



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 986920/16  
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SAPOPEMA  
INTERESSADO: GIMERSON DE JESUS SUBTIL, GRADIM - SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, HAMILTON PEREIRA ZANELLA, MUNICÍPIO DE SAPOPEMA, PAULO MAXIMIANO DE SOUZA JUNIOR  
PROCURADOR: ALEXANDRE DOMINGUES GRADIM, RONALDO SILVA DA CONCEIÇÃO  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 2084/21 - Segunda Câmara

**EMENTA:** Tomada de Contas Extraordinária. Comunicação de irregularidade. Contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias. Remuneração dos serviços estipulada através de percentual sobre os valores efetivamente compensados. Pagamento antecipado. Ausência de comprovação das efetivas compensações. Caracterização de lesão ao erário. Julgamento pela Irregularidade da Tomada de Contas Extraordinária.

### 1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de Comunicação de Irregularidade formalizada por meio do Ofício Nº 553/2016 - COFIM, decorrente do apontamento originário do Procedimento de Acompanhamento Remoto (PROAR), com o código identificador nº 1544, criado no Sistema Gerenciador de Acompanhamento (SGA), realizado em face do Município de Sapopema, cujo objeto é a contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias.

A Comunicação de irregularidade apontou as seguintes possíveis irregularidades: a) Antecipação de pagamento sem a correspondente contraprestação - desobediência ao art. 65, II, c, da Lei nº 8.666/93; b) terceirização irregular.

Através do Despacho nº 1625/16<sup>1</sup> e do Despacho nº 1647/16<sup>2</sup>, foi recebida a Comunicação de Irregularidade como Tomada de Contas Extraordinária, com a determinação de citação do Município de Sapopema; do Sr. Gimerson de Jesus Subtil, Prefeito; do Sr. Hamilton Pereira Zanella, Procurador Municipal; e da GRADIM – Sociedade Individual de Advocacia, empresa contratada e anteriormente intitulada de Castellucci Figueiredo e Advogados Associados.

<sup>1</sup> Peça 12 destes autos.

<sup>2</sup> Peça 14 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após as devidas citações, o Município de Sapopema e o Sr. Gimerson de Jesus Subtil apresentaram defesa conjunta<sup>3</sup>, alegando que a contratação ocorreu dentro da legalidade; que seria mais benéfico ao Município que escritório especializado obtivesse o crédito em vez do corpo jurídico municipal, por ser um serviço específico, com objeto determinado e não corriqueiro para a Administração; que o setor jurídico municipal não estava familiarizado com a matéria; que seriam necessários investimentos financeiros na estruturação do setor jurídico para atender tal objetivo; que o setor jurídico não transmitia a necessária confiança para tal providência; que não há óbice legal para a contratação de escritório de advocacia; que tal decisão decorre da discricionariedade do administrador; que, para a verificação da especialidade da contratação, deve se verificar se o objeto da contratação está inserida no currículo acadêmico do curso de direito imposto pelo Ministério da Educação; que foi realizada licitação na modalidade de tomada de preços; que a aferição de especialização de trabalhos jurídicos deve considerar a formação dos membros do escritório contratado; que a terceirização de serviços jurídicos deve ocorrer de modo excepcional, para prestação de serviços singulares, que não integram o rol de atribuições dos procuradores do ente; que o Município possui somente um advogado para atendimento de toda demanda jurídica do ente; que a ausência de procuradoria jurídica estruturada é constitucionalmente prevista e autorizada pelo art. 1º, art. 30 e art. 132 Constituição Federal; que a atividade jurídica não se enquadra como atividade fim ou meio, mas conforme a situação corresponde a um ou outro; que não houve pagamento antecipado pelo serviço prestado; que o momento do pagamento é quando o contratante auferiu vantagem financeira, e não quando ela se torna definitiva; que a homologação é mero exaurimento do ato; que a compensação extingue o crédito tributário; que na hipótese de compensação irregular há incidência de multa; que a vantagem auferida pelo Município ocorre no momento da compensação.

O Sr. Hamilton Pereira Zanella apresentou peça de defesa<sup>4</sup>, alegando que é o único advogado do Município, sendo responsável por mais de 500 ações judiciais e assessoria em todos os departamentos; que a contratação é de natureza técnica especializada; que não se trata de terceirização; que é possível contratar serviços jurídicos por meio de licitação; que o art. 37, II, da Constituição Federal é de eficácia limitada; que a Constituição não exige que os municípios possuam procuradoria própria; que a decisão final da contratação compete unicamente ao chefe do Poder Executivo, tendo o parecer jurídico natureza instrutiva e norteadora; que os serviços prestados são complexos e não se encerram com eventual homologação do poder público; que o objeto contratado não corresponde a atividade permanente do setor jurídico do Município; que a compensação se encerra em si, sendo a homologação mero exaurimento do ato; que a compensação não constitui condição resolutória da extinção do crédito tributário, servindo somente para confirmar a extinção; que o seu papel limitou-se ao procedimento licitatório, solicitado pelo Poder Executivo; que o procedimento licitatório obedeceu a todos os ditames legais.

A empresa Gradim Sociedade Individual de Advocacia, atual razão social da empresa Castelluci Figueiredo e Advogados Associados, também apresentou peça de defesa<sup>5</sup>, alegando que os pagamentos à empresa contratada não estão

---

<sup>3</sup> Peça 22 destes autos.

<sup>4</sup> Peça 26 destes autos.

<sup>5</sup> Peça 31 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

condicionados à homologação por parte da Receita Federal, tampouco por sentença transitada em julgado; que a partir do lançamento na GFIP o Município já passa a usufruir dos créditos compensados; que os serviços são dotados de especificidade e complexidade, não possuindo a procuradoria municipal expertise e know-how; que é especializada em Direito Tributário Previdenciário Municipal, ou seja, atua especificamente na análise de tributos recolhidos por municípios paulistas junto ao INSS mediante a folha de pagamentos; que, mediante compensações tributárias, o Município recuperou receitas públicas relevantes; que as compensações são lícitas, respaldadas pela lei; que podem ocorrer independentemente de trânsito em julgado e anuência da Receita Federal; que a GFIP por si só constitui o crédito tributário, já operando a sua extinção pela compensação; que não se aplica o art. 170-A do Código Tributário Nacional ao presente caso; que se trata de compensação administrativa, independente da esfera judicial; que propõe medidas judiciais preventivamente para que o Delegado da Receita Federal se abstenha de aplicar penalidades ou obstaculizar a compensação; que é notória a especialização do escritório; discorre sobre o mérito das compensações; que os serviços foram efetivamente prestados, havendo expressiva recuperação de verbas públicas; que os pagamentos realizados são legítimos; que a administração tem o dever de adimplir os serviços realizados; que se houvesse a omissão da administração em recuperar tais verbas, caracterizaria renúncia de receitas; que os municípios pequenos não possuem auditores e advogados com experiência no ramo.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 3016/18<sup>6</sup>, opinou pela irregularidade das contas, com devolução de valores e aplicação de multas.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 657/18 – 4PC<sup>7</sup>, solicitou nova oitiva do Município, para que comprovasse o exato valor financeiro das vantagens auferidas provenientes das compensações administrativas, devendo informar, também, se houve homologação pela Receita Federal e se os servidores municipais adquiriram expertise para realizar por conta própria as atividades do ajuste ora impugnado.

Através do Despacho nº 1201/18<sup>8</sup>, foi determinada a realização de intimação do Município para que atendesse ao pedido ministerial.

O Município informou<sup>9</sup> que a Receita Federal ainda possui prazo para realizar as homologações; que não se tem notícias de homologações efetuadas; que se infere a possível transferência de conhecimento decorrente do serviço prestado, pois há funcionários atualmente que estão aptos a executarem as atividades; que acompanham demonstrativos das receitas arrecadadas com a restituição de INSS na folha de pagamento.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 49/19 – 4PC<sup>10</sup>, opinou pela irregularidade das contas, com devolução de valores, tendo em vista a

---

<sup>6</sup> Peça 55 destes autos.

<sup>7</sup> Peça 56 destes autos.

<sup>8</sup> Peça 57 destes autos.

<sup>9</sup> Peça 61 destes autos.

<sup>10</sup> Peça 63 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ausência de apresentação de comprovação das homologações das compensações realizadas, e aplicação de multas.

Através do Despacho nº 385/19<sup>11</sup>, foi determinada a realização de intimação do Município para que apresentasse comprovação de como foi realizada a fiscalização do contrato; relatórios e memórias de cálculo com indicação clara do fundamento para ensejar cada operação de compensação; conclusão da Receita Federal acerca do encontro de contas previsto na Portaria RFB 754/2018, bem como a adequação dos pagamentos realizados à empresa contratada.

Após a devida intimação, o Município informou que o acompanhamento foi realizado com base nos relatórios encaminhados pela empresa vencedora do certame e já juntadas aos autos; que existe uma ação judicial que o Município move contra a empresa vencedora do certame; que o processo licitatório foi legal; e solicitou dilação do prazo para apresentar comprovações das compensações perante a Receita Federal e regularização de eventuais pendências.

Através do Despacho nº 955/19<sup>12</sup>, o pedido de dilação de prazo foi atendido.

O Município deixou transcorrer o prazo concedido sem qualquer manifestação, conforme Certidão de Decurso de Prazo nº 689/19<sup>13</sup>.

Foi concedido novo prazo ao Município, conforme Despacho nº 1142/19<sup>14</sup>.

Novamente o Município deixou transcorrer o prazo sem apresentar as comprovações das compensações perante a Receita Federal, conforme Certidão de Decurso de Prazo nº 357/20<sup>15</sup>.

Após os presentes autos serem levados à julgamento, inclusive com concessão de vistas<sup>16</sup>, o Município de Sapopema e o Sr. Gimerson de Jesus Subtil apresentaram petição<sup>17</sup>, informando que o Município está movendo ação de improbidade administrativa contra a empresa GRADIM & Advogados Associados, visando ao ressarcimento quanto aos valores pagos, uma vez que o escritório de advocacia não realizou os serviços questionados; que o referido processo encontra-se concluso para sentença; que o Município foi diligente em seu dever de fiscalização; que o resultado da ação de improbidade acaba sendo diretamente relacionada ao conteúdo dos Despachos nº 385/19 e 1142/19; que solicita prazo para juntada dos vídeos das testemunhas, colhidos em audiência judicial; que sejam sobrestados os presentes autos até a prolação de sentença na referida ação de improbidade, a fim de se evitar eventual restituição em duplicidade.

---

<sup>11</sup> Peça 64 destes autos.

<sup>12</sup> Peça 72 destes autos.

<sup>13</sup> Peça 76 destes autos.

<sup>14</sup> Peça 77 destes autos.

<sup>15</sup> Peça 83 destes autos.

<sup>16</sup> Peça 84 destes autos.

<sup>17</sup> Peça 86 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O presente processo foi retirado de pauta, conforme Certidão de Sessão nº 12/20 – S1C<sup>18</sup>.

O Município de Sapopema e o Sr. Gimerson de Jesus Subtil apresentaram<sup>19</sup> Acórdão deste Tribunal de Contas, como forma de memorial descritivo.

Em nova manifestação<sup>20</sup>, o Município de Sapopema e o Sr. Gimerson de Jesus Subtil apresentaram sentença de procedência da ação judicial movida contra a empresa contratada.

Foram concedidas vistas dos presentes autos<sup>21</sup>

Após adiamentos<sup>22</sup>, os presentes autos foram retirados de pauta<sup>23</sup>

Por fim, vieram os autos conclusos.

### 2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de Comunicação de Irregularidade formalizada pela COFIM, realizado em face do Município de Sapopema, cujo objeto trata da contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias.

O Município de Sapopema contratou serviços de consultoria para promover compensação de verbas recolhidas indevidamente ao INSS, a título de contribuição previdenciária, conforme descrito no Anexo I<sup>24</sup> do Edital.

A empresa Gradim Sociedade Individual de Advocacia, anteriormente intitulada Castelluci Figueiredo e Advogados Associados, sagrou-se vencedora do certame, após indeferimento de recurso administrativo de sua única concorrente, pelo preço de 20% do valor recuperado administrativamente, a ser pago de forma proporcional ao êxito da recuperação fiscal de recursos pagos indevidamente ao INSS, com valor máximo de 400.000,00, previsto contratualmente.

Conforme quadro constante na pg. 05 da peça 03 destes autos, foi pago à empresa contratada o valor de R\$ 170.000,00, em 06 parcelas, entre 07/2014 e 07/2016.

Com isso, a Comunicação de Irregularidade apontou a ocorrência de terceirização irregular, em razão de que a terceirização de serviços jurídicos deve ser excepcional, somente para serviços singulares, que não integrem o rol de atribuições do ente, conforme entendimento consolidado deste Tribunal de Contas.

---

<sup>18</sup> Peça 88 destes autos.

<sup>19</sup> Peça 90 destes autos.

<sup>20</sup> Peça 93 destes autos.

<sup>21</sup> Peça 94 destes autos.

<sup>22</sup> Peça 96 e 97 destes autos.

<sup>23</sup> Peça 98 destes autos.

<sup>24</sup> Pg. 28 da peça 06 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Comunicação de Irregularidade apontou, também, a ocorrência de antecipação de pagamento sem a devida contraprestação dos serviços, uma vez que não houve homologação pela Receita Federal das compensações realizadas diretamente pelo contribuinte e informadas através de declarações ao fisco, apesar dos pagamentos realizados à empresa contratada.

Após analisar as alegações apresentadas pelos Interessados, acompanho parcialmente o opinativo lançado pela Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM e pelo Ministério Público de Contas e considero irregular a presente Tomada de Contas Extraordinária, conforme passo a expor.

Inicialmente, este Tribunal de Contas possui entendimento consolidado, nos termos do Prejulgado nº 06, de que a terceirização de serviços jurídicos e contábeis somente pode ocorrer quando: a) comprovada a realização de concurso público infrutífero; b) através de procedimento licitatório; c) obedecido o prazo previsto no art. 57, II, da Lei 8.666/93, d) o valor máximo pago à terceirizada for o mesmo que seria o pago ao servidor efetivo; e) haja possibilidade de responsabilização da contratada; f) haja responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.

O referido Prejulgado ainda faz uma ressalva, de acordo com o disposto na Lei nº 8.666/93, de que é possível a terceirização de serviços jurídicos para *“questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou, ainda, quando se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante 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 de gestão”*.

No presente caso, não houve observância do Prejulgado nº 06 deste Tribunal, pois os serviços contratados não podem ser enquadrados como de notória especialização.

A compensação de verbas recolhidas indevidamente ao INSS, a título de contribuição previdenciária, constitui atividade que pode ser desenvolvida por servidores do próprio quadro do Município, uma vez que não necessitam de conhecimentos notórios e especializados.

A compensação de verbas recolhidas indevidamente ao INSS é realizada administrativamente, não necessitando de profundos conhecimentos, pois basta um levantamento das verbas indevidamente recolhidas ao INSS e a sua compensação nas declarações emitidas à Receita Federal, condicionados à necessária homologação da compensação a ser realizada pela autoridade fiscal.

Por se tratar de atividade própria da Administração Pública, deve ser desenvolvida por corpo próprio de servidores, jurídicos e contábeis, tendo em vista que a Administração Pública deve possuir e desenvolver o conhecimento técnico para realizar tais atividades, pois estas atribuições são perenes e contínuas, realizadas independentemente de decisões políticas e da troca quadrienal do Prefeito, uma das razões pelas quais a Constituição Federal atribui estabilidade aos servidores públicos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, a natureza dessa atividade não justifica a sua terceirização, pelo contrário, a sua natureza indica que é atividade própria da Administração Pública, devendo ser realizada pelo corpo de servidores, inclusive para profissionalizar tais servidores em conhecimentos necessários ao andamento da máquina administrativa, sem dependência de empresas ou profissionais terceirizados.

Caso a Administração Pública não disponha de servidores, ou estes servidores não sejam qualificados tecnicamente, é atribuição do Prefeito e dos Secretários Municipais identificar esta situação e tomar as medidas necessárias para que tais deficiências sejam contornadas, como a contratação de novos servidores, até mesmo temporários, caso seja o caso; investimento de recursos para o aprimoramento técnico dos servidores, como cursos, treinamentos, compra de livros, etc.; possíveis incentivos de caráter financeiro, típicos de gestão de pessoal, como a atribuições de funções comissionadas e instituição de adicionais por qualificação técnica; além de outras medidas de apoio e incentivo de pessoal que devem ser tomadas pelos gestores máximos das instituições.

Essa é uma das razões do entendimento consolidado por este Tribunal de Contas no Prejulgado nº 06, pois as atividades corriqueiras da Administração devem ser desempenhadas por seus próprios servidores, a fim de desenvolver know-how próprio, sem depender de empresas terceirizadas, otimizando o gasto de valores públicos, pois, caso contrário, o ente público pagaria duas vezes, uma para seus servidores e outra para a empresa terceirizada.

Nos autos de Consulta nº 63855-3/15, através do Acórdão nº 3650/16, este Tribunal de Contas apresentou entendimentos nestes mesmos termos, de que a compensação administrativa de contribuições previdenciárias deve ser realizada pelo próprio corpo de servidores do ente, nos seguintes termos:

*“Consulta. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de assessoria e capacitação para revisão da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) e recuperação de créditos previdenciários. Conhecimento e resposta nos seguintes termos:*

*a) A averiguação da atividade preponderante do ente público para fins de verificação da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) não exige laudo técnico ou contratação de empresa especializada e deve ser realizada por servidor responsável pela emissão da Guia de Recolhimento, não sendo possível a terceirização desta atividade, sob pena de caracterização de despesa desnecessária e violação ao mandamento constitucional do concurso público.*

*Existe a possibilidade de contratação de empresa especializada para emissão de laudo técnico para fins de contestação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) publicado anualmente, condicionada ao fato de o ente não possuir pessoal especializado em seu quadro e à apresentação de justificativa da necessidade do gasto.*

*Em face da periodicidade da contestação do FAP, deve o ente instituir controles internos acerca dos elementos que compõem o cálculo do índice, a fim de subsidiá-la.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) É possível a contratação de empresa especializada para treinamento dos servidores em recuperação de créditos previdenciários, inclusive dos ocupantes de cargo de advogado e daqueles responsáveis pela emissão da Guia de Recolhimento ou pelo controle interno dos elementos que compõem o cálculo do FAP.

c) Não é possível a contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias perante a Receita Federal, salvo hipóteses excepcionais previstas pelo Prejulgado n.º 06 desta Corte de Contas.”(grifo nosso)

Em caso idêntico ao tratado, a Segunda Câmara deste Tribunal, através do Acórdão nº 2203/07, proferido nos autos nº 782372/16, apresentou o mesmo entendimento, de que a contratação deste tipo de serviços se reveste de grave irregularidade, devendo ser realizado pelos próprios servidores municipais, nos seguintes termos:

“Conforme manifestações uniformes, a contratação de escritório de advocacia para apuração e compensação de contribuições previdenciárias indevidamente recolhidas configura ofensa ao Prejulgado n.º 6 deste Tribunal e ao Acórdão n.º 3650/16 do Tribunal Pleno.

[...]

Ainda nessa linha de raciocínio, vale ressaltar que, não tendo sido satisfeita a condição de singularidade e complexidade, a contratação é irregular, e os serviços contratados deveriam ter sido realizados pelos próprios servidores do Município.

Nesse ponto, não merecem guarida, novamente, as justificativas do gestor, referentes ao reduzido corpo de advogados do Município.

Além da absoluta ausência de comprovação dessas alegações, a própria defesa, em outra oportunidade, sustentou, conforme já antecipado, não se tratar de serviço privativo de profissionais da área jurídica, o que implica, por óbvio, na possibilidade de sua prestação por servidores municipais lotados nas mais diversas áreas da administração municipal, incluindo-se, apenas exemplificativamente, os setores de contabilidade e de recursos humanos, em relação aos quais não foi apresentada nenhuma declaração de limitação.

[...]

No entanto, conforme alegou a defesa, o Município possuía somente um procurador jurídico, responsável por uma carga elevada de processos e serviços, não possuindo condições de desempenhar tal tarefa.

Trata-se de uma situação excepcional, que justifica a contratação de serviços terceirizados temporários, frente à ausência de razoabilidade e proporcionalidade em se contratar novos servidores para tarefas transitórias, o que poderia gerar ociosidade de tais servidores após o término de tais serviços, ocasionando prejuízos ao cofres públicos pelo pagamento de servidores sem a necessidade efetiva e continua de sua contratação.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, apesar de a natureza da contratação contrariar o entendimento consolidado deste Tribunal de Contas, frente ao presente caso concreto, uma vez que a tarefa era transitória e delimitada, entendo que deva ser considerada regular a contratação da execução de tais serviços de modo terceirizado, uma vez que se trata de Município de pequeno porte, no qual a contratação de mais servidores somente oneraria os cofres públicos sem a devida necessidade, tendo em vista que a atividade contratada era transitória e delimitada.

No entanto, o Município realizou pagamentos à empresa contratada sem a efetiva realização dos serviços.

Ocorre que a GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Receita Federal possui conteúdo declaratório, em que o contribuinte informa ao fisco seus débitos e créditos tributários, tratando-se do lançamento tributário intitulado “lançamento por homologação”, onde o contribuinte antecipa o pagamento do tributo sem prévio conhecimento da autoridade administrativa, sob condição resolutória de ulterior homologação, nos termos do art. 150 do Código Tributário Nacional, nos seguintes termos:

*“Art. 150. O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa.*

*§ 1º O pagamento antecipado pelo obrigado nos termos deste artigo extingue o crédito, sob condição resolutória da ulterior homologação ao lançamento.*

*§ 2º Não influem sobre a obrigação tributária quaisquer atos anteriores à homologação, praticados pelo sujeito passivo ou por terceiro, visando à extinção total ou parcial do crédito.*

*§ 3º Os atos a que se refere o parágrafo anterior serão, porém, considerados na apuração do saldo porventura devido e, sendo o caso, na imposição de penalidade, ou sua graduação.*

*§ 4º Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação.”(grifo nosso)*

O entendimento de que a GFIP caracteriza lançamento por homologação é incontroverso, conforme os seguintes julgados:

*“AGRAVO REGIMENTAL. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO EM FACE DE SENTENÇA PROFERIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUTO SUJEITO À APRESENTAÇÃO DE GUIA DE RECOLHIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO E INFORMAÇÕES À PREVIDÊNCIA SOCIAL - GFIP. LANÇAMENTO POR HOMOLOGAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO. ARTIGO 32, INCISO IV, § 10, DA LEI 8.212/91. ARTIGOS 255 E 256, § 3º, DO DECRETO N 3.048/99.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1- Estando a sentença proferida nos autos de mandado de segurança em conformidade com a lei que rege a matéria questionada naqueles autos, não há que se falar em atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação. 2- A GFIP constitui instrumento através do qual o contribuinte declara e, por consequência, confessa eventuais débitos tributários. Desse modo, a observância de tal obrigação acessória mostra-se indispensável, a fim de viabilizar o controle, por parte da autoridade tributária, quanto aos valores recolhidos e devidos. A simples verificação de não pagamento ou de pagamento insuficiente, importará em inscrição do crédito em Dívida Ativa, sem necessidade de formalização de processo físico de lançamento pelo Fisco Previdenciário. 3- A não apresentação da GFIP torna inviável o adimplemento da própria obrigação principal, concernente ao recolhimento dos valores de contribuição previdenciária. 4- O sujeito passivo que não apresenta a GFIP fica impedido de obter certidão negativa junto ao INSS (Lei nº 8.212 /91, art. 32 , inciso IV , § 10 ). 5- Agravo regimental improvido.” (TRF-2 - AGRAVO REGIMENTAL EM MEDIDA CAUTELAR INOMINADA AGRMCI 93 2005.02.01.007066-1)

“EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. NOTIFICAÇÃO. LANÇAMENTO POR HOMOLOGAÇÃO. VALORES DECLARADOS EM GFIP. Ausência de processo administrativo e de notificação para defesa. Os débitos originários de declarações prestadas pela própria contribuinte, não necessitam de processo administrativo e notificação para inscrição em dívida ativa e cobrança em execução fiscal. Nesse sentido o enunciado da Súmula 436 do STJ: “A entrega de declaração pelo contribuinte, reconhecendo o débito fiscal, constitui o crédito tributário, dispensada qualquer outra providência por parte do Fisco.” (TRF-4 - APELAÇÃO CIVEL AC 50413306920124047000 PR 5041330-69.2012.404.7000)

O próprio edital previa a necessidade de prestação dos serviços antes da realização dos pagamentos, pois seu objeto se referia à recuperação fiscal de recursos pagos indevidamente ao INSS e as condições de pagamento exigiam a execução do objeto, nos seguintes termos:

### *“3. Quanto à Execução:*

*3.1. Os serviços deverão ser executados inicialmente no âmbito administrativo, condicionados ao objeto da licitação, sendo que somente ocorrerá pagamento quando concluídas as restituições e ou compensações dos créditos ao município.”<sup>25</sup> (grifo nosso)*

A Lei nº 8.666/93 também determina que o pagamento ocorra somente após o cumprimento da obrigação, nos seguintes termos:

*“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

<sup>25</sup> Pg. 28 da peça 06 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

*XIV - condições de pagamento, prevendo:*

*a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;*

[...]"(grifo nosso)

No mesmo sentido determina a Lei nº 4320/64, de que a Administração somente pode realizar os pagamentos após a devida liquidação, nos seguintes termos:

*"Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.*

*Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito."*

No presente caso não há qualquer comprovação de que houve a efetiva homologação das compensações realizadas pela empresa contratada administrativamente através da GFIP, não havendo segurança de que os valores apontados pela empresa contratada como indevidamente recolhidos pelo Município terão êxito em sua compensação, pois decorreram apenas de declarações dos contribuintes, necessitando de verificação e homologação da autoridade fiscal para a sua efetivação.

Mesmo intimado para apresentar tais comprovações por três vezes, o Município manteve-se inerte, transcorrendo mais de um ano desde a sua primeira intimação até a última certificação de que seu prazo havia transcorrido sem manifestação, demonstrando a desídia do Município em comprovar a prestação de contas da gestão do patrimônio público a este Tribunal de Contas.

Além disso, há possibilidade de que os valores compensados ainda tenham que ser recolhidos pelo Município à Receita Federal, com respectivos encargos financeiros e multas, caso a autoridade tributária desconsidere as compensações realizadas na GFIP e não as homologue.

Nesse mesmo sentido decidiu a Segunda Turma deste Tribunal de Contas, através do Acórdão nº 2203/07, acima citado, que ressaltou, inclusive, a existência de prejuízos suportados pelo Município em razão da antecipação de tais pagamentos, uma vez que ficou impossibilitados de destinar tais recursos à outras áreas, tais como saúde e educação, nos seguintes termos:

*"Não há comprovação de que a Receita Federal tenha homologado os valores apontados pela assessoria contratada, portanto, não há segurança para a Administração de que o levantamento feito pelo escritório de advocacia terá êxito.*

*Dessa forma, até o presente momento, não há que se falar em êxito dos serviços advocatícios prestados. Não há qualquer fundamento jurídico para o pagamento antecipado de honorários advocatícios sem a obtenção de*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*decisão administrativa, em processo específico da Receita Federal, ou de decisão judicial que definisse, em caráter definitivo, o valor exato dos supostos créditos previdenciários a serem objeto de compensação com dívidas futuras do Município de Cruz Machado.*

[...]

*Ainda dentro desse contexto, cabe acrescentar o evidente prejuízo causado ao Município, pela antecipação de receita, diante da impossibilidade de destinação desses recursos, em tempo oportuno, às áreas de sua atuação prioritária, como saúde e educação.*”(grifo nosso)

Quanto à alegação de que o Judiciário Estadual considerou a contratação legal, trata-se de análise a respeito da legalidade da exigência de comprovação de capacidade técnica na fase de habilitação das licitantes, ou seja, análise de legalidade de um dos itens do edital, não havendo qualquer análise do objeto licitado, conforme ora se analisa.

Os presentes autos tratam da legalidade da contratação, ou seja, do objeto licitado, e de sua respectiva execução, e não das exigências editalícias, conforme tratou o Judiciário Estadual, razão pela qual a decisão emanada do Judiciário não causa qualquer efeito perante a presente decisão deste Tribunal de Contas.

Frente ao exposto, verifico a ocorrência de grave irregularidade na contratação de empresa para a realização de compensação de contribuições previdenciárias junto ao INSS, sem comprovação da efetiva homologação das compensações perante a Receita Federal, caracterizando lesão ao erário municipal.

Para tanto, deve ser aplicada multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Gimerson de Jesus Subtil, então Prefeito, tendo em vista que foi o responsável pelos pagamentos sem a efetiva prestação de serviços e pela fixação da remuneração da contratada em grau percentual, caracterizando erro grosseiro em seu proceder, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Também deve ser aplicada multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Hamilton Pereira Zanella, então Assessor Jurídico Municipal, pois o seu parecer jurídico se resumiu a apenas duas páginas, conforme pg. 06 da peça 06 destes autos, limitando-se a indicar que não possuía conhecimentos técnicos e havia acúmulo de trabalhos na procuradoria, sem apontar quaisquer impedimentos legais ou fáticos na contratação quanto à fixação da remuneração da contratada em grau percentual, conforme acima exposto, caracterizando erro grosseiro em seu proceder, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Em razão da caracterização de lesão ao erário, tendo em vista a ocorrência de pagamentos antecipados sem que os serviços tenham sido realizados, deve ser condenado ao ressarcimento do erário municipal, no valor integral dos pagamentos, totalizando R\$ 170.000,00, devidamente atualizado, nos termos da tabela constante na pg. 05 da peça 03 destes autos, a empresa contratada, GRADIM – Sociedade Individual de Advocacia, anteriormente intitulada de Castellucci Figueiredo e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Advogados Associados, uma vez que recebeu pagamentos e não realizou os serviços acordados.

Deixo de determinar o ressarcimento ao erário ao então Prefeito, Sr. Gimerson de Jesus Subtil, tendo em vista que tomou as providências necessárias para o resguardo do patrimônio público ao ajuizar ação visando o ressarcimento ao erário municipal pela empresa contratada, perante a Vara da Fazenda Pública de Curiúva, Autos nº 0000955-77.2017.8.16.0078, nos quais já foi, inclusive, emitida decisão de primeira instância, pela procedência, para fins de condenar a empresa contratada ao ressarcimento integral do dano, com aplicação de correção monetária e juros de mora, além de honorários de sucumbência, conforme peça nº 93 destes autos.

### 3. DA DECISÃO

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

**3.1.** Julgar irregular a presente Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de Comunicação de Irregularidade formalizada pela COFIM, realizado em face do Município de Sapopema, para fins de:

a) determinar o ressarcimento ao erário municipal, no valor integral dos pagamentos, totalizando R\$ 170.000,00, devidamente atualizado, nos termos da tabela constante na pg. 05 da peça 03 destes autos, à empresa contratada, GRADIM – Sociedade Individual de Advocacia, anteriormente intitulada de Castellucci Figueiredo e Advogados Associados.

b) aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Gimerson de Jesus Subtil, então Prefeito Municipal, tendo em vista que foi o responsável pelos pagamentos sem a efetiva prestação de serviços e pela fixação da remuneração da contratada em grau percentual;

c) aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Assessor Jurídico Municipal, Sr. Hamilton Pereira Zanella, tendo em vista a omissão praticada em seus atos.

**3.2.** Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DA SEGUNDA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. Julgar irregular a presente Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de Comunicação de Irregularidade formalizada pela COFIM, realizado em face do Município de Sapopema, para fins de:

a) determinar o ressarcimento ao erário municipal, no valor integral dos pagamentos, totalizando R\$ 170.000,00, devidamente atualizado, nos termos da tabela constante na pg. 05 da peça 03 destes autos, à empresa contratada, GRADIM – Sociedade Individual de Advocacia, anteriormente intitulada de Castellucci Figueiredo e Advogados Associados.

b) aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Gimerson de Jesus Subtil, então Prefeito Municipal, tendo em vista que foi o responsável pelos pagamentos sem a efetiva prestação de serviços e pela fixação da remuneração da contratada em grau percentual;

c) aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Assessor Jurídico Municipal, Sr. Hamilton Pereira Zanella, tendo em vista a omissão praticada em seus atos.

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e VENS ZSCHOERPER LINHARES  
Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 26 de agosto de 2021 – Sessão Virtual nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente