



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 83132/20
ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE: AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO EXTREMO OESTE DO PARANÁ
INTERESSADO: ACIOLI MARTINHAGO, AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO EXTREMO OESTE DO PARANÁ, ELI GHELLERE, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU, NÉLIO JOSÉ BINDER
ADVOGADO / PROCURADOR: ALEXANDRE JÚNIOR REIS, AMAURI GARCIA MIRANDA, JOAO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE, MAITE FROES GERCHEVSKI, RAFAEL SAVARIS GHELLERE
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 431/23 - Tribunal Pleno

Embargos de declaração em recurso de revista em prestação de contas de transferência. Embargos de declaração anteriores, opostos pelo Ministério Público de Contas. Matéria previamente suscitada nos autos. Ausência de intimação para manifestação das partes. Inocorrência de surpresa e de óbice ao contraditório. Inexistência de nulidade. Multa proporcional ao dano. Limite máximo. Gravidade das irregularidades. Fundamentação suficiente. Inexistência de omissão. Rejeição dos embargos de declaração. Despesas comprovadas por documentação constante dos autos originários (prestação de contas de transferência). Esclarecimentos acrescentados no recurso de revista. Complementação da análise técnica. Confirmação da comprovação de despesas. Efeitos infringentes. Necessidade de estender os efeitos do provimento parcial dos recursos de revista. Acolhimento dos embargos de declaração.

1 RELATÓRIO

Trata-se de dois embargos de declaração (peças 216 e 218) opostos contra o Acórdão 36/20 do Tribunal Pleno (peça 212), que deu provimento parcial a recursos de revista interpostos em prestação de contas de transferência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Acórdão 153/15 da Primeira Câmara,¹ proferido na Prestação de Contas de Transferência 367370/09, julgou “irregular a Prestação de Contas de

¹ Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Decisão por maioria. Votaram o Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA. Julgado em 27/01/2015.

Ementa do acórdão:

Prestação de Contas de Transferência. Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná – ADEOP. Exercícios de 2007 e 2008. Pela irregularidade das contas, em razão da terceirização indevida de mão de obra através do Termo de Parceria nº 03/2006, da realização de contratações sem processo licitatório através do Termo de Parceria nº 01/2008, da cobrança de taxa administrativa sem a comprovação das despesas, e da ausência de apresentação de contratos, comprovantes de despesas e pesquisas de preços. Imposição de recolhimento parcial de recursos e multas. Encaminhamento de cópias aos órgãos competentes.

Dispositivo do acórdão:

1. Preliminarmente

a) Deixar de conhecer da manifestação acostada às peças nº 111 a 123;

2. No mérito

a) Julgar **irregular** a Prestação de Contas de Transferência Voluntária do Município de São Miguel do Iguaçu para a Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná – ADEOP, mediante Termos de Parceria nº 01/2006, 03/2006 e 01/2008, relativa aos exercícios financeiros de 2007 e 2008, de responsabilidade dos Srs. Acioli Martinhago, Eli Ghellere e Nélcio José Binder, tendo em vista os seguintes fatos: terceirização indevida de mão de obra através do Termo de Parceria nº 03/2006, realização de contratações sem processo licitatório através do Termo de Parceria nº 01/2008, cobrança de taxa administrativa sem a comprovação das despesas, e ausência de apresentação de contratos, comprovantes de despesas e pesquisas de preços;

3. Determinar o recolhimento parcial dos recursos repassados à Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná – ADEOP, com as atualizações e acréscimos devidos, a serem calculados pela Diretoria de Execuções, nos termos do art. 420, § 1º, do Regimento Interno, divididos da seguinte forma:

a) R\$ 93.828,38, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago, Eli Ghellere e Nélcio José Binder, em razão da realização de despesas não comprovadas;

b) R\$ 64.000,00, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago e Eli Ghellere, em razão da realização de despesa desnecessária;

c) R\$ 20.700,00, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago e Eli Ghellere, em razão da realização de despesa injustificada;

d) R\$ 176.964,75, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago e Eli Ghellere, em razão da ausência de comprovação das despesas lançadas como custo operacional; e

e) R\$ 258.266,23, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago e Nélcio José Binder, em razão da ausência de comprovação das despesas lançadas como custo operacional;

4. Aplicar as seguintes multas ao gestor das contas, Sr. Acioli Martinhago:

a) art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da contratação de serviços terceirizados por intermédio de OSCIP, sem a observância do adequado processo licitatório, com fulcro no Termo de Parceria nº 03/2006;

b) art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por 3 (três) vezes em razão da realização das correspondentes contratações sem a observância do adequado processo licitatório, por intermédio de OSCIP, com fulcro no Termo de Parceria nº 01/2008;

c) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 93.828,38;

d) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 64.000,00;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transferência Voluntária do Município de São Miguel do Iguaçu para a Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná – ADEOP (autos 367370/09), mediante Termos de Parceria nº 01/2006, 03/2006 e 01/2008, relativa aos exercícios financeiros de 2007 e 2008, de responsabilidade dos Srs. Acioli Martinhago, Eli Ghellere e Nélio José Binder, tendo em vista os seguintes fatos: terceirização indevida de mão de obra através do Termo de Parceria nº 03/2006, realização de contratações sem processo licitatório através do Termo de Parceria nº 01/2008, cobrança de taxa administrativa sem a comprovação das despesas, e ausência de apresentação de contratos, comprovantes de despesas e pesquisas de

e) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 20.700,00;

f) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 176.964,75;

g) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 258.266,23;

5. Aplicar as seguintes multas ao ordenador dos repasses, Sr. Eli Ghellere:

a) art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da contratação de serviços terceirizados por intermédio de OSCIP, sem a observância do adequado processo licitatório, com fulcro no Termo de Parceria nº 03/2006;

b) art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por 3 (três) vezes em razão da realização das correspondentes contratações sem a observância do adequado processo licitatório, por intermédio de OSCIP, com fulcro no Termo de Parceria nº 01/2008;

c) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 93.828,38;

d) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 64.000,00;

e) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 20.700,00;

f) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 176.964,75;

6. Aplicar as seguintes multas ao ordenador dos repasses, Sr. Nélio José Binder:

a) art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da contratação de serviços terceirizados por intermédio de OSCIP, sem a observância do adequado processo licitatório, com fulcro no Termo de Parceria nº 03/2006;

b) art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por 2 (duas) vezes em razão da realização das correspondentes contratações sem a observância do adequado processo licitatório, por intermédio de OSCIP, com fulcro no Termo de Parceria nº 01/2008;

c) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 93.828,38;

d) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 258.266,23;

7. Anexar cópia da presente decisão aos autos de Representação nº 130833/10; e

8. Encaminhar cópias da presente decisão:

a) ao Ministério Público Estadual e Federal, para a apuração de eventual ato de improbidade administrativa e crime de licitação;

b) ao Ministério da Justiça e à Controladoria Geral da União, em face do disposto na Lei nº 9.790/99; e

c) às Secretarias das Receitas Estadual e Federal, para conhecimento e providências, no âmbito de suas competências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preços". Assim, indicou os responsáveis e determinou-lhes a restituição de valores, aplicando multas proporcionais ao dano e multas administrativas.

O Acórdão 1409/15 da Primeira Câmara² acolheu parcialmente os embargos de declaração interpostos pelo Ministério Público de Contas (autos 104982/15), para impor à ADEOP a proibição de contratação com o Poder Público, pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 96 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e para determinar a inclusão do nome dos responsáveis no cadastro de inidoneidade perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, também pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 97 da mesma Lei.

O Acórdão 36/20 do Tribunal Pleno³ (peça 212), ora embargado, deu provimento parcial aos recursos de revista interpostos (autos 382397/15), para

² Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Decisão unânime. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Julgado em 07/04/2015.

Ementa do acórdão:

Embargos de Declaração. Reconhecimento de omissões na decisão embargada. Pelo provimento parcial, a fim de sanar as omissões contidas na fundamentação do acórdão embargado, com efeitos infringentes unicamente para determinar a aplicação das sanções previstas nos arts. 96 e 97 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Dispositivo do acórdão:

I - Conhecer dos presentes embargos declaratórios, por preenchidos os requisitos legais, para, no mérito, **dar-lhes provimento parcial**, a fim de sanar as omissões contidas na fundamentação do acórdão embargado, nos termos expostos acima, **com efeitos infringentes** unicamente para determinar:

a) a imposição, à Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná, da proibição de contratação com o Poder Público, pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 96 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; e

b) a inclusão do nome dos Srs. Acioli Martinhago, Eli Ghellere, e Nélio José Binder no cadastro de inidoneidade perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, também pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 97 da mesma Lei.

³ Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Decisão unânime. Votaram os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. Julgado em 22/01/2020.

Ementa do acórdão:

Recursos de revista em prestação de contas de transferência voluntária municipal. Termos de parceria. Terceirização indevida de mão de obra. Realização de contratações sem processo licitatório. Cobrança de taxa administrativa sem a comprovação de despesas. Ausência de contratos, comprovantes de despesas e pesquisas de preços. Manutenção das irregularidades. Comprovação parcial de custos operacionais. Redução do valor da restituição devida ao erário. Provimento parcial dos recursos.

Dispositivo do acórdão:

I – Conhecer os recursos de revista, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, rejeitar as preliminares suscitadas para, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, para reconhecer a comprovação de despesas lançadas como custo operacional, nos termos do Parecer 35/17-COFIT (peça 182) e, assim, alterar os itens 3, “d” e “e”, 4, “f” e “g”, 5, “f”, e 6, “d”, da parte dispositiva do Acórdão 153/15-1C (peça 124), complementado pelo Acórdão 1409/15-1C (peça 149), de modo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

reduzir o valor da restituição ao erário e, conseqüentemente, das multas proporcionais ao dano.

Os primeiros embargos de declaração (peça 216) foram opostos conjuntamente por Eli Ghellere e Nélío José Binder. Alegam (a) nulidade do acórdão que acolheu parcialmente os embargos de declaração interpostos pelo Ministério Público de Contas, por inexistência de oportunidade de manifestação e (b) ausência de suficiente fundamentação para a fixação do percentual da multa proporcional ao dano em seu limite máximo, de 30%.

Os segundos embargos de declaração (peça 218), por sua vez, foram opostos pela ADEOP e sustentam que o acórdão embargado foi obscuro ao não aderir à instrução proferida pela unidade técnica no recurso de revista, mas sim às manifestações técnicas exaradas no processo originário, especificamente quanto

passem a dispor o seguinte, conforme opinativo contido no Parecer 43/18-COFIT (peça 188), mantidos seus demais termos:

[...]

3. Determinar o recolhimento parcial dos recursos repassados à Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná – ADEOP, com as atualizações e acréscimos devidos, a serem calculados pela Diretoria de Execuções, nos termos do art. 420, § 1º, do Regimento Interno, divididos da seguinte forma:

[...]

d) R\$ 153.616,21, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago e Eli Ghellere, em razão da ausência de comprovação das despesas lançadas como custo operacional; e

e) R\$ 256.665,48, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago e Nélío José Binder, em razão da ausência de comprovação das despesas lançadas como custo operacional;

4. Aplicar as seguintes multas ao gestor das contas, Sr. Acioli Martinhago:

[...]

f) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 153.616,21;

g) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 256.665,48;

5. Aplicar as seguintes multas ao ordenador dos repasses, Sr. Eli Ghellere:

[...]

f) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 153.616,21;

6. Aplicar as seguintes multas ao ordenador dos repasses, Sr. Nélío José Binder:

[...]

d) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 256.665,48;

[...]

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências atinentes à execução da decisão, ao Gabinete da Presidência para as comunicações previstas no item 8 da parte dispositiva do Acórdão 153/15-1C (peça 124) e à Diretoria de Protocolo para o previsto no item 7 da mesma decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 93.828,38, decorrente da ausência de comprovação de despesas nesse montante.

Ambos os embargos declaratórios foram recebidos por este relator, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Considerando que a obscuridade alegada pela ADEOP guarda relação com a instrução da prestação de contas de transferência e do recurso de revista, encaminhei o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), para manifestação.

A unidade emitiu a Informação 440/21 (peça 223), pelo desproimento de ambos os embargos de declaração (peça 218).

Instada a complementar a sua manifestação, de modo a abranger a questão suscitada pela ADEOP, a CGM opinou pelo provimento dos aclaratórios opostos pela entidade, com efeitos infringentes, para o fim de afastar a restituição do valor de R\$ 93.828,38, decorrente da ausência de comprovação de despesas, e das multas derivadas dessa irregularidade (Instrução 787/22, peça 226).

O Ministério Público de Contas aderiu ao opinativo do segmento técnico.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Ratifico o recebimento dos embargos de declaração, pois preenchidos os requisitos legais.

No mérito, os aclaratórios opostos conjuntamente por Eli Ghellere e Nélio José Binder devem ser rejeitados, enquanto aqueles opostos pela ADEOP devem ser acolhidos.

A inexistência de ofensa ao contraditório e à ampla defesa no acórdão que acolheu parcialmente os embargos de declaração interpostos pelo Ministério Público de Contas – para impor à ADEOP a proibição de contratação com o Poder Público, pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 96 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e para determinar a inclusão do nome dos responsáveis no cadastro de inidoneidade perante a administração direta e indireta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Estado e dos Municípios, também pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 97 da mesma Lei – foi assim evidenciada na decisão recorrida:

Outra questão preliminar suscitada no primeiro recurso de revista é a ausência de concessão de prévia oportunidade para o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos ora recorrentes, relativamente aos embargos de declaração opostos pelo Ministério Público de Contas (peça 127).

Os embargos declaratórios em questão foram acolhidos no Acórdão 1409/15-1C (peça 149) para determinar:

a) a imposição, à Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná, da proibição de contratação com o Poder Público, pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 96 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; e

b) a inclusão do nome dos Srs. Acioli Martinhago, Eli Ghellere, e Nélcio José Binder no cadastro de inidoneidade perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, também pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 97 da mesma Lei.

Considerando que o recurso de revista que suscita a presente questão foi interposto por Eli Ghellere e Nélcio José Binder, infere-se que o item sobre o qual versa a irresignação é o de letra “b”, acima, que se destina aos recorrentes.

Compulsando os autos, verifico que a imputação, aos agentes mencionados, da declaração de inidoneidade prevista no artigo 97 da Lei Complementar Estadual 113/2005 foi expressamente aventada na Instrução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

437/13 da Diretoria de Análise de Transferências (peça 44) e em atos processuais posteriores (Instrução 2401/13-DAT, peça 92; Parecer Ministerial 15918/13-SMPjTC, peça 94; Instrução 8086/14-DAT, peça 108; Parecer Ministerial 17437/14, peça 109).

Considerando que os srs. Eli Ghellere e Nélio José Binder foram citados após a primeira das referidas instruções (conforme peças 53 e 55 a 57) e posteriormente manifestaram-se nos autos (peças 62, 97, 101), resta evidente que o julgamento dos embargos de declaração se limitou a suprir omissão no acórdão quanto a aspecto que fora regularmente objeto das fases de defesa e de instrução processual, razão pela qual não procede a alegação de que a decisão seria nula por ausência de prévia oportunidade de contraditório quanto à matéria sobre a qual versou.

Ademais, a decisão proferida em sede de embargos de declaração não promoveu nenhuma alteração de entendimento em relação à deliberação exarada no processo de prestação de contas de transferências, tampouco tratou de fatos não abordados neste. Nesse sentido, destaco o contido na manifestação da unidade técnica (Parecer 101/15, peça 165):

O processo foi adequadamente instruído, e os interessados tiveram ampla oportunidade de apresentar sua defesa acerca de cada uma das irregularidades apontadas por este Tribunal desde a emissão da Instrução 6633/09 – DAT (Peça 08).

O fato de o Ministério Público de Contas, em face dessas mesmas irregularidades, haver requerido a imposição de condenações previstas em lei como consequência às irregularidades já identificadas durante a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instrução processual, não exige a oportunização de nova defesa aos interessados.

[...]

Dessa feita, não havia novos fatos sobre os quais os recorrentes deveriam se manifestar, isso porque, a defesa dos interessados, no âmbito do direito administrativo, assim como no do direito âmbito penal, deve se dar sobre os fatos narrados, e não sobre a capitulação jurídica dos mesmos.

[...]

Portanto, não houve alteração na descrição das irregularidades, mas tão somente a determinação de aplicação das sanções pertinentes, não havendo que se falar em cerceamento de defesa, e menos ainda em nulidade da decisão recorrida.

No segundo recurso de revista, por sua vez, a alegação preliminar de nulidade tem como alvo os atos subsequentes ao Parecer Ministerial nº 17437/14 (peça 109), em razão da ausência de intimação para o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos ora recorrentes quanto à aplicação, à ADEOP, da sanção de proibição de contratação com o Poder Público, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 96 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Quanto a esse argumento recursal, reitero as razões já aduzidas a propósito da última preliminar aventada pelo primeiro recurso de revista, no sentido de que as partes tiveram a oportunidade de se defender quanto aos fatos que lhe foram imputados (vez que regularmente citadas), os quais resultaram na aplicação da sanção em tela, de modo que não há motivo para reputar nula a decisão proferida em sede de embargos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda nas preliminares de mérito, os recorrentes acrescentam que o pedido formulado pelo Ministério Público de Contas nos embargos declaratórios (peça 127) foi “direcionado em um sentido e a decisão de embargos de declaração [peça 149] em outro, diametralmente oposto àquele”,⁴ porquanto os incisos do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa em que se basearam esses dois atos processuais foram distintos (XI e XVI no primeiro e II e VIII no segundo).

Note-se que em quaisquer dos casos previstos no artigo 10 da Lei 8.429/1992, está-se diante de ato causador de lesão ao erário, de modo que o tempo de duração da sanção é o mesmo, nos termos do artigo 96 da Lei Orgânica, combinado com o artigo 12, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, e considerando que os embargos declaratórios opostos pelo Ministério Público de Contas e a decisão neles proferida tratam dos mesmos fatos, o seu enquadramento em uma ou outra das hipóteses contidas no artigo 10 da referida lei não altera a matéria sobre a qual compete à defesa se manifestar.

Por esses fundamentos, rejeito a preliminar de nulidade dos atos processuais indicados. (Grifos no original)

Os embargantes não questionam quaisquer dos fundamentos contidos no Acórdão 36/20-TP – razão pela qual os reitro nesta oportunidade.

Nada obstante, asseveram que foi inobservada disposição do Código de Processo Civil sobre a matéria:

⁴ Peça 155, p. 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 1.023. Os embargos serão opostos, no prazo de 5 (cinco) dias, em petição dirigida ao juiz, com indicação do erro, obscuridade, contradição ou omissão, e não se sujeitam a preparo.

[...]

§ 2º O juiz intimará o embargado para, querendo, manifestar-se, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre os embargos opostos, caso seu eventual acolhimento implique a modificação da decisão embargada.

Inobstante o teor do dispositivo legal, a deliberação sobre o ponto suscitado pelo embargado – ou seja, a nulidade dos atos processuais praticados – deve levar em conta as circunstâncias do caso concreto (expostas no trecho acima transcrito, do Acórdão 36/20-TP) e a interpretação sistemática das normas pertinentes.

Nesse sentido, o próprio CPC prevê que serão aproveitados os atos que não resultem em prejuízo à parte (artigo 282, § 1º⁵). No caso, haveria tal prejuízo se a parte tivesse sido impedida de se manifestar sobre a questão suscitada pelo Ministério Público. Como exposto na fundamentação acima transcrita, do Acórdão 36/20-TP, isso não ocorreu.

Acrescento às razões contidas no referido acórdão o fato de que, na mesma data em que o Ministério Público de Contas opôs os embargos de declaração que posteriormente levaram ao saneamento de omissões na decisão originária, as partes opuseram seus embargos de declaração contra o Acórdão 153/15-1C. Os aclaratórios do órgão ministerial foram juntados aos autos em 09/02/2015, às 16h35 (peça 126); os de Eli Ghellere e Nélcio José Binder, na mesma

⁵ Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

data, às 19h25 (peça 129); e os da ADEOP e Acioli Martinhago, poucos minutos depois, às 19h29 (peça 132).

Ou seja, as partes evidentemente tiveram acesso ao conteúdo da peça de autoria do MPC e poderiam se manifestar sobre ela antes do julgamento, que ocorreu cerca de dois meses depois, em 07/04/2015 (peça 149).

Resta claro, portanto, que não houve prejuízo ou surpresa às partes, quando do julgamento dos embargos de declaração pelo Acórdão 1409/15-1C. Por consequência, inexiste nulidade a ser reconhecida.

O segundo ponto debatido nos embargos de declaração opostos conjuntamente por Eli Ghellere e Nélcio José Binder é a ausência de suficiente fundamentação na decisão do Tribunal para a fixação do percentual da multa proporcional ao dano em seu limite máximo, de 30%.

Essa alegação constou dos aclaratórios opostos pelas mesmas partes contra o acórdão originário, proferido na prestação de contas de transferência. Apreciando aqueles aclaratórios, esta Corte assim se pronunciou, no Acórdão 1409/15-1C, que não acolheu os embargos quanto ao ponto em tela:

2.5 – Da fundamentação para a imposição de multa proporcional ao dano em percentual máximo e de forma individualizada

Por se tratar, novamente, de questão levantada pelos dois embargos declaratórios interpostos por último, as razões correspondentes, anexadas às peças nº 130 e 133, serão analisadas conjuntamente.

Sustentam os embargantes a ocorrência de omissões: na fundamentação para que as multas proporcionais ao dano fossem aplicadas em seu grau máximo; na indicação do motivo pelo qual houve grave ofensa aos princípios jurídicos indicados; e na razão para a aplicação dessas multas de forma individualizada, ao invés de solidariamente entre os envolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Primeiramente, vale registrar que a fundamentação para a aplicação das multas proporcionais aos danos em grau máximo (30%) e a indicação dos motivos pelos quais se entendeu que houve grave ofensa a princípios jurídicos que regem a atividade administrativa estão intimamente ligadas, uma vez que é da gravidade das ofensas a esses princípios que decorre a máxima reprovabilidade das condutas praticadas pelos envolvidos.

Tais condutas, por sua vez, foram extensivamente analisadas ao longo da fundamentação dos itens 3.2 e 3.3 da decisão embargada. A indicação dos princípios por elas lesados, assim como a conclusão pela aplicação da multa em seu maior percentual, são mera consequência lógica dessa análise, conforme se passa a explicitar.

A decisão recorrida, ao estabelecer os percentuais das multas, destacou que foram gravemente ofendidos os princípios “*da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia*” (fls. 35 e 38, itens 3.2 e 3.3).

No caso do item 3.2 – “*Celebração imprópria do Termo de Parceria nº 01/2008 para a realização de evento*”, a decisão recorrida entendeu pela necessidade da devolução dos valores de R\$ 93.828,38, entregues à administração da empresa Promark, em relação aos quais não foram apresentados os respectivos comprovantes de despesas, de R\$ 20.700,00, relativos à majoração injustificada dos pagamentos destinados à empresa Sudário, ausente a composição exata dos custos do serviço, e de R\$ 64.000,00, pagos à empresa Promark, para a prestação de serviços desnecessários e não comprovados nos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Do mero elenco dos principais motivos que ensejaram as restituições de valores, exsurge a lesão ao princípio da transparência, uma vez que não foi comprovada a real destinação dada a nenhum desses valores, e nem a economicidade das contratações, haja vista a ausência de licitação.

De igual forma, restou ofendido o princípio da moralidade, por conta: da entrega de parte dos valores públicos repassados à OSCIP para administração de empresa privada; da contratação de serviços desnecessários; e do aumento injustificado de despesas junto à empresa Sudário.

Os princípios da isonomia e da impessoalidade, por sua vez, foram afrontados em razão das diversas contratações realizadas sem a observância do adequado processo licitatório, por intermédio de OSCIP, ao que se somam os indícios de direcionamento nas contratações das empresas Promark e Sudário.

Note-se, de outro vértice, que para além dos motivos que ocasionaram as restituições de valores, todos apreciados na fundamentação da decisão embargada, e todos individualmente suficientes para a atribuição das multas proporcionais aos danos em seu maior percentual, também foi levado em consideração o contexto em que essas irregularidades foram praticadas, restando indiscutível a máxima reprovabilidade das condutas dos agentes.

Verifica-se que, para muito além da mera ausência de justificativa e de comprovação da destinação da totalidade dos valores transferidos, esse contexto envolveu irregularidades passíveis da mais severa reprovação, dentre as quais se destacam: o desvio da finalidade do Termo de Parceria nº 01/2008, que pressupunha a execução de evento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de finalidade pública pela própria entidade contratada, desvirtuado pelo objetivo de intermediar contratações de empresas privadas e assim dispensar indevidamente o processo licitatório; a atribuição formal da totalidade do programa à OSCIP, desnaturando o caráter de complementaridade; a ausência da demonstração da justificativa do esgotamento da capacidade do Município para a execução do objeto da parceria; e, novamente, os indícios de direcionamento de contratações.

Foi o conjunto de todos esses fatores que se quis designar, à fl. 35 da peça nº 124, por meio da referência aos princípios por eles vulnerados, por simples motivo de economia, haja vista que todos eles já se encontravam exaustivamente apreciados pela fundamentação constante das fls. 12 a 35.

No que se refere ao item 3.3 – “*Cobrança de taxa administrativa*”, determinou-se a devolução de R\$ 435.230,98, repassados à ADEOP a título de “taxa de administração”, ou “custo operacional”, sem que houvesse a comprovação da sua correta e real aplicação, e das despesas correspondentes.

Tal prática ofende de uma só vez os princípios da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, eis que corresponde ao repasse de recursos públicos a entidade do terceiro setor, a título de custo operacional, sem que fosse demonstrado tal custo e a sua proporcionalidade em face do total das receitas e despesas administrativas da entidade.

A lesão ao princípio da transparência é evidente, pois ausente a comprovação da destinação dada a essa parte dos valores repassados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O princípio da moralidade foi descumprido pela atribuição da administração de recursos públicos a entidade do terceiro setor sem o devido controle por parte do órgão repassador.

Já a inobservância aos princípios da isonomia e da impessoalidade decorre do contexto em que os valores a título de custo operacional foram repassados, uma vez que se referem a transferências realizadas por conta dos Termos de Parceria nº 03/2006 e 01/2008, cujas irregularidades associadas já haviam sido apreciadas nos itens 3.1 e 3.2.

No que se refere ao Termo de Parceria nº 01/2008, a lesão aos princípios da isonomia e da impessoalidade decorre do desvio da finalidade da parceria, no objetivo de se esquivar do processo licitatório, conforme se acaba de demonstrar.

O Termo de Parceria nº 03/2006, por sua vez, teve sua finalidade desviada em razão de ter sido firmado com o objetivo de terceirizar mão de obra por meio de entidade sem fins lucrativos, para o atendimento de demanda típica do Poder Público, em nova burla à Lei de Licitações.

Outrossim, à extensa gama de irregularidades que maculam o Termo de Parceria nº 01/2008, acima referidas, somam-se aquelas observadas quando da apreciação do Termo de Parceria nº 03/2006 (item 3.1, fls. 07 a 19 da peça nº 124), dentre as quais cumpre mencionar: a tentativa de mascarar o real objetivo da parceria, com a indicação de 11 objetivos distintos no seu objeto, em nova ofensa ao princípio da moralidade; a ausência da demonstração da justificativa do esgotamento da capacidade do Município para a execução do objeto da parceria; a carência de elementos de prova para sustentar o termo de objetivos cumpridos emitido pela própria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Prefeitura Municipal; e a inexistência de prova da economicidade dos valores pagos.

Note-se, ademais, que do teor dos Termos de Parceria nº 01/2006, 03/2006 e 01/2008 e respectivos planos operativos, não se vislumbra a previsão do pagamento de taxa administrativa ou de custo operacional, fato que, por si só, seria capaz de ensejar a multa no maior percentual previsto, sendo flagrante a ofensa aos princípios da moralidade e da vedação ao enriquecimento sem causa, ao art. 25, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal,⁶ e aos arts. 1º, § 1º, 4º, II, e 10, § 2º, da Lei Federal nº 9.790/99.⁷

Nessa toada, destaque-se que, desde a emissão da Resolução nº 03/2006, esta Corte de Contas veda o custeio com recursos públicos de despesas a título de taxa de administração em transferências voluntárias, admitindo-a tão somente para a indenização de custos administrativos, devidamente motivados e detalhados em planilhas, conforme já referido às fls. 37 e 38 da decisão embargada.

⁶ Art.25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

(...)

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

⁷ Art. 1º, § 1º: Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social;

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

(...)

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

Art. 10, § 2º: São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

(....)

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Restam, com isso, aclarados os motivos pelos quais se entendeu que os responsáveis pelos danos ao erário a serem restituídos, por estarem envolvidos em um contexto de graves lesões aos princípios da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, devem ser punidos com as respectivas multas proporcionais mensuradas no percentual máximo de 30% (trinta por cento).

Por fim, é evidente que cada multa proporcional ao dano, prevista no art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, deve ser – e foi – aplicada de forma individualizada, calculada sobre o valor total a ser ressarcido, ainda que o ressarcimento tenha sido imposto de forma solidária.

Essa multa, por sua própria natureza, possui nítido caráter sancionatório, e não indenizatório.⁸ Em outras palavras, seu único objetivo consiste em responsabilizar e punir o mal gestor que concorreu para o resultado danoso suportado pelo erário, de modo a desencorajar e repreender a conduta lesiva.

Não lhe corresponde, portanto qualquer caráter indenizatório, restrito à determinação do recolhimento parcial dos recursos repassados, esta sim destinada a recompor o erário municipal.

O percentual de 30% em relação ao dano causado, por sua vez, serve apenas de parâmetro para a definição do valor da condenação, de modo que inexistente outro ponto de contato entre o valor da multa aplicada e o valor a ser ressarcido.

⁸ A propósito, o Acórdão nº 1386/08 – Tribunal Pleno, em Uniformização de Jurisprudência nº 10, reconheceu que *“as multas administrativas possuem caráter sancionatório, de modo que seu recolhimento nunca acarretará a regularização de um ato impróprio”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para que não subsista qualquer dúvida, vale declarar que a responsabilidade pessoal dos agentes decorre das respectivas atuações, na qualidade de gestores da entidade tomadora e do órgão repassador dos recursos, ao longo dos períodos em que se verificaram as irregularidades e danos ao erário apurados, nos quais lhes cabia o ônus de garantir e fiscalizar a lisura da aplicação dos recursos públicos entregues à sua administração, conforme a seguir se explicita:

a) Sr. Acioli Martinhago, na qualidade de gestor das contas da entidade tomadora, no período de 01/01/2007 a 31/12/2008, e de subscritor de todos os Termos de Parceria e respectivos aditivos (anexados às peças nº 27 e 37);

b) Sr. Eli Ghellere, na qualidade de repassador e fiscalizador dos recursos transferidos, nos períodos de 01/01 a 13/09/2007 e de 01/01 a 03/04/2008, e de subscritor dos Termos de Parceria nº 01/2006 e dois primeiros aditivos (fls. 01 a 11 da peça nº 27), nº 03/2006 e três primeiros aditivos (fl. 139 a 152 da peça nº 27), e nº 01/2008 e primeiro termo aditivo (peça nº 37, fls. 216 a 231); e

c) Sr. Nélcio José Binder, na qualidade de repassador e fiscalizador dos recursos transferidos, nos períodos de 14/09 a 31/12/2007 e de 04/04 a 31/12/2008, de subscritor do 3º e do 4º termos aditivos ao Termo de Parceria nº 01/2006 (fl. 12 a 15 da peça nº 27), do 4º e do 5º termos aditivos ao Termo de Parceria nº 03/2006 (fl. 153 da peça nº 27), e de repassador do valor relativo ao 1º aditivo ao Termo de Parceria nº 01/2008 (fl. 255 da peça nº 37).

De mais a mais, ressalte-se que não há que se falar em excesso de condenação. A título de comparação, a Lei Federal nº 8.429/92, em seu art. 12, II, prevê a sanção de multa civil de até duas vezes o valor do dano nos casos de atos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

improbidade administrativa que causam lesão ao erário. (Grifos no original)

O acórdão ora embargado também tratou da aplicação das multas proporcionais ao dano, nos seguintes termos (Acórdão 36/20-TP):

Quanto às **multas proporcionais aos danos**, os recorrentes requerem que, caso não sejam afastadas, sejam reduzidas de 30% para 10% do valor do dano, percentual mínimo previsto no artigo 89 da Lei Orgânica, em razão da ausência de má-fé dos recorrentes ou desvio de recursos públicos, bem como do princípio da proporcionalidade.

Também no que se refere à multa em tela, propõem que, caso mantida, “deve ser aplicada uma única vez, a todos que praticaram o ato tido como lesivo, de forma solidária e não de forma individualizada”, inclusive para que não se incorra em enriquecimento ilícito do Município, mediante o recolhimento de multas que correspondem, juntas, a 90% do valor do dano.

Quanto ao percentual do dano fixado na decisão recorrida a título de multa (30%), o acórdão o estabeleceu com base na gravidade que atribuiu às irregularidades constatadas. Nesse sentido, confira-se o contido nos seus seguintes excertos (peça 124):

Ainda, **em razão da grave ofensa aos princípios da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia**, deverá ser individualmente imputada aos Srs. Acioli Martinhago, Eli Ghellere e Nélcio José Binder a multa proporcional aos danos a que deram causa, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

percentual máximo de 30%, nos termos do artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2006.

[...]

Por fim, e **em razão de novamente se estar diante de despesas não comprovadas, em grave ofensa aos princípios da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia**, deverá ser individualmente aplicada aos responsáveis supra mencionados a multa proporcional aos danos que lhes foram imputados, no percentual máximo de 30%, nos termos do artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2006. (Grifo nosso)

Considerando que, nos termos da presente fundamentação, as irregularidades que levaram à aplicação das aludidas multas persistem, não se constata qualquer motivo para alterar o percentual fixado na decisão primeira. A não comprovação de despesas realizadas com recursos públicos – e, neste caso, de significativa monta – é, com efeito, irregularidade grave, independentemente de caracterização de má-fé dos responsáveis.

A alegação de que a multa “deve ser aplicada uma única vez, a todos que praticaram o ato tido como lesivo, de forma solidária e não de forma individualizada” não merece acolhimento, na medida em que, nos termos do artigo 86, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 113/2005, “A multa será aplicada [...] de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato”.

Além disso, não há de se falar em enriquecimento ilícito pelo fato de as multas, somadas, se aproximarem do valor total do dano, vez que as penas pecuniárias têm natureza sancionatória e não reparatória. (Grifos no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os embargantes não questionam os referidos fundamentos – razão pela qual os reitero nesta oportunidade.

Citando um pequeno trecho das razões de decidir acima transcritas (“A não comprovação de despesas realizadas com recursos públicos – e, neste caso, de significativa monta – é, com efeito, irregularidade grave, independentemente de caracterização de má-fé dos responsáveis”), os embargos de declaração sustentam que a decisão deste Tribunal é genérica e ofensiva aos princípios da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, devendo ser aprofundada, quanto à matéria em questão.

Afirmam, ainda, que “para aplicação de multa em seu grau máximo, exige-se a má-fé, a real intenção de causar dano ao erário e apropriação indevida de recursos públicos”, sob pena de se aplicar penalidade idêntica a condutas de diferentes gravidades.

Pois bem. Conforme a inteligência do artigo 489, § 3º, do CPC,⁹ a decisão deste Tribunal deve ser interpretada a partir da conjugação de *todos os seus elementos* e em conformidade com o princípio da boa-fé. Não é possível, portanto, alegar omissão da decisão sem tomá-la em seu todo – inclusive o que constou do Acórdão 1409/15-1C –, como fazem os embargos.

Como visto, foram expostas pelo Tribunal razões suficientes (e, neste caso, bastante extensas, como se nota das transcrições acima) ao convencimento adotado, sobre o percentual da multa proporcional ao dano.

“A má-fé, a real intenção de causar dano ao erário e apropriação indevida de recursos públicos”, mencionadas nos embargos, não são condições para a penalização do agente que contribuir para a causação do dano ao erário,

⁹ Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

[...]

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme se extrai do artigo 28 da LINDB¹⁰ e do artigo 89 da Lei Complementar Estadual 113/2005.¹¹

No mais, o raciocínio contido nos embargos, de que “por mais grave que os fatos possam ser, ainda existem situações piores, como no caso de roubo”, é baseado em uma abstração que levaria, na prática, à impossibilidade de aplicação de uma sanção apropriada, nos casos concretos apreciados. Sempre haverá a possibilidade, *em tese*, de uma conduta que cause dano ao erário e que seja, sob algum aspecto, menos grave ou mais grave do que outra, também ocasionadora de prejuízo. Logo, se tornaria impossível uma penalização considerada adequada e, assim, totalmente ineficaz a Lei, neste ponto.

Diante do exposto, tendo sido explicitadas minuciosamente pelo Tribunal as razões para a medida da penalização imposta, inexiste omissão a ser sanada.

Os embargos de declaração opostos pela ADEOP, por sua vez, sustentam que o acórdão embargado foi obscuro ao não aderir à instrução proferida pela unidade técnica no recurso de revista, mas sim às manifestações técnicas exaradas no processo originário, especificamente quanto à caracterização de dano

¹⁰ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

¹¹ Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;

II – a prática dos atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;

III – o recolhimento direto de encargos previdenciários e trabalhistas na hipótese de obra contratada por empreitada global;

IV – a perda de receita decorrente do não lançamento de tributos; do lançamento a menor; da emissão fraudulenta de guia de recolhimento; de concessão indevida de anistia, remissão, isenção; da não realização de atos administrativos tendentes à constituição e execução de crédito tributário ou não;

V – a não sustação, no prazo fixado pelo Tribunal, observado o disposto no inciso IX do artigo 76 da Constituição Estadual, de ato irregular ou que implique em despesa ilegal;

VI – o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.

§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao erário no valor de R\$ 93.828,38, decorrente da ausência de comprovação de despesas nesse montante.

Embora inexista obscuridade, na medida em que o Acórdão 36/20-TP expôs de modo claro as razões para a decisão que adotou quanto a este ponto, com efeito se faz necessária a reforma da deliberação, em razão da complementação da instrução do feito que se deu com a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal à peça 226 (Instrução 787/22-CGM).

O acórdão que julgou a prestação de contas originária determinou a restituição de “R\$ 93.828,38, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago, Eli Ghellere e Nélcio José Binder, em razão da realização de despesas não comprovadas”.

Esse montante corresponde a cinco repasses efetuados à empresa Promark Gestora de Eventos com recursos da parceria objeto do feito, alegadamente para a realização de feira do agronegócio, comércio, indústria, gastronomia e serviços.

Conforme exposto no acórdão que julgou o recurso de revista, a instrução técnica proferida durante a fase recursal considerou documentalmente comprovadas as despesas em tela, opinando pela sua regularidade e, conseqüentemente, pelo provimento do recurso, para afastar a determinação de restituição dessa quantia.

Entretanto, esse opinativo se embasava expressamente em documentação que já constava dos autos originários, de prestação de contas de transferência, e que recebera análise técnica com a conclusão oposta, ou seja, de que não restava evidenciada a comprovação das despesas.

Essa situação foi exposta de modo detalhado no Acórdão 36/20-TP (peça 212, p. 57 a 72).

O acórdão que julgou o recurso de revista considerou que não havia razões para a alteração de entendimento levada a efeito pelo segmento técnico e, por isso, manteve o julgamento pela irregularidade neste aspecto, com as sanções correspondentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os embargos de declaração opostos pela ADEOP, então, chamam atenção para o fato de que, com efeito, os documentos às peças 37 e 78 dos autos, referidos no Parecer 101/15 da Diretoria de Análise de Transferências (peça 165), já constavam dos autos em instruções da anteriores ao recurso de revista (como observou a decisão embargada), “porém, sem a devida organização e sem que fossem apresentados documentos auxiliares que demonstrassem o destino dos valores”, falhas que, segundo a embargante, foram supridas na petição de seu recurso de revista (peça 155), o que teria levado a CGM a concluir, na instrução proferida no recurso, que houve a devida comprovação das despesas em questão.

Por isso, recebidos os embargos de declaração, os autos foram encaminhados à unidade para análise técnica específica sobre a questão da comprovação nos autos das despesas em tela.

Na nova instrução, restou evidenciado que, com efeito, as despesas no valor de R\$ 93.828,38 foram comprovadas pelos interessados.

Nesse sentido, adoto como razões de decidir o conteúdo da Instrução 787/22 (peça 226):

Verificando novamente os documentos, constata-se que, embora o Parecer nº 101/15-DAT não tenha apontado as páginas em que se encontrava a documentação que comprovaria a regularização das despesas, o item de fato foi regularizado e os documentos já estavam no processo.

O valor de R\$ 93.888,38, cujos documentos apresentados de maneira desorganizada não permitiram concluir pela regularidade das despesas, representa a soma de 5 valores diferentes, conforme consta das primeiras instruções técnicas:

Instrução nº 2401/13-DAT (peça 92, página 17):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em comparação com a relação de comprovantes solicitados na Instrução anterior, verifica-se que não foram encaminhados os seguintes itens:

item	Descrição	Situação	Valor
16	Adiantamento shows	Recibo simples (pg. 24 - pç 78)	R\$ 12.000,00
43	Contrato Assessoria Feanimais 2008	Não possui comprovante	R\$ 35.000,00
69	Contrato Assessoria Feanimais 2008	Não possui comprovante	R\$ 20.000,00
82	Contrato Assessoria Feanimais 2008	Não possui comprovante	R\$ 5.000,00
106	Contrato Assessoria Feanimais 2008	Não possui comprovante	R\$ 21.828,38
Total			R\$ 93.828,38

Os primeiros valores, de **R\$12.000,00** (cheque 850033, compensado conforme comprovado pelo extrato bancário na peça 37, página 284) e **R\$ 35.000,00** (cheque 850057, compensado conforme extrato na peça 37, página 286), estão demonstrados nas notas fiscais que constam da **peça 78**: NF 335, valor de R\$19.700,00 (página 28); NF 336, valor de R\$ 22.000,00 (página 29) e NF 337 no valor de R\$ 5.300,00 (página 27).

O valor de **R\$20.000,00** (cheque nº 850087, compensado conforme extrato bancário da peça 37, página 287), refere-se às despesas que constam das notas fiscais 369 (peça 78, página 7, valor de 8.200,00) e 370 (peça 78, página 6, valor de R\$ 11.800,00).

Os valores finais de **R\$ 5.000,00** (cheque 850097, compensado conforme extrato bancário da peça 37, página 289) e de **R\$21,828,38** (cheque 850116, compensado conforme extrato bancário da peça 37, página 290) são demonstrados por meio das Notas fiscais que constam da **página 78**: NF 375 (página 12), NF 367 (página 8), NF 378 (página 5) e NF 366 (página 9).

Os documentos, de fato, estavam no processo, mas a maneira como estavam dispostos impossibilitaram a sua apreciação em razão das milhares de páginas que compõem os autos, sendo que somente as peças 37 e 78, onde se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encontram os documentos, somam 931 páginas, conforme constou expressamente do **Acórdão 36/20-STP**: [...].

Encontrar os documentos nos autos (que não é atribuição do Tribunal, já que os interessados devem apresentar os documentos em forma do processo previsto nas normas), somente foi possível com o auxílio da planilha trazida pela ADEOP (peça 155, página 12), que, além de discriminar os valores ora questionados, ainda demonstra que ocorreram diversos pagamentos parciais, adiantamentos de valores, além do valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) recebido de patrocínio da Caixa Econômica Federal e a compensação do valor de R\$ 6.782,20 (seis mil, setecentos e oitenta e dois reais e vinte centavos) entre a ADEOP e a PROMARK (recibo na peça 135), tudo o que deveria ter sido discriminado pelos interessados desde o início do processo de prestação de contas. (Grifos no original)

Esclareça-se que essa comprovação de despesas afasta o cabimento da restituição de valores a elas referentes e das respectivas multas proporcionais ao dano, não alterando as demais medidas e sanções estabelecidas no Acórdão 153/15-1C, complementado pelo Acórdão 1409/15-1C e parcialmente reformado pelo Acórdão 36/20-TP.

Diante do exposto, e de acordo com as manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I. Pela **rejeição** dos embargos de declaração opostos conjuntamente por Eli Ghellere e Nélio José Binder (peça 216);

II. Pelo **acolhimento** dos embargos de declaração opostos pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná (peça 218), **com efeitos infringentes**, para reformar o Acórdão 36/20 do Tribunal Pleno no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sentido de, além das modificações já especificadas em sua parte dispositiva,¹² afastar a determinação de restituição de valores contida no item 3, “a”,¹³ do dispositivo do Acórdão 153/15 da Primeira Câmara e, conseqüentemente, as multas

¹² “I – Conhecer os recursos de revista, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, rejeitar as preliminares suscitadas para, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, para reconhecer a comprovação de despesas lançadas como custo operacional, nos termos do Parecer 35/17-COFIT (peça 182) e, assim, alterar os itens 3, “d” e “e”, 4, “f” e “g”, 5, “f”, e 6, “d”, da parte dispositiva do Acórdão 153/15-1C (peça 124), complementado pelo Acórdão 1409/15-1C (peça 149), de modo que passem a dispor o seguinte, conforme opinativo contido no Parecer 43/18-COFIT (peça 188), mantidos seus demais termos:

[...]

3. Determinar o **recolhimento parcial dos recursos** repassados à Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná – ADEOP, com as atualizações e acréscimos devidos, a serem calculados pela Diretoria de Execuções, nos termos do art. 420, § 1º, do Regimento Interno, divididos da seguinte forma:

[...]

d) R\$ 153.616,21, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago e Eli Ghellere, em razão da ausência de comprovação das despesas lançadas como custo operacional; e

e) R\$ 256.665,48, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago e Nélcio José Binder, em razão da ausência de comprovação das despesas lançadas como custo operacional;

4. Aplicar as seguintes multas ao gestor das contas, Sr. Acioli Martinhago:

[...]

f) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 153.616,21;

g) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 256.665,48;

5. Aplicar as seguintes multas ao ordenador dos repasses, Sr. Eli Ghellere:

[...]

f) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 153.616,21;

6. Aplicar as seguintes multas ao ordenador dos repasses, Sr. Nélcio José Binder:

[...]

d) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 256.665,48;

[...]

II – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências atinentes à execução da decisão, ao Gabinete da Presidência para as comunicações previstas no item 8 da parte dispositiva do Acórdão 153/15-1C (peça 124) e à Diretoria de Protocolo para o previsto no item 7 da mesma decisão.”

¹³ “3. Determinar o **recolhimento parcial dos recursos** repassados à Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná – ADEOP, com as atualizações e acréscimos devidos, a serem calculados pela Diretoria de Execuções, nos termos do art. 420, § 1º, do Regimento Interno, divididos da seguinte forma:

a) R\$ 93.828,38, solidariamente, pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná e pelos Srs. Acioli Martinhago, Eli Ghellere e Nélcio José Binder, em razão da realização de despesas não comprovadas;” (Grifos no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proporcionais ao dano aplicadas nos itens 4, subitem “c”,¹⁴ 5, subitem “c”¹⁵ e 6, subitem “c”¹⁶ do mesmo acórdão.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. REJEITAR dos embargos de declaração opostos conjuntamente por Eli Ghellere e Nélío José Binder (peça 216);

II. ACOLHER os embargos de declaração opostos pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná (peça 218), **com efeitos infringentes**, para reformar o Acórdão 36/20 do Tribunal Pleno no sentido de, além das modificações já especificadas em sua parte dispositiva, afastar a determinação de restituição de valores contida no item 3, “a”, do dispositivo do Acórdão 153/15 da Primeira Câmara e, conseqüentemente, as multas proporcionais ao dano aplicadas nos itens 4, subitem “c”, 5, subitem “c” e 6, subitem “c” do mesmo acórdão.

¹⁴ 4. Aplicar as seguintes multas ao gestor das contas, Sr. Acioli Martinhago:

[...]

c) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 93.828,38;

¹⁵ “5. Aplicar as seguintes multas ao ordenador dos repasses, Sr. Eli Ghellere:

[...]

c) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 93.828,38;”

¹⁶ “6. Aplicar as seguintes multas ao ordenador dos repasses, Sr. Nélío José Binder:

[...]

c) art. 89, I e II, c/c, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, arbitrada em 30%, em virtude da caracterização de dano ao erário no valor de R\$ 93.828,38;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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, 16 de março de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente