



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 830483/19  
ASSUNTO: DENÚNCIA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS  
INTERESSADO: EDMILDO FERNANDES, JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES,  
LUCIANO MERHY, RICARDO JOSE DE CARVALHO, VALDINEI  
APARECIDO DE OLIVEIRA  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 768/23 - Tribunal Pleno

Denúncia. Quadro jurídico municipal. Ofensa ao Prejulgado n.º 06-TCE/PR. Pela procedência, com cominação de sanção pecuniária e expedição de determinação.

#### I. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada por Ricardo José de Carvalho em face do Município de Congonhinhas, devidamente recebida pelo Despacho n.º 294/20-GCDA, na qual são noticiadas supostas irregularidades atreladas ao fato de que, em 13 de agosto de 2013, o *então procurador jurídico concursado do Município de Congonhinhas, Dr. Fernando Seiji Kawano, se desligou de suas atividades vindo todo o serviço jurídico ser realizado por assessores jurídicos comissionados até a presente data, pois ainda não foi homologado o resultado final do concurso realizado somente agora, no ano de 2019, aproximadamente 06 (seis) anos após a exoneração do procurador concursado.*

Em sede de contraditório, *Luciano Merhy*<sup>1</sup> (peça n.º 25) e *Edmildo Fernandes*<sup>2</sup> (peças n.ºs 31/33) trouxeram as justificativas pertinentes e pugnaram, ao final, pela improcedência do feito.

Considerado todo o panorama envolvido, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua Instrução n.º 788/22 (peça n.º 35), opinou pela procedência do feito, com aplicação de multas administrativas aos prefeitos responsáveis pelas nomeações indevidas.

<sup>1</sup> Chefe do Poder Executivo de 01/01/2017 a 31/12/2017 e de 01/01/2018 a 05/07/2018.

<sup>2</sup> Assessor Jurídico nomeado em 02 de janeiro de 2017 e exonerado em 30 de novembro de 2020.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na mesma senda é o opinativo constante do Parecer Ministerial n.º 244/22-4PC (peça n.º 36), merecendo destaque, outrossim, a busca de resultado útil ao julgamento realizado por este Tribunal, para além da cominação de sanções pecuniárias, notadamente em decorrência do que demanda a Lei n.º 14.133/21 acerca da estruturação e condução da advocacia pública, bem como do que restou decidido no Acórdão n.º 769/21-STP, o que motivou a proposta de emissão de recomendação *ao atual Prefeito do Município de Congonhinhas para que, no prazo de 30 dias, seja instalada comissão visando avaliar a necessidade de estruturação da Procuradoria Municipal, e, no prazo de 180 dias, seja apresentado projeto de lei tendente a regularizar as deficiências atualmente constatadas na organização da advocacia pública municipal.*

Inobstante as manifestações conclusivas, em atendimento ao incidental Despacho n.º 363/22-GCDA (peça n.º 37), o Município de Congonhinhas, devidamente representado por seu Prefeito, *José Olegário Ribeiro Lopes*, apresentou cópia do Termo de Ajustamento de Conduta n.º 001/2016, bem como do Processo Administrativo n.º 0130.18.001309-1 (peças n.ºs 42/49), ambos originários da atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no caso.

Por fim, submetidos os autos a nova instrução, restringiram-se a unidade técnica e o *Parquet* a repisar as conclusões já vertidas anteriormente.

É o breve relato.

## II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após uma detida análise dos autos digitais, este Relator mantém o juízo de admissibilidade contido no Despacho n.º 294/20-GCDA (peça n.º 14) e, quanto ao mérito, acompanha o posicionamento vertido pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, consoante a seguir exposto.

Ora, dentro do que já foi bem relatado, o Município de Congonhinhas, em 13 de agosto de 2013, passou a padecer de servidor efetivo em sua estrutura jurídica, sendo, desde então, nomeados em provimento de cargo em comissão de assessor jurídico:

- José Antônio Bueno – de 01/01/2013 e 18/04/2016 e de 01/07/2016 a 19/11/2016;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Pedro Adelino Bernardo Pinto – de 18/04/2016 a 30/06/2016 e de 19/11/2016 a 31/12/2016; e
- Edmildo Fernandes – 02/01/2017 a 30/11/2020

De plano, deixo de considerar questões atreladas às nomeações ocorridas entre 2013 e 2016, uma vez que este E. Tribunal de Contas, em seu Prejulgado n.º 26, consolidou entendimento no sentido de que incide sobre as multas e demais sanções pessoais o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Portanto, não é viável estender eventuais sanções aos gestores de referidas épocas.

Da mesma forma, afasto de antemão o pedido de aplicação da multa do artigo 87, III, da LC n.º 113/05 aos servidores nomeados, uma vez que ocasionais irregularidades derivadas dos acontecimentos aqui enumerados são de autoria e responsabilidade das autoridades nomeantes e não dos nomeados em cargos comissionados.

Em vista disso, para fins da denúncia em apreço, deve ser apenas considerada a nomeação de *Edmildo Fernando* pelo então Chefe do Poder Executivo, *Luciano Merhy*.

Delimitado o escopo aqui abordado e o intervalo de tempo a ser respeitado, passo ao exame de questões pontuais e suas consequências

Merece ênfase que, desde a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta n.º 01/2016 com o Ministério Público do Estado do Paraná, vem sendo buscada a regularização da ausência de concurso público para provimento do cargo de advogado, sendo a data limite para tal conduta 30/11/2016.

Entretanto, tal termo não foi observado e o atendimento somente ocorreu com a abertura do Concurso Público n.º 01/2018, datada de 27/08/2018, logo no início da gestão de Valdinei Aparecido de Oliveira<sup>3</sup>.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No intuito de acompanhar o deslinde do certame em comento, o *Parquet* estadual deu início ao Procedimento Administrativo n.º 0130.18.01309-1, do qual resultou a expedição da Recomendação Administrativa n.º 06/2018 (emitida em 31/10/2018), através da qual se determinou a suspensão do concurso em voga<sup>4</sup>, por não se encontrar o edital em acordo com a Recomendação Administrativa n.º 04/2016, *expedida em caráter geral a todos os municípios que englobam a área de atuação do Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no combate à Improbidade Administrativa de Santo Antônio da Platina* e outras irregularidades constatadas<sup>5</sup>.

Como resultado, verifica-se a suspensão do certame no período compreendido entre 07/11/2018 e 17/11/2019 (Edital n.º 01/2019), com nomeação do primeiro aprovado para o cargo de advogado ocorrida em 05/02/2020.

Por conseguinte, a regularização dos cargos em comento somente se deu em fevereiro de 2020, com a convocação dos aprovados no concurso público regulamentado pelo Edital n.º 01/2018, instaurado durante a gestão de *Valdinei Aparecido de Oliveira*.

Representante Legal				
Nome	Papel	Data Inicio	Data Fim	
JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES	Prefeito	01/01/2021	31/12/2024	
VALDINEI APARECIDO DE OLIVEIRA	Prefeito	01/01/2020	31/12/2020	
VALDINEI APARECIDO DE OLIVEIRA	Prefeito	05/07/2018	31/12/2019	
LUCIANO MERHY	Prefeito	01/01/2018	05/07/2018	
LUCIANO MERHY	Prefeito	01/01/2017	31/12/2017	
JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES	Prefeito	01/01/2016	31/12/2016	
JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES	Prefeito	01/01/2015	31/12/2015	
JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES	Prefeito	01/01/2014	31/12/2014	
JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES	Prefeito	01/01/2013	31/12/2013	

<sup>4</sup> Materializada por meio do Edital n.º 08/2018, de 07/11/2018.

<sup>5</sup> - ausência de previsão de vagas destinadas a afrodescendentes;

- previsão de duplo regime jurídico;

- para a melhor seleção de candidatos aptos ao certame é imprescindível que a prova objetiva, nos cargos de nível técnico e graduação, seja composta pela maioria de questões relacionadas à área de formação exigida pelo cargo;

- para a melhor seleção de candidatos aptos para os cargos de Motorista e Operador de Máquinas é necessário a realização de prova prática, haja vista a peculiaridade das funções atribuídas aos cargos;

- a previsão apenas de vagas para Cadastro de Reserva aos cargos de Agente Comunitário de Saúde – Micro Área Urbana e Agente Comunitário de Saúde – Micro Área Rural burla os princípios constitucionais da administração pública e ao direito subjetivo à vaga que os candidatos aprovados possuem;

- ausência de previsão de meio de comunicação dos candidatos aprovados a modalidade carta com AR, o que dá mais transparência e lisura ao certame;

- a previsão de requisito educacional nível fundamental incompleto para o cargo de Agente Administrativo demonstra pouca escolaridade para um cargo que exige que o servidor possua capacidade de redigir memorandos, ofícios e relatórios, bem como realizar demais serviços administrativos;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De todo o exposto, pode-se afirmar que desde o início da gestão de Valdinei Aparecido de Oliveira, foi dada prioridade à solução do quadro de cargos do Município de Congonhinhas e, por conseguinte, de adaptação da realidade municipal ao fixado no Prejulgado n.º 06-TCE/PR<sup>6</sup>, o que, a meu ver, torna indevida a cominação de multa sugerida pela unidade técnica, uma vez que a **manutenção** de *Edmildo Fernandes* no cargo de assessor jurídico decorreu da estrita necessidade – derivada de situação criada nas gestões imediatamente anteriores –, em paralelo com a concretização do concurso público por anos postergado.

Desse modo, resta apenas considerar a responsabilização de *Luciano Merhy*, gestor de 01/01/2017 a 31/12/2017 e de 01/01/2018 a 05/07/2018, pela nomeação de *Edmildo Fernandes* em claro descumprimento ao Prejulgado n.º 06-TCE/PR, em situação de evidente confusão entre as previsões de cargo em comissão e cargo efetivo<sup>7</sup>, sem a adoção de medidas paralelas no sentido de realizar concurso público – nos moldes do artigo 37, V, da CF/88.

Por fim, diante da missão institucional de contribuir para o aprimoramento da administração e das políticas públicas, merece prosperar parcialmente a proposta emanada do *Parquet* de Contas, no sentido de expedir determinação – e não recomendação – *ao atual Prefeito do Município de Congonhinhas para que, no prazo de 30 dias, seja instalada comissão visando avaliar a necessidade de estruturação da Procuradoria Municipal, e, no prazo de 180*

---

<sup>6</sup> Nos seguintes termos:

(...)

Somado às regras gerais acima, há que se observar, em cada caso, as regras específicas.

Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo

**- Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados.**

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.

<sup>7</sup> A unidade técnica bem delineou que as atribuições previstas na Lei Municipal n.º 712/2011, referentes às atribuições do cargo de assessor jurídico, e aquelas dispostas no Edital n.º 01/2018 para o cargo efetivo de advogado, se sobrepõem e se confundem, o que afronta a proibição do Prejulgado n.º 06, no sentido de que não pode ser comissionado para atender o Poder como um todo, sendo somente possível quando ligado diretamente à autoridade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*dias, seja apresentado projeto de lei tendente à regularizar as deficiências atualmente constatadas na organização da advocacia pública municipal.*

Por todo o exposto VOTO pela procedência desta Denúncia, para o fim de:

(i) reconhecer a irregularidade decorrente da nomeação de *Edmildo Fernandes* pelo então Prefeito, *Luciano Merhy*, em clarividente afronta ao artigo 37, V, da CF/88 e ao Prejulgado n.º 06-TCE/PR;

(ii) cominar a multa disposta no artigo 87, II, c, da LC n.º 113/05 à autoridade nomeante;

(iii) expedir determinação *ao atual Prefeito do Município de Congonhinhas para que, no prazo de 30 dias, seja instalada comissão visando avaliar a necessidade de estruturação da Procuradoria Municipal, e, no prazo de 180 dias, seja apresentado projeto de lei tendente à regularizar as deficiências atualmente constatadas na organização da advocacia pública municipal; e*

(iv) por, após o trânsito em julgado da decisão e integral cumprimento ao aqui consignado, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno, determinar o encerramento dos autos.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de DENÚNCIA**

### **ACORDAM**

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

Julgar pela procedência desta Denúncia, para o fim de:

I. Reconhecer a irregularidade decorrente da nomeação de *Edmildo Fernandes* pelo então Prefeito, *Luciano Merhy*, em clarividente afronta ao artigo 37, V, da CF/88 e ao Prejulgado n.º 06-TCE/PR;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. Cominar a multa disposta no artigo 87, II, c, da LC n.º 113/05, à autoridade nomeante, Sr. *Luciano Merhy*;

III. Determinar *ao atual Prefeito do Município de Congonhinhas que, no prazo de 30 dias, seja instalada comissão visando avaliar a necessidade de estruturação da Procuradoria Municipal, e, no prazo de 180 dias, seja apresentado projeto de lei tendente à regularizar as deficiências atualmente constatadas na organização da advocacia pública municipal; e*

IV. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 13 de abril de 2023 – Sessão Virtual nº 6.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente