



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 355449/25
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MAUÁ DA SERRA
INTERESSADO: ADRIANE TEREINTO DI BACCO, EBER ALVES FARIA,
HERMES WICHTHOFF, JORGE RAMON DA SILVA MONTAGNINI,
MUNICÍPIO DE MAUÁ DA SERRA, RUTH OSTAPECHEN
TABORDA, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA,
THIAGO BUCHI BATISTA
ADVOGADO /
PROCURADOR: ADRIANE TEREINTO DI BACCO
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 255/26 - Tribunal Pleno

Recurso de revisão. Tomada de contas extraordinária. Município de Mauá da Serra. Exercícios de 2017 a 2024. Contratação pública. Serviços de assessoria e consultoria jurídica e acompanhamento de gestão. Preliminar de não conhecimento parcial da parte recursal que invocou dissídio jurisprudencial entre esta Corte e o Tribunal de Justiça do Paraná, por não se tratar de tribunal superior. Prejulgado nº 006. Constitucionalidade. Dissídio jurisprudencial inexistente. Decisões superiores em consonância com o entendimento desta Corte. Possibilidade de estabelecimento de critérios para contratação de serviços de advocacia privados. Opção política do ente em criar Procuradoria Jurídica. Necessidade de concurso público. STF. ADI nº 6.331/PE. Dever da administração de estruturar quadro mínimo e suficiente de servidores para o exercício da atividade jurídica. Atividades jurídicas típicas e corriqueiras da administração devem ser obrigatoriamente exercidas por servidores efetivos. Regra do concurso público. Art. 37, inciso II, da Constituição da República. Terceirizações são excepcionais e devem ser devidamente justificadas. Autonomia e auto-organização municipais não se sobrepõem à regra do concurso público e ao dever de licitar. Terceirização irregular de consultoria e assessoria jurídicas e de acompanhamento de gestão. Irregular utilização de inexigibilidade de licitação. Responsabilidade exclusiva do gestor municipal. Inexistência de responsabilidade da empresa contratada. Presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos para o particular de boa-fé. Ausência de comprovação de fraude, má-fé ou dano ao erário. Serviços executados. Divergência de entendimentos no âmbito desta Corte comprovado. A melhor hermenêutica caminha no sentido de que a responsabilização de particulares não prescinde da efetiva comprovação de que deram causa ou concorreram para a prática de atos administrativos ilegais, e não podem sobrevir do simples



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cumprimento de contratos subscritos com fulcro em atuação irregular dos gestores municipais. Precedentes. Conhecimento e desprovemento do recurso interposto pelo gestor. Conhecimento parcial e provimento, na parte conhecida, do recurso interposto pela empresa. Exclusão da multa administrativa aplicada à TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de revisão interpostos por TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., pessoa jurídica de direito privado, e pelo Sr. Hermes Wichthoff, ambos em face do Acórdão nº 1.042/25 — Pleno (peça processual nº 051), que negou provimento a recursos de revista interpostos pelos ora recorrentes, a fim de manter integralmente a decisão contida no Acórdão nº 2.778/24 — 2ª Câmara (peça processual nº 031), que, por sua vez, julgou irregulares as contas sob a responsabilidade do Sr. Hermes Wichthoff, prefeito do Município de Mauá da Serra entre 01/01/2017 e 31/12/2024, e aplicou-lhe a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹, em razão da contratação e pagamento de empresa prestadora de serviços de consultoria jurídica e de acompanhamento de gestão, em afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição da República² e ao Prejulgado nº 006, desta Corte³, assim como impôs

¹ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

³ Regras gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais. Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.

(...)

Consultorias contábeis e jurídicas - Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a mesma sanção em desfavor da TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., em razão da prestação dos respectivos serviços.

A TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., em suas razões (peça processual nº 055), fundamentou o recurso de revisão no art. 74, incisos III e IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁴, alegando, em síntese, negativa de vigência da Lei Federal nº 14.133/2021 e da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, dissídio jurisprudencial entre a decisão recorrida e entendimentos expostos pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, bem como divergência de entendimento no âmbito desta Corte, notadamente diante do afastamento da aplicação de multa pelo Acórdão paradigma nº 1.154/25 — Pleno.

Defendeu, nesse sentido, que o Prejulgado nº 006³ afrontou decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário nº 656.558/SP (Tema nº 309) e na petição nº 13.458/SC, que suspendeu prejulgado do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que o recorrente reputa ser idêntico ao desta Corte.

Na sequência, invocou que o art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021⁵ suprimiu a exigência de singularidade do serviço, de modo que a jurisprudência do

⁴ Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

(...)

III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.

⁵ Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Superior Tribunal de Justiça seria firme no sentido de que, conforme afirma, “o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado”, e que “a mera existência de corpo jurídico, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público”, colacionando aos autos ementa de decisão proferida no AgRg no HC nº 669.347/SP.

Aduziu que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná teria reconhecido que a empresa ostenta notória especialização, conforme decisões da 5ª Câmara Cível, e que também já entendeu que eventuais irregularidades, nesses casos, decorrem de falha da contratante e não podem ser atribuídas à empresa contratada, sendo descabida a aplicação de multa.

Asseverou que houve violação ao art. 87, inciso IV, alínea ‘g’, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹, na medida em que o dispositivo se destinaria apenas a servidores públicos, posto que o contratado não pratica atos administrativos.

Por fim, invocou a decisão proferida por esta Corte por meio do Acórdão nº 1.154/25 — Pleno, relativo ao Município de Araruna, que afastou a multa aplicada à TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., bem como encaminhou os autos ao Gabinete da Presidência para avaliação da necessidade de revisão do Prejulgado nº 006³, juntando a ementa da decisão e excertos do voto do relator.

Do exposto, requereu o conhecimento e provimento do recurso de revisão, a fim de afastar a multa administrativa aplicada.

O Sr. Hermes Wicthoff, em suas razões recursais (peça processual nº 057), apresentou essencialmente os mesmos argumentos da empresa recorrente, apenas deixando de invocar violação à Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e o dissídio jurisprudencial com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, mas adicionando divergência de entendimento entre a decisão recorrida e o Acórdão nº 1.759/17 — 2ª Câmara, desta Corte (Município de Reserva), que teria consignado

organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a circunstância de os serviços serem corriqueiros não significa que sejam simples ou triviais.

Requeru, portanto, diante da suposta necessidade de revisão do Prejulgado nº 006³, o conhecimento e provimento do recurso, a fim de julgar improcedente (*sic*) a tomada de contas extraordinária e afastar a multa que lhe foi aplicada.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (Instrução nº 187/25 — peça processual nº 063) opinou pelo provimento do recurso interposto pela TBD/VIA Controladoria Municipal Ltda., por entender demonstrada a divergência de entendimento em relação ao Acórdão nº 1.154/25 — Pleno, decisão por meio da qual esta Corte afastou a multa aplicada à mesma recorrente, em idêntica situação, de modo que, não identificada ausência ou falha na prestação dos serviços, não poderia a empresa ser responsabilizada por contratação de serviços, não sendo de sua alçada a observância das normas de direito público.

Opinou, portanto, pelo afastamento da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹, entendendo que a norma só poderia se dirigir ao administrador público.

Quanto ao recurso interposto pelo Sr. Hermes Wicthoff, a unidade aduziu que o invocado julgado do Supremo Tribunal Federal continua restringindo a contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação a situações excepcionais e não corriqueiras, e destacou que a contratação se deu sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93, de modo que era imperioso o cumprimento do requisito legal da singularidade dos serviços.

Afirmou não caber a revisão do Prejulgado nº 006³, na medida em que o disposto na Lei Federal nº 14.133/2021 e os entendimentos do Pretório Excelso não permitem a contratação de quaisquer serviços advocatícios, pois os serviços terceirizados não podem substituir a atividade típica da advocacia pública, sendo que a instrução probatória identificou a efetiva ocorrência dessa irregularidade, em infração ao art. 37, inciso II, da Constituição da República².



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Concluiu, portanto, pelo desprovemento do recurso interposto pelo gestor municipal, mantendo-se a decisão original, e pelo provimento do recurso interposto pela empresa contratada, a fim de excluir a multa administrativa aplicada.

O representante do Ministério Público junto a esta Corte, Exmº Sr. Procurador Michael Richard Reiner (Parecer nº 733/25 — peça processual nº 064), acompanhou integralmente as conclusões da unidade técnica, e opinou pelo provimento parcial dos recursos (*sic*), exclusivamente para afastar a multa administrativa imposta à empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.

PROPOSTA DE DECISÃO⁶

Conforme relatado, insurge-se o ex-gestor municipal contra decisão que julgou irregulares contas sob sua responsabilidade, com a aplicação de multa administrativa, em razão da contratação e pagamento de empresa prestadora de serviços de assessoria e consultoria jurídica e acompanhamento de gestão, assim como se mostra irredignada a empresa contratada, igualmente sancionada por ter prestado os aludidos serviços.

Sustentaram, em breve síntese, com argumentos bastante similares — praticamente idênticos, salvo diferenças muito pontuais —, que as decisões precedentes nestes autos teriam violado dispositivos legais que regem os processos licitatórios nacionais e aplicação de sanções nesta Corte, bem como que houve dissídio jurisprudencial com decisões de tribunais pátrios e divergência de entendimento entre julgados desta própria Corte, nos termos do art. 74, incisos III e IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁴.

Preliminarmente, nos termos do art. 488 do Regimento Interno⁷, há que se tecer considerações quanto ao preenchimento dos requisitos de cabimento do recurso de revisão.

⁶ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

⁷ Art. 488. Na sessão de julgamento do Recurso de Revisão, deverá o Relator indicar, preliminarmente, a comprovação de encontrarem-se satisfeitos os requisitos de sua admissibilidade.

Parágrafo único. Decidida a preliminar pela negativa, o Tribunal Pleno não conhecerá do recurso; se pela afirmativa, julgará a causa, aplicando o direito à espécie.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O recurso interposto pelo Sr. Hermes Wicthoff atende plenamente os pressupostos de admissibilidade relativos à tempestividade, à legitimidade, ao interesse e, notadamente, à adequação processual⁸, na medida em que cumpriu os §§ 2º, 3º e 4º do art. 486 do Regimento Interno⁹, indicando expressamente o trecho do dispositivo legal que entendeu violado, bem como as decisões do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, com pertinência temática, que em tese estariam em dissídio jurisprudencial com o acórdão recorrido, e por, fim indicou as decisões supostamente divergentes no âmbito desta Corte, de modo que deve ser plenamente conhecido.

A insurgência recursal da TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., por sua vez, pecou parcialmente em cumprir o requisito da adequação procedimental, mais especificamente o § 3º do art. 486 do Regimento Interno⁹, visto que indicou a existência de dissídio jurisprudencial entre o acórdão recorrido e decisões do Tribunal de Justiça do Estado Paraná — que evidentemente não é considerado um dos tribunais superiores, expressamente arrolados no dispositivo regimental, de modo que é imperioso o conhecimento parcial do recurso, deixando de ser realizada a análise de mérito quanto a esse ponto.

No mérito, apontou o Sr. Hermes Wicthoff, inicialmente, que o Prejulgado nº 006³ contrariaria o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no item ‘b’ do Tema nº 309 (RE nº 656.558/SP), nos seguintes termos:

“b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo

⁸ Lei Complementar Estadual nº 113/2005. Art. 69. A petição recursal, acompanhada das razões, será dirigida ao Relator, que deverá efetuar o juízo de admissibilidade, relativo à tempestividade, adequação procedimental, legitimidade e interesse.

⁹ Art. 486. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:

(...)

III - negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

IV - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.

(...)

§ 2º No caso do inciso III, deverá o recorrente transcrever o dispositivo legal e o trecho específico da decisão recorrida que lhe teria negado vigência.

§ 3º Considera-se dissídio jurisprudencial a divergência expressa da decisão recorrida com outra de Tribunal Superior, assim considerados o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal de Contas da União.

§ 4º No caso do inciso IV, a comprovação da divergência deverá ser feita mediante a indicação da decisão divergente, contendo elementos suficientes para comprovar a sua autenticidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.”

Conforme se observa, o objetivo da manifestação da Suprema Corte era assentar a constitucionalidade dos dispositivos legais que permitem a contratação de serviços privados de advocacia, desde que comprovado o respeito a critérios objetivos, exatamente o que foi feito por esta Corte por meio do Prejulgado nº 006³, que, evidentemente, sempre foi interpretado de maneira conforme com as inovações legais e eventuais alterações de entendimento do Tribunal Constitucional, e jamais sequer tangenciou sobre a absoluta impossibilidade das referidas contratações pela administração pública.

O relator do RE nº 656.558/SP, Exmº Sr. Ministro Dias Toffoli, inclusive, esclareceu, em seu voto, que acompanharia expressamente o posicionamento do Exmº Sr. Ministro Luís Roberto Barroso na ADC nº 045 — fundamentação que repetiu em voto nos quartos embargos de declaração (com julgamento ainda em andamento) —, de modo a dar relevo à prioridade constitucional da participação da advocacia pública na assessoria jurídica das respectivas entidades federativas:

“DO AJUSTE PARA ACOMPANHAR A TESE PROPOSTA PELO MINISTRO ROBERTO BARROSO NA ADC Nº 45

Na ADC nº 45/DF discute-se a constitucionalidade do art. 13, V, bem como do art. 25, II, da Lei nº. 8.666/93. A interpretação desse último dispositivo igualmente é questionada no presente tema de repercussão geral, com especial atenção às hipóteses de contratação de serviços advocatícios, tendo em vista o caso concreto subjacente ao recurso extraordinário.

O Relator da referida ação direta, Ministro **Roberto Barroso**, votou (sessão virtual de 16/10/2020 a 23/10/2020) por sua parcial procedência, conferindo aos citados dispositivos interpretação conforme à Constituição Federal para que se entenda que a contratação direta de serviços advocatícios pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente – notória especialização profissional, natureza singular do serviço e necessidade de procedimento administrativo formal –, deve observar: (i) a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

A respeito dessas duas últimas condicionantes, vale mencionar trecho da ementa do voto de Sua Excelência:

“7. Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público. A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública”

(...)” (Sem grifos no original).

(STF, Plenário, RE nº 656.558/SP, relator ministro Dias Toffoli, julgado em 28/10/2024, publicado no DJe em 26/02/2025)

A alegada decisão do Exmº Sr. Ministro Dias Toffoli na petição nº 13.458/SC, a propósito, sequer pode ser conhecida para efeito de análise de dissídio jurisprudencial nestes autos, na medida em que está em fase de julgamento pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, com devolução de vistas pelo Exmº Sr. Ministro Gilmar Mendes em 04/09/2025, de modo que não se consolidou como decisão proferida por aquela Corte, mas apenas possui a validade provisória de uma cautelar monocrática.

Não obstante, ainda assim o objeto não destoa e não desconfigura o contido na tese fixada no Tema nº 309 e no Prejulgado nº 006³, que convergem em grande parte, na medida em que se trata de mera medida acautelatória concedida — monocraticamente, repita-se — a fim de proteger eventuais direitos subjetivos decorrentes de atuações específicas (singulares) de determinado escritório de advocacia: demandas contra a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Biocombustível para a obtenção de pagamento de *royalties* pela exploração e produção de petróleo, mediante remuneração via cláusula *quota litis*.

Não há, pois, qualquer decisão que determine a inconstitucionalidade da imposição de critérios para a contratação de serviços privados de advocacia, providência inclusive já adotada pelo próprio Pretório Excelso, conforme trazido pela defesa, dada a primazia da atuação de advogados públicos na assessoria dos entes federativos.

A propósito, releva notar que o Município de Mauá da Serra optou politicamente pela instituição de Procuradoria própria, nos termos do art. 4º da Lei Municipal nº 679/2018, que destinou ao órgão as seguintes atribuições:

“Art. 4º. Compete à Procuradoria-Geral do Município promover a cobrança judicial da dívida ativo do Município ou de quaisquer outras dívidas que não forem liquidadas nos prazos legais; redigir projetos de leis, justificativas de vetos, decretos, regulamentos, contratos e outros documentos de natureza jurídica; atender consultas de ordem jurídica que lhes forem encaminhadas pelo Prefeito ou pelos diferentes órgãos da Prefeitura, emitindo parecer quando for o caso; representar e defender, em juízo ou fora dele, os direitos e interesse do Município; desempenhar outras atividades afins”

De acordo com a decisão proferida em primeira instância nestes autos (Acórdão nº 2.778/24 — 2ª Câmara, peça processual nº 031), “o Município de Mauá de Serra já contava com Procuradoria Municipal na época dos fatos, tendo como Procuradores os Srs. Thiago Buchi Batista, procurador municipal entre 01/03/2018 a 04/02/2019 e Jorge Ramon da Silva Montagnini, procurador municipal entre 05/02/2019 a 31/12/2024”, informações que não foram refutadas, de modo a incidir, como também constou naquela decisão, o fixado na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.311, de relatoria do Exmº Sr. Ministro Luiz Fux, que confirmou, em decisão publicada em abril de 2024, que a instituição de procuradorias depende da escolha política de cada município, mas que, feita essa opção, a “realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos, ressalvadas as situações excepcionais”, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que constatada “a necessidade de notória especialização profissional em serviço de natureza singular que não posa (*sic*) ser adequadamente prestado pelos integrantes do corpo próprio de procuradores”¹⁰.

Releva notar, nesse sentido, que é dever da administração pública estruturar quadro mínimo e suficiente de servidores aptos a desempenhar as atividades de natureza jurídica, de acordo com as necessidades municipais, sendo inadmissível que, passados 07 (sete) anos da instituição do órgão jurídico, aparentemente não tenham sido elaborados estudos ou adotado um planejamento capaz de incrementar a Procuradoria municipal, recorrendo-se a sucessivas terceirizações indevidas dos serviços.

Na espécie, o objeto do contrato assinado entre o Município de Mauá da Serra e a TBD/VIA Controladoria Municipal Ltda. era amplamente genérico, abrangendo

“inspeções e auditorias, assessoria e consultoria nas áreas de saúde, educação, tributação, licitações, convênios e recursos humanos; assessoria e consultoria para o sistema de controle interno; assessoria e consultoria na redação de projetos de leis; assessoria e consultoria em sindicâncias e processos administrativos disciplinares; apoio à procuradoria jurídica municipal; a atualização da estrutura administrativa da prefeitura municipal; atualização da estrutura de cargos comissionados da prefeitura municipal; acompanhamento de processos e formulação 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 emissão de certidão liberatória ao município; adoção de medidas de contenção e redução de despesa com pessoal” (fl. 012 da Instrução nº 3.801/24, da Coordenadoria de Gestão

¹⁰ Eis excerto da ementa, como transcrita no Acórdão nº 2.778/24 — 2ª Câmara:

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

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO DA APRECIACÃO 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).” (grifei)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal — peça processual nº 029) — sem grifos no original.

A dimensão contratual denota uma terceirização completa da atividade jurídica pelo município, com um plexo de atividades cuja comprovação da notória especialização da empresa nunca foi demonstrada — e dificilmente seria, mesmo nos termos do § 3º do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021⁵, o que impede a adoção da inexigibilidade de licitação, de modo que, nos casos em que a terceirização é justificada e legalmente permitida, a regra é a obrigatoriedade de licitar, nos termos do Prejulgado nº 006³ e do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República¹¹.

Assim recentemente decidiu o Tribunal de Contas da União:

“SUMÁRIO:

DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS PACTUADOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE DE DISPUTA. OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL E LEGAL DA OBRIGATORIEDADE GERAL DE LICITAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO À ENTIDADE PARA QUE SE ABSTENHA DE PRORROGAR O CONTRATO.”

(TCU, Plenário, Acórdão nº 1.372/2024, relator ministro Marcos Bemquerer, julgado em 10/07/2024).

Ainda que a expressão “de natureza singular” tenha sido substituída pela “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”, os fundamentos adotados pela decisão recorrida são absolutamente suficientes para indicar a inadequação da contratação realizada, dado que é notório que a não

¹¹ A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

infração ao princípio do concurso público impõe a excepcionalidade das terceirizações realizadas, sob pena de se entregar ao particular, ao cabo, a própria gestão pública, o que é amplamente vedado pelos princípios democrático e republicano, e, na espécie, desrespeitam a constitucionalmente tutelada advocacia pública — seja pela opção de constituição de procuradoria ou não (na espécie, constituída).

Não se olvide, inclusive, que, afora toda a fundamentação alhures, os contratos assinados antes da vigência da Lei Federal nº 14.133/21 são regidos de acordo com as regras previstas pela legislação revogada, nos estritos termos do art. 190 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹², de modo que a singularidade do objeto deveria ter sido comprovada à época e tornaria, desde já, inapta para a análise de dissídio jurisprudencial a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no AgEg no HC nº 669.347/SP.

Não obstante, de igual modo é plenamente contestável a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho, existindo verdadeira massificação genérica de sua atuação no Estado do Paraná, invariavelmente com a apresentação de defesas, ao menos nesta Corte, que são efetivamente cópias umas das outras, evidenciando a ausência de caráter personalíssimo dos serviços prestados, na medida em que cada município possui suas idiossincrasias, de modo que os serviços contratados por inexigibilidade de licitação eram, portanto, de caráter ordinário, corriqueiro e trivial, ou seja, ainda que fosse comprovadamente necessária a terceirização excepcional, por insuficiência de pessoal, deveria ser precedida de ampla concorrência, medida que era — destaque-se — de responsabilidade do gestor público, e não da empresa contratada.

Não à toa, e basicamente sob os mesmos fatos e fundamentos, já há diversas decisões condenatórias dos gestores municipais nesta Corte, mesmo que ainda sem trânsito em julgado em diversas ocasiões, o que indica forte tendência de pacificação jurisprudencial nesse sentido: Acórdão nº 2.779/24 — 2ª Câmara, relator Exmº Sr. Conselheiro Fabio de Souza Camargo, mantido pelo

¹² 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

Acórdão nº 1.154/25 — Pleno, relator Exmº Sr. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (Município de Araruna); Acórdão nº 902/25 — 1ª Câmara, relatora Conselheira Substituta Muryel Hey, mantido, na condenação do gestor, pelo Acórdão nº 1.997/25, relator Exmº Sr. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (Município de Grandes Rios); Acórdão nº 3.929/24 — 2ª Câmara, relator Exmº Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, mantido pelo Acórdão nº 2.382/25 — Pleno, relator Exmº Sr. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral (Município de Juranda); Acórdão nº 2.938/24 — 2ª Câmara, relator Exmº Sr. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, mantido pelo Acórdão nº 2.165/25 — Pleno, relator Exmº Sr. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral (Município de Faxinal); e Acórdão nº 2.343/25 — 1ª Câmara, relator Exmº Sr. Conselheiro Substituto José Maurício de Andrade Neto (Município de Santo Inácio).

Por fim, descabidas as alegações de divergência de entendimento no âmbito deste Tribunal de Contas em relação ao gestor municipal. Inicialmente, porque o Acórdão nº 1.759/17 — 2ª Câmara remonta decisão isolada proferida em processo instaurado em 2014, com contexto próprio, e que não foi devidamente cotejado com o dos presentes autos; ainda que fosse, também não mais refletiria o entendimento atual pacificado nesta Corte de Contas, o que impõe a reafirmação da jurisprudência em voga, já sobejamente referenciada acima.

Noutro viés, pretendeu o recorrente, quanto ao Acórdão nº 1.154/25 — Pleno, que o mero encaminhamento dos autos ao Gabinete da Presidência para avaliação da necessidade de revisão do Prejulgado nº 006³ denotasse uma divergência de entendimento. Ora, a reavaliação ou reestudo de temas cujos posicionamentos foram pacificados nesta Corte é medida corriqueira e constante — a fim de alinhar-se à constante evolução do direito, e não implica necessariamente a alteração do Prejulgado ou da Uniformização de Jurisprudência, que até mesmo podem ser reafirmados ou simplesmente atualizados. Inexiste decisão deste Tribunal que invalide o contido no aludido prejulgado, e sequer processo instaurado com essa finalidade.

Destarte, é mister menção reforçada ao Acórdão nº 1.997/25 — Pleno, de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que tratou brilhante e pormenorizadamente sobre fundamentos já aduzidos na presente fase recursal. Por brevidade, faz-se a transcrição da parte relevante do Despacho nº 1.289/25, publicado em 05/09/2025, da lavra do mesmo relator, já transitado em julgado, que negou conhecimento a recurso de revisão naqueles mesmos autos, e resumiu de forma suficiente os argumentos então lançados, de forma muito semelhante às razões de fato e de direito contidas no presente feito:

“2. Fundamentação

Com máxima vênia aos argumentos tecidos pelo Sr. Antonio Cláudio Santiago, não se logrou demonstrar que nas decisões atacadas existem possíveis “*negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais*” e/ou “*divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente*”, não merecendo recebimento o recurso de revisão.

2.1 Tema 309-STF

A questão já restou devidamente apreciada no Acórdão 1997/25-STP:

Inicialmente, é preciso esclarecer que o decidido no RE 656.558/SP, Tema 309 do STF, em nada se contrapõe ao Prejulgado 06 deste Tribunal. As decisões são, na verdade, complementares, operando em distintos planos normativos e com escopos de atuação que se harmonizam para reforçar a probidade e a eficiência na Administração Pública. O Supremo Tribunal Federal, em sua função precípua de guardião da Constituição Federal, estabeleceu os parâmetros constitucionais que validam, de forma excepcionalíssima, a contratação direta de serviços advocatícios por inexigibilidade, delineando requisitos como a natureza singular do serviço, a notória especialização do profissional e, crucialmente, a demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do quadro próprio da Administração Pública.

[...]

No presente caso, a condenação atacada não se baseou em proibição irrestrita ou genérica de contratação de escritórios de advocacia. Pelo contrário, a decisão recorrida, ao apurar a irregularidade, apurou que não foram atendidos os pressupostos necessários à validade da contratação, a saber, a realização de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimento administrativo prévio e motivado, no qual tivessem sido **demonstrados**, de forma objetiva, a **singularidade do serviço**, a **notória especialização profissional** do contratado, a **inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do quadro próprio** do Poder Público e que o valor cobrado estava compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso.

No caso, a contratação por inexigibilidade de licitação de serviços de consultoria jurídica e acompanhamento de gestão, **de caráter rotineiro**, deu-se **sem a observância desses critérios essenciais estabelecidos pelo próprio STF**, fato agravado em razão de o quadro de pessoal do Município de Grandes Rios contar com Advogado estatutário.

Isso posto, resta também refutada a assertiva que compara o presente caso à Petição 13.458/SC do STF. A decisão do Ministro Dias Toffoli que visou suspender um prejulgado do TCE-SC, tratou de normativa que generalizadamente impedia a contratação de advogados por municípios catarinenses, sem permitir a análise das peculiaridades de cada situação, o que difere substancialmente do cenário em questão no Tribunal de Contas do Paraná.

Em suma, o a decisão recorrida, assim como o Prejulgado 06 deste Tribunal, encontram-se em plena harmonia com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 656.558/SP (Tema 309), pois no caso em apreciação o contrato julgado irregular falhou em apresentar um escopo bem definido, caracterizando-se como um mero acompanhamento de gestão, em vez de um serviço singular que justificasse a inexigibilidade, não havendo, também, qualquer demonstração da notória especialização profissional dos contratados, nem tampouco a compatibilidade do valor pago com os preços de mercado para os serviços específicos a serem executados.

(...)

2.2. Negativa de vigência à Lei 14.133/2021

A questão já restou devidamente apreciada no Acórdão 1997/25-STP:

A tentativa de amparar a contratação tida por irregular na Lei nº 14.133/2021 e na atual jurisprudência do STJ sobre "natureza predominantemente intelectual" e "notória especialização", também se apresenta descabida e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deve ser refutada de forma contundente por duas razões fundamentais.

Em primeiro lugar, e de forma inquestionável, a contratação em questão foi realizada em **2017**, sob a égide da **Lei nº 8.666/93**. A Lei nº 14.133/2021 entrou em vigor apenas em 1º de abril de 2021, com um período de transição que não confere efeito retroativo para validar atos que eram irregulares sob a legislação anterior. Conforme amplamente reconhecido pela jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, os processos licitatórios e contratos administrativos são disciplinados pela lei em vigor na data de sua instauração ou assinatura, mantendo a validade e a regência da Lei nº 8.666/93 para as avenças anteriores até o seu término ou eventual rescisão. Assim, qualquer irregularidade ou ilegalidade cometida sob a Lei nº 8.666/93 deve ser analisada e julgada exclusivamente à luz dos preceitos daquela norma, tornando a invocação da Lei nº 14.133/2021 pela defesa sem qualquer amparo para o caso concreto.

(...)

2.3 Acórdão nº 1759/2017-S2C

A divergência jurisprudencial deve ser demonstrada de maneira analítica, o que implica uma comparação estruturada, pontual e substancial entre os fundamentos jurídicos do acórdão recorrido e o julgado paradigma.

A citação de decisões esparsas que divergem de aspectos isolados da decisão impugnada não atende ao requisito de demonstração analítica exigido pela norma regimental. O dissídio jurisprudencial, para ser configurado, não pode repousar sobre fragmentos do raciocínio jurídico da decisão recorrida, tampouco sobre interpretações parciais de trechos isolados, sob pena de inviabilizar a própria lógica do recurso de revisão, que é a revisão de um julgado à luz de precedente conflitante e plenamente aplicável ao caso concreto.

Verifica-se que o Recorrente se limita a indicar decisões pretéritas, que, em tese, divergem de partes pontuais do acórdão combatido. Entretanto, nenhum desses julgados, isoladamente, ou mesmo em conjunto, enfrenta a totalidade dos fundamentos adotados na decisão recorrida. A jurisprudência paradigma, para ser apta a ensejar o recurso de revisão, deve tratar da mesma matéria, sob a mesma moldura fática e com a mesma densidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

argumentativa, a fim de que se possa constatar um real conflito de entendimentos, e não meras aparentes contradições pontuais.

A utilização de múltiplos acórdãos, cada qual se opondo a um aspecto específico da decisão recorrida, fere a lógica sistêmica da divergência jurisprudencial. Isso porque o dissídio, para ser relevante e justificável como causa revisional, deve emergir de um confronto integral de teses jurídicas, de modo que uma decisão paradigma tenha enfrentado e decidido, de forma oposta, todos os principais fundamentos do julgado impugnado.

Além de o Acórdão 1997/25-STP não indicar em nenhum momento que os serviços prestados seriam “*comuns, simples ou banais*”, expressamente assevera que a singularidade do objeto contratado é apenas “o ponto de partida”, havendo várias outras características (não abordadas no acórdão paradigmático) que o serviço deveria possuir para justificar a contratação por inexigibilidade:

1. Singularidade do Objeto Contratado: Este é o ponto de partida. O serviço não pode ser rotineiro, comum ou de mera assessoria continuada. Ele deve possuir características tão peculiares ou exigir uma abordagem tão única que o diferencie de serviços ordinários. No contexto da Lei nº 8.666/93, sob a qual o contrato em análise foi firmado, a natureza singular do serviço era um requisito explícito e inafastável. A Lei nº 14.133/2021 substituiu essa exigência por “natureza predominantemente intelectual”, mas a lógica subjacente de não-rotineiridade e complexidade se mantém.

2. Inviabilidade da Competição: Deve-se demonstrar que, devido à especificidade do serviço e à qualificação exigida do profissional, não é possível estabelecer critérios objetivos de comparação entre diferentes propostas em um processo licitatório. A subjetividade da performance do especialista impede a mensuração competitiva.

3. Qualificação Técnica Diferenciada do Contratado: O profissional ou empresa deve possuir um conhecimento, experiência ou habilidade que o coloque em um patamar superior à média do mercado para aquele objeto específico. Isso pode ser evidenciado por:

✓ **Experiência comprovada** em projetos análogos de alta complexidade e sucesso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

✓ **Reconhecimento acadêmico ou profissional** (publicações, prêmios, palestras, atuação em entidades de classe relevantes).

✓ **Composição de equipe técnica** de altíssimo nível, com expertise reconhecida individualmente.

✓ **Testemunhos** de clientes ou pareceres de autoridades no campo que atestem sua unicidade.

4. Pertinência Temática e Indispensabilidade: A especialização deve ser diretamente relevante e indispensável para a solução do problema ou a execução do serviço específico almejado pela Administração. Não basta ser especialista em uma área geral; a expertise deve ser exatamente naquilo que o caso demanda de forma singular e crucial.

5. Procedimento Administrativo Formal e Fundamentado: Todos esses elementos devem ser minuciosamente documentados em um processo administrativo prévio à contratação. A decisão de contratar por inexigibilidade deve ser acompanhada de pareceres técnicos e jurídicos que comprovem a notória especialização e a singularidade do serviço, justificando por que apenas aquele profissional/empresa pode atender à necessidade da Administração. Isso inclui a demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público, conforme Tema 309 do STF.

(...)

2.4 Notória Especialização

Tal qual indicado no item anterior, a utilização de múltiplos acórdãos, cada qual se opondo a um aspecto específico da decisão recorrida, fere a lógica sistêmica da divergência jurisprudencial. Isso porque o dissídio, para ser relevante e justificável como causa revisional, deve emergir de um confronto integral de teses jurídicas, de modo que uma decisão paradigma tenha enfrentado e decidido, de forma oposta, todos os principais fundamentos do julgado impugnado.

Ademais, o Acórdão 1997/25-STP não indica a ausência de comprovação de notória especialização como causa única para demonstrar a não comprovação de preenchimento os requisitos para justificar a contratação por inexigibilidade.

(...)

2.5 Acórdão 1154/2025-STP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora em tal decisão se reconheça a necessidade de atualização do Prejulgado 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”*, não se logrou demonstrar de forma específica um ponto em tal julgado em que exista entendimento diverso relativamente à decisão que ora se pretende atacar.” (Grifos no original).

É conclusão lógica, portanto, diante de todo o aludido, o desprovemento do recurso de revisão interposto pelo Sr. Hermes Wichthoff.

Toda a fundamentação relativa à tese fixada no Tema nº 309, do Supremo Tribunal Federal, à decisão monocrática contida na petição nº 13.458/SC, também da Suprema Corte, à não violação do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/21⁵ — e consequentemente da aplicabilidade da Lei Federal nº 8.666/93 —, e à decisão contida no AgRg no HC nº 669.347/SP, do Superior Tribunal de Justiça, aproveita-se, sem exceção, ao recurso de revisão interposto pela TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.

As alegações que se referem a decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não foram conhecidas.

Assiste razão à recorrente, entretanto, ao suscitar a divergência de entendimento no âmbito desta Corte, notadamente ao apontar o teor do Acórdão nº 1.154/25 — Pleno, de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, que afastou a multa aplicada à empresa, por não ser de sua responsabilidade a análise da legalidade do certame, bem como pelo fato de que foi sancionada unicamente por prestar os serviços tidos por irregulares.

Embora não se vislumbre, a princípio, uma proibição conceitual da aplicação de multas a agentes privados, considerando a exegese do parágrafo único do art. 86 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹³, que prevê a aplicação de

¹³ Art. 86. Ficam sujeitos às sanções previstas nesta lei os jurisdicionados definidos no Capítulo II, do Título I, sem prejuízo de outras pessoas jurídicas ou físicas, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, por disposição legal. Parágrafo único. A multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato, devendo o Acórdão definir as responsabilidades individuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sanção individual àqueles que concorrerem para o fato — numa melhor compreensão jurídica, concorrerem para a prática do ato infracional —, o caso dos autos não permite, sob nenhuma perspectiva, a responsabilização da empresa por ter sido contratada, por ato do Poder Público, e prestado os serviços objetos da avença.

Não há nos autos qualquer indicação de fraude, conluio, dano ao erário ou outra participação infracional da TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. Este relator, em situação idêntica, nos autos nº 327.816/24 (Município de Bela Vista do Paraíso), em fundamentação encampada pelo voto parcialmente vencedor do Exmº Sr. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, já havia indicado expressamente que

“diante da prestação dos serviços contratados, não há hipótese de atribuir qualquer responsabilidade à empresa TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA — ME, pois não praticou atos administrativos relativos à contratação, tampouco era responsável por dinheiros, bens e valores públicos, na exegese do art. 71, inciso II, da Constituição da República, na medida em que nas contratações administrativas não há a transferência voluntária de dinheiro público, mas o pagamento como contraprestação aos serviços prestados.”

(Acórdão nº 3.262/24 — 1ª Câmara, relator original Exmº Sr. Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania, relator para o acórdão Exmº Sr. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares).

Foi assertivo também o relator do Acórdão nº 1.154/25 — Pleno, Exmº Sr. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (Município de Araruna), conforme indicado pela defesa, cujo excerto ora se transcreve:

“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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.”

Também de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, merece atenção o voto condutor do Acórdão nº 1.997/25 — Pleno (Município de Grandes Rios):

“Embora a TDB/VIA, como prestadora de serviços especializados em gestão pública, possua deveres profissionais e éticos, a principal responsabilidade por configurar e manter a regularidade do vínculo contratual com a Administração reside no ente público contratante e em seus agentes. O Prejulgado nº 06 serve primordialmente como um balizador para a conduta da Administração Pública, detalhando as exigências para contratações válidas. A inobservância dessas regras por parte do Município não pode, por si só, transferir o ônus da irregularidade processual para a empresa que prestou o serviço, especialmente quando não é questionada sua efetiva prestação.

A finalidade das sanções impostas por esta Corte é educar e coibir práticas ilegais, focando principalmente nos responsáveis pela gestão da coisa pública. No presente caso, a irregularidade da contratação advém, em grande medida, da falha do Município em aderir às condições e processos estabelecidos para a terceirização, conforme o próprio Prejulgado nº 06 exige. A multa administrativa à contratada, em que pese sua sujeição à jurisdição deste Tribunal, representa uma punição adicional por uma irregularidade cujo controle primário e dever de observância eram do órgão contratante.

Portanto, em um reexame da questão à luz da primariedade da responsabilidade do gestor público, conforme a exegese do Prejulgado nº 06, e considerando que não se questiona a prestação dos serviços e que a penalidade em questão não se trata de restituição, a manutenção da multa administrativa à TDB/VIA afigura-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desproporcional e em desalinho com a principal diretriz de responsabilização estabelecida pelo precedente. Concluo, assim, pelo acolhimento do recurso recursal, exclusivamente no que tange ao afastamento da multa aplicada a contratada TDB/VIA.

Em suma, a TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., ao celebrar contrato com o Município de Grandes Rios, enquadra-se, de fato, na sujeição à fiscalização e às sanções deste Tribunal, conforme os dispositivos legais citados. Contudo, a multa administrativa imposta, embora decorrente da violação à norma legal perpetrada no âmbito da relação contratual, deve ser revista à luz da primária e substancial responsabilidade do órgão contratante e de seus gestores em assegurar a conformidade da contratação, conforme amplamente detalhado no Prejulgado nº 06. A atuação da contratada se deu em resposta a uma demanda da Administração, cuja obrigação precípua era de conformar seus atos aos ditames legais e aos entendimentos desta Corte. A penalidade, nesse contexto, deve recair prioritariamente sobre quem detinha o dever legal de gerir o processo contratual em sua integralidade, conforme delineado acima.”

No mesmo diapasão, no voto condutor do Acórdão nº 3.929/24 — 2ª Câmara (Município de Juranda), o Exmº Sr. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, de maneira objetiva, negou a aplicação de sanções a outros responsáveis senão a prefeita, entre os quais a unidade técnica havia arrolado a TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.:

“Deixo de aplicar as demais sanções sugeridas nos autos, haja vista que não houve a demonstração de dano ao erário (os serviços foram prestados pela empresa contratada), tampouco a ocorrência de fraude.”

Há que se ressaltar que a figura processual do recurso de revisão, nos casos de suposta violação à lei ou divergências jurisprudenciais, internas ou externas, não se presta à reanálise dos fatos constituídos nos autos e já devidamente analisados nas instâncias inferiores, sob pena do desvirtuamento do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instituto, havendo que apenas se subsumir os fatos já compreendidos no iter processual ao direito aplicável à espécie.

É nesse sentido que encontra guarida a pretensão da recorrente. A multa que lhe foi aplicada nos presentes autos se deu por “prestar serviços de consultoria jurídica e acompanhamento de gestão” — fatos incontroversos —, “em desacordo com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal e ao Prejulgado nº 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná” (item III¹⁴ do Acórdão nº 2.778/24 — 2ª Câmara, peça processual nº 031), mesmos fatos que resultaram no afastamento de responsabilidade da empresa, seja para aplicação de multas ou demais sanções, nos autos nº 327.861/24, nº 685.208/24, nº 313.843/25 e nº 314.030/24, cujas decisões já foram acima citadas.

Ainda que existam entendimentos contrários, o desiderato do recurso de revisão é exatamente dar início à promoção de uma unicidade jurisprudencial, a fim de mantê-la estável, íntegra e coerente, respeitadas as posições diversas, por evidente, nos termos do *caput* do art. 926 do Código de Processo Civil¹⁵.

Na espécie, conforme já exaustivamente exposto, a melhor hermenêutica indica que a responsabilização de particulares não prescinde da efetiva comprovação de que deram causa ou concorreram para a prática de atos administrativos ilegais, e não podem sobrevir do simples cumprimento de contratos subscritos com fulcro em atuação irregular dos gestores municipais, na medida em que são intrínsecas aos atos administrativos, notadamente aos terceiros de boa-fé, as presunções de legitimidade e veracidade; a má-fé do particular, por sua vez, deve ser sobejamente demonstrada.

Inexistindo, portanto, e por último, no ato inicial de condenação, qualquer indicação de concorrência infracional, conluio, má-fé, dano ao erário ou qualquer outra conduta que possa infirmar a presunção de honestidade e lealdade do particular, apenando-se apenas pela prestação de serviços que foram

¹⁴ “III- aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 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 nº 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.”

¹⁵ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratados pelo gestor público sem a observância das normas de regência a ele imputáveis, estar-se-ia desvirtuando a correta prática sancionatória inerente ao controle externo, em descompasso com a primazia da responsabilidade daqueles que são os jurisdicionados originários das cortes de contas, nos termos do art. 71 da Constituição da República¹⁶.

Diante de todo o exposto, voto para que este Tribunal:

i) conheça o recurso de revisão interposto pelo Sr. Hermes Wichhoff para, no mérito, negar-lhe provimento; e

ii) conheça parcialmente o recurso de revisão interposto pela empresa “TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.” para, na parte conhecida, dar-lhe provimento, a fim de afastar a multa administrativa imposta pelo item III¹⁴ do Acórdão nº 2.778/24 — 2ª Câmara, posteriormente mantida pelo Acórdão nº 1.042/25 — Pleno, mantendo-se hígidas as demais disposições da decisão recorrida.

VISTOS, relatados e discutidos,

¹⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, o recurso de revisão interposto pelo Sr. Hermes Wicthoff para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**;

II – **CONHECER EM PARTE** o recurso de revisão interposto pela empresa “TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.” para, **na parte conhecida, dar-lhe provimento**, a fim de afastar a multa administrativa imposta pelo item III¹⁴ do Acórdão nº 2.778/24 — 2ª Câmara, posteriormente mantida pelo Acórdão nº 1.042/25 — Pleno, mantendo-se hígidas as demais disposições da decisão recorrida.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente