



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 132496/09  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PALMITAL  
INTERESSADO: CLERIO BENILDO BACK, DARCI JOSE ZOLANDEK, MUNICÍPIO DE PALMITAL  
ADVOGADO / PROCURADOR:  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 163/19 - Segunda Câmara

Prestação de Contas de Prefeito Municipal. Parecer Prévio pela regularidade com ressalvas. Obrigações financeira frente às disponibilidades – Déficit verificado. Exercício das funções técnicas de contabilidade e de assessoria jurídica de forma contrária ao Prejulgado nº 06 – TCE/PR.

1. Trata-se da prestação de contas do Sr. DARCI JOSE ZOLANDEK, prefeito do Município de Palmital, relativa ao exercício financeiro de 2008.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, após análise dos contraditórios, por intermédio da Instrução nº 1227/19 (peça 89), conclui por ratificar a sua anterior manifestação, de nº 103/19 (peça 75), pela regularidade com ressalva, em virtude do item “*obrigações financeiras frente às disponibilidades – Déficit verificado*”, acrescentando, ainda, ressalva em função da inobservância às disposições contidas no Prejulgado nº 06 – TCE/PR.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 416/19 (peça 90), diferentemente da Unidade Técnica, entende que a desobediência ao Prejulgado nº 06 deve ser considerada como motivo de irregularidade das contas.

**É o relatório.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. As manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público de Contas são dissonantes em suas conclusões.

Isto porque, muito embora o Órgão Ministerial acompanhe a Coordenadoria em relação a ressalva pertinente ao item “*obrigações financeiras frente às disponibilidades – Déficit verificado*”, entende que as contas devem ser consideradas irregulares por afronta ao Prejulgado nº 06, uma vez detectada a terceirização de serviços contábeis e jurídicos, fato este que a unidade entende passível de ressalva.

### 2.1. Obrigações financeiras frente às disponibilidades – Déficit verificado (art. 42 da LRF):

No primeiro exame das contas (peça 06), a Unidade Técnica constatou que o Município, em 30/04/2008, apresentava uma disponibilidade líquida negativa no montante de R\$ 301.691,50, e no término do mandato, em 31/12/2008, de R\$ 141.037,16 (fls. 21/22). Posteriormente, com a análise do contraditório, a unidade retificou o montante deficitário no período encerrado em 31/12/2008, para R\$ 58.417,36 (peça 30 – fls. 02/03).

Assim, resumidamente, considerando que o Município apresentou evolução positiva nos últimos meses de mandato, demonstrando a adoção de medidas no intuito de redução do passivo, a Coordenadoria ressalvou o apontamento, entendimento este com o qual comungo.

### 2.2. Inobservância ao Prejulgado nº 06 – TCE/PR:

Inicialmente, com base na Informação nº 111/13 (peça 51), da Unidade Técnica, por intermédio do Despacho nº 4780/13 (peça 55), foi determinada a intimação do responsável para que se manifestasse acerca do pagamento de prestadores de serviços de assistência jurídica e assessoria de contabilidade, com vistas a verificar a compatibilidade dessas contratações com a orientação contida no Prejulgado nº 06, devendo esclarecer os seguintes pontos:

1. Qual a estrutura própria do Município nas áreas de assessoria jurídica e de contabilidade, com a indicação da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- remuneração bruta mensal de cada um dos servidores lotados nesses departamentos;
2. Se referidas contratações deram-se como terceirização, para execução das atividades rotineiras ligadas a essas mesmas áreas, ou como consultoria, para serviços de natureza excepcional;
  3. No caso de terceirização, apontar o concurso que teria sido frustrado para o preenchimento do quadro; no caso de consultoria, identificar a singularidade do objeto ou sua alta complexidade, que autorizam essa contratação;
  4. Em ambos os casos, juntar aos autos a íntegra dos respectivos processos licitatórios.

Posteriormente, considerando que, após diversas tramitações processuais, o Despacho nº 4780/13 ainda não havia sido plenamente atendido, por intermédio do Despacho nº 171/19 (peça 77), foi determinada a oitiva da Unidade Técnica e, caso entendesse necessária, a renovação da intimação do responsável pelas contas e do Município de Palmital, para os devidos esclarecimentos.

Desta feita, a Coordenadoria de Gestão Municipal, tendo em conta que não possuía as informações e documentos solicitados no referido Despacho nº 4780/13, remeteu os autos à Diretoria de Protocolo para que os envolvidos fossem intimados.

Assim, o Município de Palmital, na pessoa do seu atual Prefeito, Sr. Valdenei de Souza, na peça nº 85, e o Sr. Darci José Zolandek, nas peças 87/88, juntaram os esclarecimentos e documentos que entenderam pertinentes.

Em apertada síntese, respondendo aos questionamentos acima referidos, o município informa que:

- atualmente, possui 02 (dois) Procuradores concursados, 01 (uma) Técnica de Controle da Procuradoria, 01 (uma) Procuradora Geral e 01 (um) Contador, não havendo terceirização de serviços nestas áreas, juntando relatórios com a indicação da remuneração bruta mensal de cada um;
- os cargos acima citados foram preenchidos a partir de dezembro/2015;
- em relação ao exercício de 2008, uma vez que não haviam servidores concursados, tais serviços eram terceirizados;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- não tem conhecimento da realização de concurso frustrado para o preenchimento das vagas em comento; e

- não localizou eventuais procedimentos licitatórios para contratação dos serviços terceirizados.

Por sua vez, o Sr. Darci José Zolandek assevera que:

- no exercício financeiro de 2008 não havia estrutura própria de servidores efetivos nas áreas de assessoria jurídica e de contabilidade;

- as contratações para as referidas áreas se deram como terceirização;

- em 2008 não foi realizado concurso público uma vez que os cargos “[...] nem haviam sido criados, o que só ocorreu através da Lei 14/2008”; e

- “os processos licitatórios devem estar arquivados na Prefeitura, aos quais este ex-prefeito não tem acesso, por isso, deverá ser requerido ao atual gestor do Município.”

Além disso, em relação ao Prejulgado nº 06, o responsável entende que, por ter sido publicado em 22/08/2008, mesmo que tivesse realizado concurso público para dar atendimento ao referido normativo, por se tratar de ano eleitoral, não poderia efetuar a contratação dos respectivos servidores, em decorrência da vedação imposta pela Lei Eleitoral.

Informa também que não foi reeleito e repassou as informações constantes do levantamento das vagas e cargos que realizou na sua gestão, bem como a existência do Prejulgado nº 06, ao seu sucessor, Sr. Clério Benildo Back, e que este, muito embora tenha realizado dois concursos públicos, não regularizou as áreas jurídica e contábil, criando, inclusive, um cargo em comissão denominado “Contador Pleno”, ocupado pelo Sr. João Henrique Mildemberger, até o final da sua gestão, em 2012.

Ainda, segundo a defesa, após ter sido eleito para a gestão 2013/2016, adotou as medidas necessárias para o preenchimento de cargos vagos em quase todas as áreas do Município, sendo que, com a realização, em 2015, de concurso público, preencheu as vagas de contador e procurador jurídico na prefeitura e no Fundo de Previdência, atendendo, em definitivo, as orientações contidas no Prejulgado nº 06 – TCE/PR.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 1227/19 (peça 89), em relação aos serviços contábeis, consultando os dados do “SIM AM – Empenhos 2008” e “SIM AP – Folha de Pagamento 2008”, constatou que (fls. 06):

[...] o cargo de contador, ou seja, responsável técnico, foi exercido pelo Sr. Antônio Simiano, através da contratação de prestação de serviços e a assessoria jurídica pelo Sr. Willian Cleber Zolandeck, cargo político, contrariando o que dispõe o Prejulgado 6.

Ademais, segundo a Unidade Técnica, os candidatos oriundos do Concurso Público nº 01/2015, dentre outros, para os cargos de contador e de procurador jurídico, foram devidamente nomeados, com o processo de admissão de pessoal autuado nesta Corte, já apreciada a legalidade e determinado o registro das admissões, por meio do Acórdão nº 884/19, da Segunda Câmara.

Ainda, a Coordenadoria informa que no exercício financeiro de 2016 não foram localizados empenhos relativos à prestação de serviços contábeis, ressaltando que, em que pese a situação ter sido regularizada em exercício posterior, no exercício ora sob análise, houve afronta ao Prejulgado nº 06 – TCE/PR, na medida em que não restou comprovada a existência de concurso público infrutífero anterior a contratação, sendo que os serviços deveriam ser realizados por servidores efetivos, em obediência ao art. 37, II, da CF/88.

Não obstante, a Coordenadoria de Gestão Municipal entende que esta impropriedade pode ser objeto de ressalva, nos seguintes termos (fls. 08):

Entretanto, uma vez que o Prejulgado 6 foi editado em agosto de 2008, os serviços foram prestados, a anomalia na contratação se estendeu para outros exercícios, sendo o assunto discutido no processo de Tomada de Contas Extraordinária nº 902532/14, e “julgadas irregulares as contas, entre outros motivos, em razão da *terceirização de serviços de contabilidade que geraram inclusive prejuízo ao Erário em razão do estabelecimento de dupla estrutura contábil para atendimento de um mesmo objeto*”, e ainda, conforme decisão proferida naqueles autos, por meio do Acórdão nº 6089/16 - S2C, foram aplicadas sanções em relação a este item ao Sr. Darci José Zolandeck, mesmo gestor das contas em questão,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entende esta Coordenadoria que nas contas do exercício de 2008 a anomalia pode ser ressalvada.

Com relação à Assessoria Jurídica, a Coordenadoria constatou que foram nomeados dois candidatos aprovados no Concurso Público nº 01/2015, para o cargo de Procurador.

No entanto, apesar de regularizada a questão, a unidade entende que, para o exercício de 2008, também houve afronta ao Prejulgado nº 06 – TCE/PR.

Porém, assim como em relação aos serviços contábeis, a Coordenadoria considera o apontamento passível de ressalva, nos seguintes termos (fls. 09):

Entretanto, uma vez que o Prejulgado 6 foi editado em agosto de 2008, a anomalia na contratação se estendeu para outros exercícios, bem como observa-se que para a mesma questão, no exercício de 2013, mediante Acórdão nº 315/17 – Segunda Câmara, em virtude das medidas tomadas para regularizar a anomalia, o item foi ressalvado, no mesmo sentido entende esta Coordenadoria que para o exercício de 2008, a situação pode ser convertida em ressalva.

Ao final (fls. 09), a Coordenadoria de Gestão Municipal ratifica a manifestação contida na Instrução nº 103/19 (peça 75), pela regularidade com ressalva, em razão do item *“obrigações financeiras frente às disponibilidades – Déficit verificado”*, e acrescenta ressalva pelo *“[...] não atendimento ao Prejulgado nº 06 em virtude da situação apresentada nesta oportunidade.”*

Noutro giro, o Órgão Ministerial, em Parecer de nº 416/19 (peça 90), diferentemente do posicionamento adotado pela Unidade Técnica, conclui que o apontamento deve ensejar a irregularidade das contas.

Quanto aos motivos que levaram o *parquet* a adotar este entendimento, por economia processual e para que não suscitem dúvidas, valho-me



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da análise do Órgão Ministerial para efetuar o necessário relato de sua fundamentação (fls. 03/04):

Em primeiro lugar, imperioso esclarecer que a decisão adotada no Prejulgado n.º 06 apenas consolidou o entendimento até então já firmado pelos órgãos deliberativos desta Corte quanto à impossibilidade de terceirização/precarização dos serviços de assessoria contábil e jurídica no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. Esse posicionamento, por seu turno, remonta à própria promulgação da Constituição Federal de 1988, que exige que o desempenho de atividades finalísticas da Administração seja realizado por servidores públicos devidamente concursados.

De mais a mais, é preciso ter presente que o v. Acórdão n.º 1111/08 – Pleno, responsável pela veiculação do referido Prejulgado, **foi publicado em agosto de 2008, havendo tempo mais que suficiente para que os entes em descompasso com a normativa ali sufragada – como era o caso do Município de Palmital – ao menos dessem início aos procedimentos internos necessários para realização de concursos públicos destinados ao provimento dos respectivos cargos, os quais, segundo afirmado pela defesa à peça n.º 87, já haviam, inclusive, sido criados por meio da Lei Municipal n.º 14, de 25 de abril de 2008 (peça n.º 88).**

O que se observa, no entanto, é que o gestor que tem as contas ora apreciadas não adotou nenhuma medida nesse sentido no exercício em liça, **vindo apenas a realizar o demandado concurso público 7 (sete) anos depois, já na metade de seu ulterior mandato à frente da administração municipal de Palmital, em 2015.**

Assim, ainda que no exercício de 2016 o Município de Palmital tenha nomeado servidores efetivos após a realização



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de concurso público para provimento dos cargos, não há como se afastar o fato de que no exercício em apreço – 2008 – houve descumprimento da regra disposta pelo Prejulgado n.º 06 – TCE/PR, situação que se alongou por cerca de 7 anos, não havendo nenhuma medida saneadora da situação irregular sido iniciada/deflagrada nesse ano calendário, impedindo, assim, a propugnada conversão em ressalva.

Em segundo lugar, tem-se que a afirmação declinada pela Unidade Técnica de que a terceirização dos serviços contábeis já teria sido discutida no bojo da Tomada de Contas Extraordinária n.º 902532/14 não merece prosperar, dado que o período inspecionado pela Equipe responsável pela edição do Relatório que deflagrou referido expediente cinge-se a **01.01.2013 a 31.12.2013, não abarcando, portanto, os fatos e contratos vigentes no exercício financeiro em análise, quer seja, 2008.**

Em terceiro lugar, verifica-se que pendem de andamento junto a esta C. Corte Tomadas de Contas Extraordinárias (de n.º 875176/16 e 670026/14) destinadas a apurar o acúmulo irregular de funções públicas pelo então Contador, Sr. Antônio Simiano, bem assim a atuação de empresa de sua propriedade, Antônio Simiano Serviços Contábeis Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), como contratada, concomitantemente, junto a diversos Municípios do Estado do Paraná, fatos que demonstram, sob outro vértice, que a terceirização irregular aqui identificada tem outras graves implicações.

Por último – e não menos importante –, verifica-se, a partir do levantamento realizado pela Coordenadoria de Gestão Municipal em sua Instrução n.º 1227/19, a **coincidência de sobrenomes** entre o então Prefeito, Sr. Darci José **Zolandek**, e o responsável jurídico da Municipalidade, Sr. Willian Cleber



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Zolandeck**, indicando que, além da violação ao entendimento pacificado desta Corte quanto ao irregular provimento da função por meio de *cargo político*, houve, no presente exercício, **violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade**, não sendo possível a simples conversão em ressalva do apontamento.

Veja-se que **o nepotismo aparenta ser prática corriqueira por parte do Sr. Darci José Zolandeck, porquanto em 2013, ou seja, no primeiro ano de seu novo mandato, nomeou seu filho, Sr. Luís Paulo Zolandeck, no mesmo cargo político de Assessor Jurídico**, o que foi alvo de comunicação ao Ministério Público Estadual, como se infere do v. Acórdão n.º 6089/16 – S2C, prolatado na Tomada de Contas Extraordinária n.º 902532/14.

Dessa forma, diante da ordem de fatos acima apresentada, alternativa não se coloca a este *Parquet* senão opinar pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **irregularidade** das presentes contas, sem prejuízo da oposição da ressalva indicada no item (i) supra.

Em que pese o entendimento diverso do Ministério Público de Contas, o apontamento sob análise, exclusivamente para este exercício, pode ser convertido em ressalva.

No caso em tela, não há dúvida de que, em princípio, a terceirização injustificada ou indevida dos serviços de assistência jurídica e assessoria de contabilidade, pode macular as contas, e a forma mais eficiente de apuração dos fatos é, incidentalmente, na própria prestação, onde os fatos já foram aduzidos, inclusive, com o contraditório oferecido às partes.

Contudo, muito embora tenha ficado evidente o desatendimento ao Prejulgado n.º 06 desta Corte, excepcionalmente, pode ser convertida em ressalva a irregularidade, visto que as contas ora em análise referem-se ao exercício de 2008, e somente em agosto daquele ano foi editada essa orientação.

Nesse sentido, apenas exemplificativamente, a decisão da Primeira Câmara, contida no Acórdão de Parecer Prévio n.º 61/14, referida no Acórdão de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Prévio nº 348/14, dessa mesma Câmara, da qual se transcreve o seguinte extrato:

Embora a situação em que o Município se encontrava no exercício financeiro de 2008, conforme muito competidamente descrita pela Unidade Técnica, fosse de flagrante contrariedade ao Prejulgado nº 06 desta Corte, deve-se levar em conta, conforme indicado pelo Parecer Ministerial nº 19328/13, que o referido Prejulgado data de 07/08/2008, de modo que figura-se razoável concluir pela conversão do item em ressalva, com a expedição de recomendação à atual gestão municipal, no sentido de que promova a adequação de seu quadro de pessoal ao referido Prejulgado.

Em corroboração, ainda, os Acórdãos de Pareceres Prévios nºs 492/14 e 535/14, da Segunda Câmara, e nº 24/15, da Primeira Câmara, todos de minha relatoria, que reforçam o meu entendimento na questão envolvendo o Prejulgado nº 06 – TCE/PR, especificamente para o exercício financeiro de 2008.

Agregue-se a esse fundamento o fato de que, sem descaracterizar a natureza do prejulgado, como forma de mera consolidação de entendimento, não constitutivo, portanto, passível de retroatividade, a fiscalização das terceirizações dos serviços de assessoria jurídica e contabilidade tiveram seu início, justamente, sobre as os contas do exercício de 2008, de modo que, dado o caráter inovativo dessa medida, dentro do contexto do novo escopo das prestações e tomadas de contas, mostra-se de todo razoável a possibilidade de se admitir um período de tolerância e saneamento para as falhas apontadas.

Importante assinalar, ainda, que, muito embora, de fato, como apontado pelo Ministério Público de Contas, o Acórdão nº 6089/16, da 2ª Câmara, que condenou o Sr. Darci José Zolandek ao ressarcimento de valores e multas pela *“terceirização de serviços de contabilidade que geraram inclusive prejuízo ao Erário em razão do estabelecimento de dupla estrutura contábil para atendimento de um mesmo objeto”*, refira-se ao exercício de 2014, são fato da mesma natureza daqueles ora apontados, cuja verificação se deu ao longo dos exercícios seguintes,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com a ampliação do escopo de fiscalização, para incluir outras irregularidades de responsabilidade do mesmo gestor.

De outra sorte, refere a Coordenadoria de Gestão Municipal, a fl. 9 da peça nº 89, decisão da 2ª Câmara que teria convertido em ressalva a anomalia referente ao exercício da assessoria jurídica, em face das medidas tomadas, o que corrobora o fato de que, conforme se observa da instrução processual, a impropriedade ora indicada se encontra regularizada desde o exercício financeiro de 2015, pelo mesmo gestor, ainda que em mandato ulterior.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara emita parecer prévio recomendando a **regularidade** das contas do Sr. DARCI JOSE ZOLANDEK, prefeito do Município de Palmital, relativas ao exercício financeiro de 2008, com fundamento no art. 1º, I, combinado com o art. 16, II da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **ressalvando-se** o encerramento do mandato com obrigações financeiras superiores às disponibilidades de caixa, e o exercício das funções técnicas de contabilidade e de assessoria jurídica de forma contrária ao Prejulgado nº 06 – TCE/PR.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e, posteriormente, ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no §6º do artigo 217-A do Regimento Interno e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos moldes do artigo 398, § 1º e art. 168, VII, 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. emitir parecer prévio recomendando a **regularidade** das contas do senhor Darci Jose Zolandek, prefeito do Município de Palmital, relativas ao exercício financeiro de 2008, com fundamento no artigo 1º, I, combinado com o artigo 16, II da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **ressalvando-se** o encerramento do mandato com obrigações financeiras superiores às disponibilidades de caixa, e o exercício das funções técnicas de contabilidade e de assessoria jurídica de forma contrária ao Prejulgado nº 06 – TCE/PR;

II. remeter os autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e, posteriormente, ao Gabinete da Presidência, para as providências contidas no §6º do artigo 217-A do Regimento Interno e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos moldes do artigo 398, § 1º e artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 23 de julho de 2019 – Sessão nº 25.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Presidente