentemente subjetivas, sua avaliação também se dá por critérios subjetivos, o que afasta a objetividade e, por conseguinte, a competitividade, não se justificando – ou sequer se mostrando viável – a instauração de procedimento licitatório:

*(...) A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular. **Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.** Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*estimativa subjetiva. A liberdade de escolha, de fato, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros. **Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração.** (Grifo nosso.)*

Esse julgado do Supremo Tribunal Federal é de observância obrigatória (art. 927 do CPC) e tem sido seguido por diversos tribunais de contas. Antes mesmo de referido precedente, o Prejulgado n.º 6º desta Corte de Contas já convergia em tal posição, sendo fundamento para outras decisões, exemplificadas pelo Acórdão n.º 3577/23 – Pleno, no sentido de ser “lícita a contratação de serviços advocatícios por parte de município que conte com Procuradoria Jurídica, desde que haja a presença cumulativa da i) notória especialização do escritório contratado, e ii) da complexidade da demanda, a ponto de não poder se exigir que o serviço seja realizado diretamente pelo próprio órgão jurídico”. (TCE/PR – Acórdão nº 3577/23, Processo nº 246940/22, de relatório do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares). No mesmo sentido:

*Consulta. Sociedade de Economia Mista. Regime jurídico predominantemente privado, com derrogação parcial de normas de direito público. **Terceirização de departamento jurídico e contábil.** Impossibilidade para os serviços de caráter rotineiro, ordinário ou comum, sob pena de violação do art. 37, II, da Constituição Federal e do Prejulgado 6 deste Tribunal. **Possibilidade para serviços que exijam notória especialização, sejam de alta complexidade, com objeto específico e por prazo determinado.** A dispensa do empregado público da sociedade de economia mista exige motivação por escrito, não se exigindo que a razão se enquadre em alguma das hipóteses previstas na legislação*

⁸ 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 (Prejulgado nº 6 - Acórdão nº 1111/2008, do Tribunal Pleno, parte dispositiva).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalhista como justa causa, nem prévio processo administrativo.” (TCEPR. Processo n.º 229934/2023, Acórdão n.º 1851/2024, Tribunal Pleno, Rel. Ivan Lelis Bonilha, julgado em 01/07/2024, veiculado em 12/07/2024 no DETC. Sem destaques no original).

Além disso, conforme julgado do Superior Tribunal de Justiça, a mera existência de corpo jurídico no âmbito da municipalidade, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público. (AgRg no HC 669.347/SP. Relator Ministro Jesuíno Rissato – desembargador convocado do TJ-DFT – relator p/acórdão Ministro João Otávio de Noronha, 5ª Turma, julgado em 13/12/2021, DJe 14/0/2022).

Quanto ao requisito da notória especialização, leciona Joel de Menezes Niebuhr⁹:

A notoriedade é da especialização do profissional e não do profissional em si. Outrossim, a notória especialização deve ser apreciada no meio que atua o profissional. De um jeito ou de outro, o termo notoriedade induz conceito indeterminado, isto é, variável em grau maior ou menor, em decorrência do que se afere discricionariedade em sua apreciação. A determinação do grau mínimo de notoriedade necessária para dar suporte à inexigibilidade não é precisa. Sem grifos no original.

Soma-se a tal fundamento a inteligência da Lei n.º 14.039/20, que acresceu o art. 3º-A à Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, conhecida como Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil:

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (grifou-se)

⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, não há obrigatoriedade de que o Município institua Procuradoria própria, tampouco de que atue exclusivamente por meio dela:

08/06/2018 MIN. MARCO AURÉLIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.117.576 SÃO PAULO

RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECDO.(A/S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITÁPOLIS

ADV.(A/S): JARBAS FRANCO

RECDO.(A/S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS

ADV.(A/S): ELBER DOUGLAS BUTARELLO RODRIGUES

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – **MUNICÍPIO – PROCURADORIA – INSTITUIÇÃO – OBRIGATORIEDADE — INEXISTÊNCIA – PRECEDENTES** — NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

04/09/2018 MIN. LUIZ FUX

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.157.047 SÃO PAULO

RELATOR: MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECDO.(A/S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BANANAL

ADV.(A/S): FLAVIO CORREA COUTINHO

RECDO.(A/S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BANANAL

ADV.(A/S): FABIANA NADER COBRA RIBEIRO

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES 5/2008 E 192/2016 DO MUNICÍPIO DE BANANAL – SP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 131 E 132 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. NORMAS CONSTITUCIONAIS DE REPRODUÇÃO NÃO OBRIGATÓRIA PELOS ENTES MUNICIPAIS. **INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE OS MUNICÍPIOS INSTITUÍREM PROCURADORIAS MUNICIPAIS.** RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NO JUÍZO RECORRIDO. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO NESTA SEDE RECURSAL. ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. RECURSO DESPROVIDO.

*Nesse contexto, não seria razoável exigir dos advogados públicos ou procuradorias de municípios de pequeno porte que tenham competências específicas para atuar em demandas de toda sorte. Ademais, embora a Procuradoria seja devidamente estruturada e tecnicamente capacitada, ela enfrenta limitações de ordem prática – como **escassez de tempo** e de **pessoal** – que impedem o pleno atendimento de todas as demandas judiciais e extrajudiciais existentes.*

*A singularidade do objeto e a notória especialização da empresa restaram devidamente demonstradas nos autos, inclusive com a chancela judicial da efetiva e relevante prestação de serviços. Neste ponto, destaca-se a existência da decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0002792-27.2018.8.16.0081, com sentença transitada em julgado em 27/07/2023. O Poder Judiciário reconheceu, com base em ampla instrução probatória, que **houve efetiva e relevante prestação de serviços pela empresa contratada, sem qualquer comprovação de conduta dolosa, má-fé ou prejuízo ao erário por parte do gestor municipal.** Transcrevo trecho da decisão judicial¹⁰:*

(...) as remunerações dispendidas pelos cofres públicos não foram pagas indevidamente, vez que houve a efetiva e regular prestação de serviços ao Município, tampouco se trata de função desnecessária, destinada apenas à inflar a máquina pública, atendendo interesses pessoais do Prefeito Municipal.

A prova colhida em audiência é unânime e robusta em confirmar a efetiva prestação de serviços pela empresa contratada, bem como a relevância dos serviços prestados, afastando a necessidade do ressarcimento pleiteado.

¹⁰ Disponível em: https://consulta.tjpr.jus.br/projudi_consulta/.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

O STJ partilha do mesmo entendimento, sendo oportuno registrar que a remuneração paga à empresa para a prestação de serviços jurídicos não se mostra excessiva, o que configura em mais um fundamento para a improcedência do ressarcimento ao Erário.

Destarte, diante da efetiva prestação de serviços por parte de TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA, que recebeu licitamente pelo trabalho desempenhado, de forma proporcional e havendo relevância nos serviços prestados, inexistem danos materiais ao Erário.

Nesse cenário, a existência de decisão judicial transitada em julgado, reconhecendo a efetiva e relevante prestação dos serviços e a ausência de dolo, má-fé ou dano ao erário, reforça a conclusão de que a contratação atendeu ao interesse público. Tal reconhecimento, aliado à comprovação da notória especialização da empresa contratada, da singularidade do objeto e da entrega concreta de resultados à administração, permite afastar o entendimento de que houve indevido desatendimento do Prejulgado n.º 6 deste Tribunal no caso específico. Consideradas essas peculiaridades, reputo possível o reconhecimento da regularidade da contratação, com fundamento em interpretação sistemática da jurisprudência deste Tribunal e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que reconhece a validade das contratações por inexigibilidade em hipóteses análogas, em consonância com o princípio da razoabilidade.

Apesar disso, reputo coerente e necessária a determinação imposta por este Tribunal ao Município de Faxinal, “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 e sobre a necessidade de reestruturação da controladoria interna, de modo a atender satisfatoriamente as demandas da entidade”, nos termos do Acórdão n.º 2938 – Segunda Câmara (peça 37, fls. 21 e 22).

Ante o exposto, divergindo do ilustre Relator, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** dos Recursos de Revista interpostos pelo Município de Faxinal por seu gestor, Ylson Álvaro Cantagallo, e pela empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. para, no mérito, dar-lhes **PARCIAL PROVIMENTO**, a fim de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- *Reformar o Acórdão n.º 2938/24 – Segunda Câmara, julgando **regulares** as contas, de responsabilidade da contratada, TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. e do Sr. Ylson Alvaro Cantagallo, Prefeito de Faxinal de 01/01/2017 a 31/12/2020 e 15/01/2021 a 31/12/2024, em razão da contratação de consultoria jurídica para acompanhamento de gestão;*
- *Afastar integralmente as penalidades impostas ao gestor (multas) e à empresa (proibição de contratação com o Poder Público do Município de Faxinal);*
- *Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISTA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Conhecer e negar provimento aos Recursos de Revista, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão n.º 2938/24 - Segunda Câmara.

II. Após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO votou pelo conhecimento dos recursos dando-lhes parcial provimento, a fim de reformar o Acórdão n.º 2938/24 – 2ª Câmara, julgando **regulares** as contas, em razão da contratação de consultoria jurídica para acompanhamento de gestão e afastou integralmente as penalidades impostas ao gestor (multas) e à empresa (proibição de contratação com o Poder Público do Município de Faxinal), sendo acompanhado pelo Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 14 de agosto de 2025 – Sessão Virtual nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente