



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 849663/16  
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE XAMBRÊ  
INTERESSADO: ADRIANA GALHARINO GOUVEIA, CLECI TEREBINTO, DECIO JARDIM, EDEVALDO DELAI, ELIANA RODRIGUES VIEIRA, JOSE DOS SANTOS SILVA, LUCAS CAMPANHOLI, PAULO CESAR DE SOUZA, RAFAEL ROSSATO DE CARVALHO, TDB VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA ME, WALDEMAR DOS SANTOS RIBEIRO FILHO  
PROCURADOR: ADRIANE TEREBINTO DI BACCO  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 1458/22 - Segunda Câmara

Ementa: Tomada de Contas Extraordinária. Município de Xambrê. Celebração de sucessivos contratos para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica que não se amoldam ao artigo 13 da Lei 8.666/93. Prestação, por mais de dez anos, de serviços que constituem atividades típicas e permanentes da administração pública. Infração ao art. 37 da CF/88, art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06. Irregularidade das contas. Aplicação de multa aos ex-prefeitos e aos pareceristas que cancelaram os procedimentos licitatórios e aditivos aos contratos. Determinação de ressarcimento dos valores contratuais que extrapolaram o valor da remuneração do cargo de advogado efetivo.

### 1. DO RELATÓRIO

A presente Tomada de Contas Extraordinária foi instaurada por determinação do **Acórdão nº 4455/2016 – S2C** (peça 02), proferido em sede de Representação, para apuração de *indícios de infringência à preterição de concurso público no que tange ao exercício das atribuições das Procuradorias*, de forma contrária ao Prejulgado 06-TCE/PR e também *sobre o quantitativo de servidores enumerados pelo MPjTC, exercentes de cargos de chefia, sem a respectiva subordinação*.

O **Parecer nº 811/17 – COFAP** (peça 07) delimitou o objeto do feito, indicando como responsáveis a responder pelas irregularidades a serem apuradas o Prefeito de Xambrê à época dos fatos, Sr. Lucas Campanholi, e o então Prefeito, Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho. Estabeleceu também a necessidade de o primeiro responsável esclarecer as atribuições e a existência de subordinados referentes aos servidores ocupantes dos cargos de direção e chefia (indicados à peça 17, p. 06, do Processo nº 826687/12). A citação dos interessados foi determinada no **Despacho nº 548/17 – GCILB** (peça 10).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A defesa de **Lucas Campanholi** (peças 18-19) sustentou a regularidade da contratação da empresa TDB/VIA, inclusive face ao Prejulgado nº 06/TCEPR, por não se tratar o serviço contratado de forma terceirizada de acompanhamento de gestão ou de assessoria ou de consultoria jurídica, mas de serviços de advocacia perante o Tribunal de Contas do Paraná. Argumentou que, sendo o município de Xambê de pequeno porte e distante da capital, e contando até 2015 com apenas um profissional jurídico, Paulo César de Souza, que exercia a função de procurador-geral, tais serviços somente poderiam ser prestados de forma terceirizada. Informou ainda que em junho/2015 foi admitido advogado concursado, Rafael Rossato de Carvalho. Para comprovar o alegado, acostou listagem dos processos em que os profissionais terceirizados teriam atuado perante este Tribunal (peça 19, p. 10-17)

Acerca dos servidores ocupantes de cargos de direção e chefia, o defendente acostou os atos de nomeação (peça 19, p. 18-40), relacionou os respectivos subordinados (peça 19, p. 04 - 06), juntou cópia da Lei Municipal nº 2069/2017, que fixou a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Xambê (peça 19, p. 42-50), e da Lei nº 2070/2017, que alterou a estrutura de cargos em comissão da Prefeitura Municipal de Xambê (peça 19, p. 51-56).

O **Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho** deixou transcorrer sem manifestação o prazo concedido para defesa (peça 20).

O **Parecer nº 2011/17 – COFAP** (peça 21) entendeu esclarecido o questionamento acerca da existência de servidores a serem chefiados ou dirigidos para aqueles nomeados em cargos de provimento em comissão de chefia e direção. Apontou, contudo, que os cargos em comissão apresentados pela defesa não equivaliam aos registrados no SIM-AP, opinando pela determinação ao ente para providenciar a correta alimentação dos sistemas deste Tribunal.

No tocante à contratação da empresa TDB/VIA, rechaçou as alegações de defesa por não evidenciarem que a contratação teria tido por objeto complexo e singular, como exigido pelo Prejulgado nº 06 TCE/PR. Tendo em conta a documentação colacionada, concluiu que a empresa terceirizada foi contratada para atuar, de forma geral, em todo e qualquer processo em trâmite no Tribunal de Contas, atividades que poderiam e deveriam ter sido atendidas por servidor público regularmente contratado. Propôs conclusivamente a intimação dos interessados para comprovar a realização de licitação prévia ao contrato; para comprovar a equivalência dos valores pagos ao contratado terceirizado ao que seria devido a advogado efetivo; comprovar que o objeto da contratação era delimitado e o prazo de validade delimitado, sendo proibida a prorrogação; comprovação da prévia realização de concurso infrutífero; e esclarecimentos acerca da adoção de medidas cabíveis (criação de vaga e elaboração de concurso público) para nomeação de mais um servidor efetivo ao cargo de advogado.

Apurada irregularidade na distribuição do feito (peça 22), foi a mesma cancelada (peça 28), procedendo-se nova e regular distribuição (peça 29), oportunidade em que o **Despacho nº 1175/17 – GCFAMG** (peça 31) determinou nova intimação do Município de Xambre e do Sr. Lucas Campanholi, para manifestação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acerca do contido no Parecer nº 2011/17 – COFAP, o que não foi atendido por referidos agentes, inobstante regularmente notificados (peça 40).

No **Parecer nº 1243/19 – CGM** (peça 44), a unidade instrutiva concluiu estar regularizado o questionamento atinente à adequada ocupação dos cargos de provimento em comissão. Por outro lado, concluiu pela procedência do feito em relação à terceirização indevida, propondo a aplicação da multa do artigo 87, IV, “g”, da LC113/05 ao gestor responsável pelo ato ilegal, Sr. Lucas Campanholi.

O órgão ministerial, no **Parecer nº 445/19 – 4PC** (peça 45), inobstante assentindo com as conclusões técnicas acerca da regularização do apontamento atinente ao impróprio exercício de cargos comissionados, inclusive com a constatação de adequação do quadro de cargos do Poder Executivo de Xambrê às diretrizes fixadas no Prejulgado nº 25 TCE/PR, no tocante a segunda irregularidade, propôs a intimação das partes para novos esclarecimentos, para esclarecimentos acerca da continuidade da terceirização das atividades jurídica inclusive após a nomeação de advogado efetivo. Também propôs a inclusão, no pólo passivo, da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.

O **Despacho nº 822/19 – GCFAMG** (peça 46) acolheu as proposições ministeriais.

O gestor **Waldemar dos Santos Ribeiro Filho**, representando o **Município de Xambrê**, apresentou manifestação (peça 57-83), na qual alegou que a terceirização dos serviços jurídicos teria sido mais vantajosa para os cofres públicos. Acostou documentação buscando evidenciar a efetiva prestação dos serviços contratados.

Além de defender a regularidade da contratação, apontou diversos precedentes jurisprudenciais que, segundo seu entendimento, teriam fixado as seguintes premissas: **a)** o município não seria obrigado a manter procuradoria própria e/ou atuar exclusivamente através dela (STF, REExt 1.156.016/SP, REExt 1.157.047/SP e AgReg REExt 893.694/SE); **b)** o município goza de autonomia e discricionariedade para decidir sobre a contratação de assessoria jurídica terceirizada – STJ (REsp 1.192.332/RS); **c)** a procuradoria própria não tem condições e/ou expertise para o atendimento de demandas especializadas (por exemplo, auditorias, planos de cargos/salários e atuação perante o TCEPR); **d)** os serviços corriqueiros não são necessariamente banais ou simplórios – TCE/PR (Acórdão 1759/17-2C; **e)** a empresa TDB/VIA detém notória especialização – TJ/PR (Reexame Necessário 0002755-61.2017.8.16.0072); **f)** houve a efetiva prestação de serviços – TCE/PR, Acórdãos 389/17-2C e 26/18-2C; **g)** não houve superfaturamento de preço, pois a terceirização custou menos que a procuradoria própria – TCE/PR, Acórdãos 389/17-2C e 26/18-2C.

Após o contraditório, foi emitido o **Parecer nº 149/20 – CGM** (peça 85), no qual a unidade instrutiva ratificou as conclusões lançadas no Parecer nº 1243/19 – CGM (peça 44), pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária, e pela imposição da multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “g” da LC113/05 aos gestores Lucas Campanholi e Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, pelo ato de má-gestão consubstanciado na contratação injustificada e suas excessivas prorrogações,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal, para prestação de serviços jurídicos gerais ao Município de Xambrê.

O **Parecer nº 84/20 – 4PC** (peça 87), corroborando a conclusão técnica pela irregularidade da terceirização dos serviços jurídicos gerais do município, propôs em preliminar, a inclusão no pólo passivo e subsequente citação de agentes públicos que concorreram para prática dos atos, para se manifestarem face à constatada ocorrência de dano ao erário, na modalidade despesa desnecessária.

O **Despacho nº 246/20 – GCFAMG** (peça 88) determinou a inclusão, no rol dos interessados, dos seguintes agentes públicos municipais: Sr. Edevaldo Delai, Secretário Municipal, que solicitou as contratações; Sra. Cleci Terebino, Procuradora Geral do Município; Sr. José Santos da Silva, Controlador Interno no período do primeiro contrato; Sra. Adriana Galharino Gouveia, Controladora Interna no período do segundo contrato e; Sr. Rafael Rossato de Carvalho, advogado do Município.

O Município de Xambrê peticionou, acostando ao feito as manifestações de defesa dos servidores Edevaldo Delai, Cleci Terebinto, José dos Santos da Silva, Adriana Galharino Gouveia e Rafael Rossato de Carvalho (peça 106).

O **Sr. Edevaldo Delai**, Secretário Municipal de Administração, sustentou que mesmo após a admissão de advogado concursado, em junho/2015, os *serviços da empresa TDB/VIA continuaram a ser necessários, em razão de sua especificidade, pois inclui auditorias, assistência ao controle interno e atuação perante o TCE-PR*. Informou que a jornada do advogado concursado é de 20 horas semanais, sendo que em seu expediente este atende procedimentos licitatórios, contratos, e contencioso judicial, emitindo ainda pareceres em aposentadorias e pensões e defesa judicial do Fundo de Previdência PREVIX. Concluiu afirmando que o custo da contratação terceirizada teria sido vantajoso. Acostou documentos (peça 106, p. 02 - 18).

A Procuradora-Geral do Município, **Sra. Cleci Terebinto**, esclareceu ser irmã da sócia da empresa TDB/VIA, e afirmou que não manter vínculo com referida empresa. Esclareceu que a Procuradoria do município é composta por dois servidores, ela própria, desde fevereiro de 2018, e o Sr. Rafael Rossato de Carvalho, desde julho de 2015, especificando as competências atribuídas a cada um. Noticiou a sua remuneração (R\$ 5.419,20) e do advogado concursado (R\$ 5.356,42), no mês de abril de 2020. Acostou documentação comprobatória (peça 106, p. 19-50).

O **Sr. José dos Santos Silva** (peça 106, p. 51) e também a **Sra. Adriano Galharino Gouveia** (peça 106, p. 52), limitaram-se a afirmar que a empresa TDB/VIA prestou serviços durante o período em que ocuparam o cargo de Controlador, e que têm conhecimento de que referida empresa ainda presta serviços através da emissão de orientações, realização de auditorias e inspeções, quando necessário.

O advogado **Sr. Rafael Rossato de Carvalho** além de reiterar as alegações da Procuradora-Geral, informou que o Sr. Paulo Cesar de Sousa foi responsável pelo setor jurídico do Município no período de janeiro/2009 até janeiro/2018. Sustentou ainda não haver nexos de causalidade entre a contratação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apontada como irregular e sua atuação profissional. Acostou documentos (peça 106, p. 53-134).

**Paulo Cesar de Souza e Eliana Rodrigues Vieira**, responsáveis pela elaboração de Pareceres Jurídicos prévios às contratações questionadas, apresentaram manifestação conjunta, na qual alegaram em síntese, que a contratação da empresa TDB/VIA estaria amparada no artigo 13, V, da Lei 8.666/93, pois configurariam serviços profissionais especializados. Ademais, argumentaram que o parecer emitido para a contratação dos serviços terceirizados de advocacia teria caráter meramente opinativo, o que impediria o seu sancionamento. Buscaram ainda descaracterizar a existência de dolo em sua atuação, o qual seria imprescindível para a configuração de ato de improbidade administrativa. Por fim, defenderam que o Prejulgado nº 06 não teria tratado da possibilidade de contratação suplementar de serviços jurídicos, o que então tornaria válidas as contratações questionadas (peça 108-109).

O **Município de Xambrê** complementou sua defesa (peça 122), aduzindo que a suposta violação do Prejulgado nº 6 teria sido objeto de discussão nas PCAs 2013, 2014 e 2015, não impedindo a aprovação das contas, e que nas PCAs de 2016, 2017 e 2018 o tema não foi referido. Repisou ter havido a efetiva prestação dos serviços pela terceirizada, alegando novamente que o valor pago à terceirizada teria sido inferior à remuneração prevista para o cargo efetivo de advogado. Defendeu que o serviço prestado pela terceirizada destinou-se ao município e não ao gestor, e que o Município passou a ter advogado concursado apenas a partir de junho/2015. Concluiu argumentando que a Lei 14.039/2020, que alterou o Estatuto da OAB, ao reconhecer a “*natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade*”, teria efeitos interpretativos e retroativos, permitindo reconhecer a aplicabilidade ao caso, do artigo 13, da Lei 8.666/93.

Transcorreu o prazo concedido sem apresentação de nova manifestação pelo gestor Lucas Campanholi, tampouco por parte de TDB Via Controladoria Municipal Ltda. ME e Adriane Terebinto Di Bacco (peça 124).

A manifestação técnica conclusiva contida na **Instrução nº 1483/22 – CGM** (peça 128) opinou pela **irregularidade** da contratação continuada da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda, em infração ao art. 37, inc. II, da CF/88, e ao Prejulgado nº 06 – TCE/PR. Propôs a aplicação de multa prevista no art. 87, IV, ‘g’ da LOTC às Sras. Eliane Rodrigues e Cleci Terebino, bem como ao Sr. Paulo Cesar Souza, eis que os pareceres jurídicos emitidos por eles “*não adentraram na legalidade da terceirização realizada*”, afigurando-se erro grosseiro nas análises jurídicas efetuadas. Propôs a imputação da mesma penalidade ao Sr. Edevaldo Delai, por ter realizado os pedidos que originaram a celebração dos Contratos nº 85/2013 e nº 80/2017; e aos ex-prefeitos Lucas Campanholi e Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, por terem dado causa à terceirização indevida de serviços de natureza jurídica.

Por outro lado, a manifestação instrutiva concluiu não demonstrado nexos causal entre a irregular terceirização de serviços jurídicos pelo município e a atuação do Sr. José Santos da Silva e da Sra. Adriana Galharino Gouveia (Controladores Internos) e do Sr. Rafael Rossato de Carvalho (advogado concursado),



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e propôs a não imputação de responsabilização ressarcitória, por haver sido demonstrado que houve a prestação de serviços pela empresa contratada.

O opinativo ministerial, **Parecer nº 400/22 – 4PC** (peça 131) também concluiu pela procedência parcial do feito, por configurada a imprópria terceirização de atividades jurídicas típicas e permanentes da administração pública (violação ao art. 37, inc. II, da CF/88 e ao art. 39 da CE/PR), por mais de dez anos, sem a demonstração de atendimento às diretrizes fixadas no Prejulgado nº 06, cujas premissas originam-se do dever constitucional de acesso aos cargos públicos pela via do concurso público. Acompanhou na íntegra a proposição técnica quanto ao sancionamento dos agentes públicos responsáveis.

Pugnou, contudo, pela determinação de restituição parcial dos valores despendidos no Contrato nº 80/2017, em face do ex-prefeito Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, calculados sobre a diferença entre o gasto mensal pago à contratada TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda (R\$ 10.300,00) e a remuneração percebida pelo advogado efetivo em 2017 (R\$ 4.841,22), vez que o valor contratual desatendeu frontalmente a condicionante fixada no Prejulgado nº 06, segundo a qual o “*valor máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo*”.

### 2. VOTO

A presente tomada de contas extraordinária deve ser julgada parcialmente procedente, reconhecendo-se a regularidade quanto à ocupação dos cargos em comissão e a irregularidade na contratação, por mais de dez anos consecutivos, de empresa para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica que constituem atividades típicas e permanentes da administração pública, que deveriam ser desempenhadas por servidores públicos.

No tocante à regularidade da ocupação dos cargos em comissão, acompanhando as conclusões técnica e ministerial, deve ser reconhecido que foi adequadamente demonstrada a existência de subordinados àqueles servidores nomeados em cargos de chefia e direção no Município de Xambê.

Por outro lado, foi apurada efetiva infração ao que prescreve o art. 37, II, da CF/88<sup>1</sup>, e artigo 39 da CE, com a preterição à realização de concurso público pelo Município de Xambê no que tange ao exercício das atribuições de sua Procuradorias, e assim também contrariedade ao Prejulgado 06-TCE/PR, que estabeleceu:

“Regras gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e

<sup>1</sup> “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;”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consórcios intermunicipais. Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.

(...)

- Terceirização:

- I) Comprovação de realização de concurso infrutífero;
- II) Procedimento licitatório;
- III) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93;
- IV) Valor máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo;
- V) Possibilidade de ser responsabilizada pelos documentos públicos;
- VI) Responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.”

De fato, foi comprovada a contratação da empresa TDB VIA Controladoria Municipal LTDA. ME., desde o exercício de 2009, para a prestação de serviços gerais de assessoria e consultoria jurídica, que deveriam estar sendo prestados por servidores municipais, consoante determina o artigo 37, II, da Constituição Federal.

A defesa do gestor **Lucas Campanholi** procurou enquadrar os serviços jurídicos contratados como prestação de serviços especializados, o que, em seu entendimento, validaria a contratação, nos termos do artigo 13 da Lei 8.666/93<sup>2</sup>. Nesse sentido, sustentou que o serviço contratado de forma terceirizada *não seria de acompanhamento de gestão ou de assessoria ou de consultoria jurídica, mas sim de serviços de advocacia perante o Tribunal de Contas do Paraná* (peça 19).

O gestor **Waldemar dos Santos Ribeiro Filho**, por sua vez, defendeu que a terceirização dos serviços jurídicos teria sido mais vantajosa para os cofres públicos, e que o município não seria obrigado a manter procuradoria própria e/ou atuar exclusivamente através dela, pois goza de autonomia e discricionariedade para decidir sobre a contratação de assessoria jurídica terceirizada. Ademais, alegou que a procuradoria municipal não teria condições e/ou expertise para o atendimento de demandas especializadas como auditorias, planos de cargos/salários e atuação perante o TCEPR. Afirmou ainda que os valores pagos à empresa terceirizada teriam sido inferiores ao valor do cargo de advogado municipal (peças 58 e 122).

Também foi argumentado que a violação ao Prejulgado nº 6 não teria sido causa de reprovação das contas anuais do Município, e que o serviço prestado pela terceirizada foi destinado ao município, e não ao gestor.

Não procedem as razões de defesa.

---

<sup>2</sup> Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I – estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II – pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III – assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Preliminarmente, esclareça-se que o fato de a violação ao Prejulgado nº 6 não ter sido causa de reprovação das contas anuais do Município não afasta a possibilidade de exame específico da matéria em sede de tomada de contas. A apuração da violação de suas premissas exige aferir que a contratação terceirizada não tenha objetivado atender questões que comprovadamente exijam notória especialização, com demonstrada singularidade do objeto ou, que se trate de demanda de alta complexidade, nos quais tal modalidade de contratação é permitida inclusive pela via direta, mediante procedimento simplificado.

Da mesma forma, não socorre a defesa o fato de o serviço prestado pela terceirizada ter sido destinado ao município, o que apenas reforça o fato de que falharam os gestores ao não promover a contratação de servidores públicos para o desempenho de tais funções.

Restou derrubada a tese da defesa, de que os serviços contratados seriam especializados e sua execução demandaria notória especialização, uma vez que cabalmente comprovada a **generalidade do objeto da contratação**, tanto pelas descrições lançadas nos Editais e contratos formalizados, como pelos documentos colacionados, buscando fazer prova da efetiva prestação dos serviços.

Conforme descrito o objeto do Pregão Presencial nº 024/2013 – PMX (peça 61, p. 10), os serviços contratados foram: *“assessoria e consultoria para o sistema de controle interno, acompanhamento de processos e formulação de defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná”*<sup>3</sup>. E o objeto do Pregão Presencial nº 023/2017 – PMX (peça 68, p. 10), foi descrito como *“serviços técnicos especializados de inspeções e auditorias, assessoria e consultoria, para atualização da estrutura administrativa, de cargos comissionados, apoio ao setor de controle interno, adoção de medidas de contenção e redução da despesa municipal”*<sup>4</sup>.

A definição do objeto, fixada pelos Editais de licitação abertos para a contratação em questão – além de incluir diversos itens de forma aberta, prejudicando inclusive a ampla competitividade e prejudicando a melhor escolha, uma vez que, dificilmente uma mesma empresa seria a mais proficiente para prestar a totalidade dos diferentes objetos pretendidos – não indica a existência de especificidades que demandassem a contratação de serviços especializados e que não pudessem ser atendidos, de um modo geral, por profissionais habilitados no campo jurídico, com a devida inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.

Ao contrário, os serviços licitados e contratados configuram trabalho cuja natureza é precisamente aquela dos trabalhos a serem ordinariamente efetivados

<sup>3</sup> Contrato nº 85/2013, Oriundo do Pregão nº 24/2013, com vigência até 31.12.2016, tendo por objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria e consultoria para o sistema de controle interno, acompanhamento de processos e formulação de defesas e recursos perante o Tribunal de Contas do Paraná, conforme especificações constantes do anexo I”, com pagamento total de R\$ 137.932,07, e uma média mensal aproximada de R\$ 3.284,00.

<sup>4</sup> Contrato nº 80/2017, com vigência de 20.07.2017 a 20.07.2020, tendo por objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços técnicos profissionais especializados de inspeções e auditorias, assessoria e consultoria, atualização da estrutura administrativa, de cargos comissionados, apoio ao setor de controle interno, adoção de medidas de contenção redução da despesa (sic)”, com pagamento total de R\$ 124.045,00, perfazendo uma média mensal de R\$ 10.300,00.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela própria Administração, através de seus servidores concursados, nos termos do artigo 37, II, da Carta da República, consoante evidenciado pelo órgão ministerial (peça 87), ao reproduzir, do Edital de Concurso Público nº 001/2015, do próprio Município de Xambre (autos de admissão de pessoal nº 598616/15), a especificação dos serviços a serem prestados pelos advogados concursados:

“Representar o Poder Executivo Municipal em ações judiciais com objeto administrativo, em todas as suas fases, e extrajudicial.

Garantir orientação jurídica ao Chefe do Executivo e aos secretários municipais, nos temas relacionados às suas atuações.

Emitir pareceres sobre os assuntos e procedimentos administrativos vinculados a Chefia do Poder Executivo Municipal.

Acompanhar e emitir pareceres nos procedimentos administrativos pertinentes a aquisição de bens ou serviços, alienações e locações, nos processos de licitação, contratos administrativos e nos procedimentos fiscais, financeiros e orçamentários.

Emitir pareceres e orientar a área de recursos humanos em processos administrativos ou outros com relação à gestão dos servidores públicos municipais.

Fornecer informações sobre legislação federal, estadual e municipal, visando a correta orientação sobre os procedimentos e atuação da Administração Municipal.

Prestar assistência jurídica em áreas relacionadas à aplicação de leis, decretos e regulamentos, examinando processos específicos, emitindo pareceres e elaborando documentos jurídicos de interesse do Poder Executivo Municipal.

Apresentar peças de defesa e executar as diversas etapas de acompanhamentos dos processos em que o Município for parte, em todas as fases, incluindo grau de recurso, só ou em conjunto com outros profissionais.

Atuar nas comissões de sindicância e processo administrativo, como membro ou defensor dativo.

Prestar informações jurídicas ao Chefe do Poder Executivo, aos Secretários Municipais e aos servidores em geral, quando solicitado.

Realizar o desempenho de outras funções e serviços não especificados que se situem no domínio de sua capacitação técnica profissional que compreendam assessoria e consultoria jurídica.” (peça 87, p. 05)

Portanto, a contratação realizada por mais de anos consecutivos pelo Município de Xambê com empresa terceirizada apresenta-se irregular, pois não se amolda àquelas situações, legalmente previstas e legitimadas, de contratação por inexigibilidade de licitação, de profissional ou empresa com notória especialização para encontrar a melhor solução em objeto especialmente complexo e extraordinário.

Conforme se depreende do conjunto dos serviços prestados e documentado pelos interessados, a atuação da empresa contratada subsume-se ao rol



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de atribuições do advogado municipal, acima reproduzido, atividades estas que, nos termos preconizados no Estatuto da OAB, poderiam ser prestadas pelos profissionais regularmente inscritos em seus quadros, assim como o fazem todos os advogados de municípios de pequeno porte e distantes da capital no Estado do Paraná.

Nesse sentido, releva esclarecer aos defendentes que a alteração promovida pela Lei 14.039/2020 no Estatuto da OAB tão somente reconhece a “*natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade*”, o que não torna todos os serviços jurídicos sujeitos a contratação na forma do artigo 13 da Lei 8.666/93. Efetivamente, todos os serviços de cunho jurídico devem ser prestados necessariamente por advogados regularmente qualificados e inscritos nos quadros da OAB, como o devem ser os advogados de carreira pública, contratados nos termos prescritos no artigo 37, II, da Constituição Federal.

A irregularidade apurada, em que pese não enseje a determinação de restituição integral de valores, uma vez que evidenciada a prestação de serviços pela empresa contratada, enseja a restituição da diferença de valores apurada acima do valor da remuneração prevista para o cargo efetivo de advogado municipal.

Foi evidenciado pela unidade instrutiva (peça 85) e pelo órgão ministerial (peça 131) que para o exercício de 2017 o Contrato nº 80/2017 previu o pagamento de R\$ 124.045,00, perfazendo uma média mensal de R\$ 10.300,00, sendo que a remuneração legalmente fixada para o advogado municipal, no mesmo período, foi de R\$ 4.841,22.

Os valores a serem ressarcidos, de acordo com o período de gestão respectiva, deverão ser apurados em sede de liquidação de decisão, na qual deverão ser contrastados os pagamentos efetivamente procedidos em favor da empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. durante o período analisado neste feito – inteira vigência do contrato firmado em 2013 e do contrato firmado em 2017 –, e os valores previstos para o cargo de advogado, nos termos da legislação municipal.

A responsabilização pelo ressarcimento de valores deverá recair sobre o Sr. Lucas Campanholi e Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, o Prefeitos Municipais responsáveis, pelos pagamentos realizados em seu período de mandato, respectivamente. Aos referidos gestores, responsáveis por terceirizar de forma indevida a prestação de serviços jurídicos gerais ao Município de Xambê, deve também ser aplicada a multa prevista no art. 87, IV, “b”, da Lei Complementar nº 113/2005.

A mesma sanção administrativa, de aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “b”, da Lei Complementar nº 113/2005, deve ser imposta aos advogados que elaboraram, com erro grosseiro, pareceres genéricos que não adentraram na legalidade da terceirização realizada, e aprovaram as minutas de edital de licitação e contratos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93<sup>5</sup>, a saber:

---

<sup>5</sup>Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a Sra. Eliana Rodrigues Vieira (OAB/PR 22.974), subscritora de Parecer Jurídico, emitido em 19.04.2013, favorável à legalidade da minuta do Pregão Presencial nº 24/2013 (peça 61, p. 08) e de Parecer Jurídico, emitido em 03.05.2013, favorável à homologação do referido procedimento licitatório (peça 67, p. 10);

- o Sr. Paulo Cesar de Sousa (OAB/PR 19.410), ocupante do cargo comissionado de Diretor do Departamento de Consultoria Jurídica, subscritor de Parecer Jurídico, emitido em 23.06.2017, favorável à legalidade da minuta do Pregão Presencial nº 23/2017 (peça 61, p. 08) e de Parecer Jurídico, emitido em 17.07.2017, favorável à homologação do referido procedimento licitatório (peça 68, p. 227);

- a Sra. Cleci Terebinto, Procuradora Geral do Município de Xambê (desde 21.02.2018), subscritora de Parecer Jurídico, emitido em 18.07.2019 (peça 68), favorável à celebração de 2º termo aditivo ao Contrato nº 80/2017, firmado entre o Município e a irmã da subscritora do parecer (peça 68, p. 244).

Por fim, quanto aos demais agentes chamados a responder neste feito, o Secretário Municipal de Administração, Sr. Edevaldo Delai, os controladores internos Sr. José Santos da Silva e Sra. Adriana Galharino Gouveia, assim também o advogado estatutário Sr. Rafael Rossato de Carvalho, restou indemonstrado no feito nexo de causalidade entre suas condutas e a irregularidade apurada.

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

- **julgar irregulares** as constas extraordinariamente tomadas por ordem do Acórdão nº 4455/2016 – S2C (peça 02), face à apuração de *preterição de concurso público no que tange ao exercício das atribuições das Procuradorias*, de forma contrária ao art. 37 da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado 06-TCE/PR, de responsabilidade dos gestores municipais Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, e Sr. Lucas Campanholi;

- **determinar a restituição parcial dos valores** despendidos nos Contratos nº 85/2013 e nº 80/2017, pelo gestores responsáveis, Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, e Sr. Lucas Campanholi, em montante a ser atualizado em sede de liquidação, a ser calculado a partir da diferença entre o valor efetivamente pago a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., e a remuneração fixada pela legislação para o cargo de advogado efetivo, no mesmo período;

- **aplicar a multa prevista no art. 87, IV, 'g' da Lei Complementar nº 113/2005**, por uma vez para cada um dos seguintes agentes públicos:

a) Sr. Lucas Campanholi, por ter autorizado a celebração do Contrato nº 85/2013, dando causa à infração ao art. 37, II, da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06 - TCE/PR;

b) Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, por ter autorizado a celebração do Contrato nº 80/2017, dando causa à infração ao art. 37, II, da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06 - TCE/PR;

---

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Sra. Eliana Rodrigues Vieira, pela emissão de Parecer Jurídico, em 19.04.2013, favorável à legalidade da minuta do Pregão Presencial nº 24/2013 e de Parecer Jurídico, em 03.05.2013, favorável à homologação do referido procedimento licitatório que deu origem à celebração do Contrato nº 85/2013, em violação ao art. 37, II, da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06 - TCE/PR;

d) Sr. Paulo Cesar de Sousa, na qualidade de subscritor de Parecer Jurídico, emitido em 23.06.2017, favorável à legalidade da minuta do Pregão Presencial nº 23/2017 e de Parecer Jurídico, emitido em 17.07.2017, favorável à homologação do referido procedimento licitatório que deu origem à celebração do Contrato nº 80/2017, em violação ao art. 37, II, da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06 - TCE/PR;

e) Sra. Cleci Terebino, por ter emitido Parecer Jurídico favorável à celebração de 2º termo aditivo ao Contrato nº 80/2017, sem apontar a inadequação da contratação ao disposto no art. 37, II, da CF/88, no art. 39 da CE/PR e no Prejulgado nº 06;

- **determinar**, após o trânsito em julgado da decisão:

a) a comunicação da presente decisão à Câmara de Vereadores do Município de Xambê;

b) a inclusão da decisão nos registros competentes, e a adoção dos subsequentes procedimentos de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

**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:

- **julgar irregulares** as constas extraordinariamente tomadas por ordem do Acórdão nº 4455/2016 – S2C (peça 02), face à apuração de *preterição de concurso público no que tange ao exercício das atribuições das Procuradorias*, de forma contrária ao art. 37 da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado 06-TCE/PR, de responsabilidade dos gestores municipais Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, e Sr. Lucas Campanholi;

- **determinar a restituição parcial dos valores** despendidos nos Contratos nº 85/2013 e nº 80/2017, pelo gestores responsáveis, Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, e Sr. Lucas Campanholi, em montante a ser atualizado em sede de liquidação, a ser calculado a partir da diferença entre o valor efetivamente pago a empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., e a remuneração fixada pela legislação para o cargo de advogado efetivo, no mesmo período;

- **aplicar a multa prevista no art. 87, IV, 'g' da Lei Complementar nº 113/2005**, por uma vez para cada um dos seguintes agentes públicos:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Sr. Lucas Campanholi, por ter autorizado a celebração do Contrato nº 85/2013, dando causa à infração ao art. 37, II, da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06 - TCE/PR;

b) Sr. Waldemar dos Santos Ribeiro Filho, por ter autorizado a celebração do Contrato nº 80/2017, dando causa à infração ao art. 37, II, da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06 - TCE/PR;

c) Sra. Eliana Rodrigues Vieira, pela emissão de Parecer Jurídico, em 19.04.2013, favorável à legalidade da minuta do Pregão Presencial nº 24/2013 e de Parecer Jurídico, em 03.05.2013, favorável à homologação do referido procedimento licitatório que deu origem à celebração do Contrato nº 85/2013, em violação ao art. 37, II, da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06 - TCE/PR;

d) Sr. Paulo Cesar de Sousa, na qualidade de subscritor de Parecer Jurídico, emitido em 23.06.2017, favorável à legalidade da minuta do Pregão Presencial nº 23/2017 e de Parecer Jurídico, emitido em 17.07.2017, favorável à homologação do referido procedimento licitatório que deu origem à celebração do Contrato nº 80/2017, em violação ao art. 37, II, da CF/88, ao art. 39 da CE/PR e ao Prejulgado nº 06 - TCE/PR;

e) Sra. Cleci Terebino, por ter emitido Parecer Jurídico favorável à celebração de 2º termo aditivo ao Contrato nº 80/2017, sem apontar a inadequação da contratação ao disposto no art. 37, II, da CF/88, no art. 39 da CE/PR e no Prejulgado nº 06;

- **determinar**, após o trânsito em julgado da decisão:

a) a comunicação da presente decisão à Câmara de Vereadores do Município de Xambê;

b) a inclusão da decisão nos registros competentes, e a adoção dos subsequentes procedimentos de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 11 de agosto de 2022 – Sessão Virtual nº 10.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente