



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 100079/23
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: COMPANHIA PARANAENSE DE GAS
INTERESSADO: COMPANHIA PARANAENSE DE GAS, DORA MARIA FICINSKI DUNIN PIZZATTO, LUCIANO PIZZATTO (FALECIDO(A) EM 2018), PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI, ROBERTO FREGONESE, SINDICATO DO COMERCIO VAREJISTA DE COMBUSTIVEIS DERIVADO DE PETROLEO, GAS NATURAL, BIOCOMBUSTIVEIS E LOJAS DE CONVENIENCIA DO ESTADO DO PARANA
ADVOGADO / PROCURADOR: AMARILIS VAZ CORTESI, ANGELA ESTORILIO SILVA FRANCO, CAROLINA PIMENTEL SCOPEL, CLEO TEIXEIRA DE CARVALHO BUENO, DANYARA BARROS TAJRA, ELIEZER LUIGI BRANDAO, FABIANE TESSARI LIMA DA SILVA, GISELE UHLMANN KOPPE, IVAN SZABELIM DE SOUZA, JEFFERSON COMELI, JOAO CASILLO, JOLANDA GOEDERT, JUAREZ JOSE COELHO DA SILVA JUNIOR (FALECIDO(A) EM 2021), MICHEL GUERIOS NETTO, PATRICIA DE BARROS CORREIA CASILLO, PEDRO HENRIQUE BRAZ DE VITA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO

ACÓRDÃO Nº 2767/23 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Transferências. Termo de Convênio. Recurso 1. Ausência de fundamentação. Inocorrência. Matéria concisamente analisada. Alegações contidas no contraditório confusas sobre a ilegitimidade passiva. Art. 330, I, §1º, III, do CPC. Recorrente que deu causa ao vício. Arts. 276 do CPC e 373 do RI-TCE/PR. Violação do contraditório e ampla defesa. Não constatação. Legitimidade passiva. Confirmação. Recorrente que era o responsável legal pela Tomadora. Arts. 70 da CF e 87 da LC n.º 113/05. Manifestações ministeriais que não corroboraram a tese recursal. Meras conjecturas do contido nos pareceres. Recurso Não provido. Recurso 2: Pleito de desconto de valores devolvidos do montante da condenação. Quantias que já foram consideradas pela decisão recorrida a partir do valor base correto. Despesas não comprovadas. Ônus dos Recorrentes. Arts. 70 da CF,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

373, II, do CPC e 1º da Res. n.º 03/06. Prestação de Contas. Irrelevância. Apresentação meramente formal. Solidariedade da restituição. Manutenção. Uniformização de Jurisprudência n.º 03. Súmula n.º 286. Desprovemento do recurso. Recurso 03: Pretensão de aplicação da redação originária do art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05. Possibilidade. Fatos ocorridos antes da LC n.º 168/14. Redação da legislação atual que se mostra mais lesiva à Recorrente. Retroatividade da norma administrativa sancionadora mais benéfica. Provimento.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recursos de Revista interpostos por **ROBERTO FREGONESE** (peça n.º 178), **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS - SINDICOMBUSTÍVEIS** (peça n.º 182) e **PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI** (peça n.º 197), face ao decidido no Acórdão n.º 61/23 (peça n.º 172), do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, nos autos de Tomada de Contas Extraordinária n.º 776459/13.

O Acórdão recorrido julgou PARCIALMENTE PROCEDENTE o feito, a fim de reconhecer a IRREGULARIDADE das contas de responsabilidade de **ROBERTO FREGONESE**, ex-representante do **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS**; de **LUCIANO PIZZATTO**, ex-representante da **COMPANHIA PARANAENSE DE GÁS – COMPAGÁS**; e de **PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI**, Gerente de Marketing da **COMPAGÁS**, em razão dos seguintes achados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado n.º 01 - Transferência voluntária de recursos à entidade voltada ao atendimento de interesses econômicos restritos, com aferição de lucro;

Achado n.º 02 - Contratação de empresas prestadoras de serviços por interposta pessoa, configurando-se burla ao dever de licitar;

Achado n.º 03 - Despesas irregulares e ausência de acompanhamento sobre a execução do convênio;

Achado n.º 04 - Ausência de termo de cumprimento dos objetivos e efetivo acompanhamento sobre a execução do convênio.

Em razão do achado n.º 04, aplicou a MULTA do art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05 em desfavor de **PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI**.

Diante do achado n.º 03, determinou a RESTITUIÇÃO de R\$ 348.035,83 (trezentos e quarenta e oito mil, trinta e cinco reais e oitenta e três centavos), solidariamente pelo **SINDICOMBUSTÍVEIS, ROBERTO FREGONESE** e pelo ESPÓLIO DE LUCIANO PIZZATO.

Por fim, RECOMENDOU à COMPAGÁS que observe os prazos de envio de informações no Sistema Integrado de Transferências - SIT, bem como a entrega da Prestação de Contas.

Opostos Embargos de Declaração por **PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI** (peça n.º 176), estes foram rejeitados (peça n.º 190).

ROBERTO FREGONESE busca a reforma do acórdão (peça n.º 178), levantando a preliminar de nulidade da decisão, ao enfatizar que:

a) A decisão carece de fundamentação, eis que não enfrentou a tese de ilegitimidade passiva, nos termos do contido em sua defesa e nos memoriais apresentados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Inexiste nas razões de decidir referência ao Recorrente, embora, no final do voto, tenha lhe sido imposta restituição de valores;

c) Seu direito de defesa fora cerceado, posto que cumpriu com o seu ônus probatório.

No mérito, alega, em suma, que:

a) É parte ilegítima para compor o polo passivo, uma vez que apenas firmou o convênio como Presidente do **SINDICOMBUSTÍVEIS**, não atuando em nome próprio, tese esta confirmada pelas manifestações ministeriais;

b) Inexistia interferência da sua parte em relação aos recursos repassados, tendo o Sindicato depositado a quantia de R\$ 353.336,37 (trezentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e seis reais e trinta e sete centavos) em favor da COMPAGÁS;

c) Referida quantia restituída equivale à integralidade do valor repassado;

d) Em 25/04/2012 o **SINDICOMBUSTÍVEIS** apresentou Prestações de Contas tanto perante esta Corte, como à COMPAGÁS.

SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS - SINDICOMBUSTÍVEIS igualmente se insurge contra mencionada decisão (peça n.º 182), aduzindo que:

a) Estornou aos cofres da COMPAGÁS a quantia de R\$ 353.336,37 (trezentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e seis reais e trinta e sete centavos), motivo pelo qual eventual devolução de valores deve se limitar à diferença existente entre esta quantia e aquela citada no Parecer n.º 9664/14 do **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** (R\$ 400.000,00 – quatro centos mil reais);

b) Somando-se os valores acima citados, excede-se a quantia referente aos hipotéticos prejuízos suportados pela COMPAGÁS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Conforme se extrai da Prestação de Contas apresentada para esta Corte, recaiu o Sindicato em mero equívoco contábil, ao lançar as despesas como salário e encargos dos colaboradores.

Ao seu turno, **PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI** recorre do citado acórdão (peça n.º 197), alegando que:

a) Foi fixada em seu desfavor a multa do art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05, com redação dada pela LC n.º 168/14, somado o montante de R\$ 5.236,00 (cinco mil duzentos e trinta e seis reais);

b) Os fatos originaram-se da Prestação de Contas n.º 259701/12, em achado datado de novembro de 2013, quando vigia redação diversa da norma acima citada, momento em que previa o valor fixo de R\$ 1.000,00 (um mil reais);

c) A aplicação da norma vigente à época dos fatos é medida que se impõe, em atenção a ultratividade da norma sancionadora mais favorável.

A **Coordenadoria de Gestão Estadual**, mediante Instrução n.º 397/23 (peça n.º 203), opina pelo NÃO PROVIMENTO do recursos interpostos por **ROBERTO FREGONESE** e pelo **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS**, bem como pelo PROVIMENTO do recurso interposto por **PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI**, a fim de que lhe seja aplicada a multa prevista na LC n.º 113/15, com redação dada pela LC n.º 168/14, em atenção aos precedentes jurisprudenciais.

Por meio da Petição Intermediária n.º 456205/23 (peça n.º 205), o **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS - SINDICOMBUSTÍVEIS** reforça o posicionamento defendido no Recurso de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista de peça n.º 182, apresentando documento que já constava dos autos, motivo pelo qual sua juntada foi acolhida (peça n.º 207).

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 575/23 (peça n.º 209), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

II – VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço dos recursos.

DO RECURSO DE ROBERTO FREGONESE

De antemão, enfatiza-se que as teses recursais de **ROBERTO FREGONESE** serão tratadas em ordem diversa daquela apresentada em seu recurso, a fim de que se garanta a análise técnico-jurídica mais adequada.

Outrossim, o recurso será apreciado tendo como limitação a única responsabilização direcionada ao Recorrente, ou seja, os aspectos atinentes apenas ao Achado n.º 03.

Das Preliminares

Da Nulidade do Acórdão

Quanto às preliminares aventadas, inicialmente o Recorrente sustenta que o acórdão atacado carece de fundamentação, uma vez que a sua tese de ilegitimidade passiva não foi enfrentada, embora assim levantada quando de sua defesa e da apresentação de memoriais. Acresce, também, que os demais argumentos de contraditório não foram apreciados, muito embora, ao final do acórdão, tenha sido responsabilizado, sendo esse o único momento em que seu nome foi mencionado.

Não lhe assiste razão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Compulsando os autos, verifica-se que, em resposta ao Ofício de Contraditório n.º 7020/14 (peça n.º 46), o Recorrente apresentou sua primeira defesa por meio da petição de peça n.º 71, oportunidade em que, dentre outras alegações, tratou, em tópico próprio, sobre a sua suposta ilegitimidade passiva:

4. ILEGITIMIDADE PASSIVA DE ROBERTO FREGONESE

Escudado no Achado n. 5 que se refere ao "atraso na finalização da transferência junto ao SIT", foi recomendada a condenação de ROBERTO FREGONESE a uma multa sem especificar valor.

(...)

Do exame dos critérios, à luz do que consta do Relatório de Auditoria, tem-se por demonstrada a ilegitimidade passiva de ROBERTO FREGONESE para figurar no processo como recomendado a penalidade correcional na condição de Gestor do Convênio pela Entidade conveniada SINDICOMBUSTÍVEIS/PR considerando-se que:

a. ROBERTO FREGONESE em nenhum momento agiu em nome próprio na condução do Convênio, ao contrário, o ato administrativo em toda a sua vigência, desde a celebração sempre esteve à frente como Gestor representando o efetivo conveniado SINDICOMBUSTÍVEIS/PR.

b. ROBERTO FREGONESE em nenhuma hipótese por mais longínqua, obteve qualquer vantagem pessoal ou para terceiros em razão do Convênio, sendo certo que os recursos para tal finalidade foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devidamente identificados, e movimentados de acordo com o Extrato da Conta especial do Convênio.

c. ROBERTO FREGONESE em nenhum momento agiu de forma a omitir informações e especialmente, não lhe compete nenhum procedimento a partir da prestação das contas o que efetivamente foi entregue como reconhecido no início das considerações sob a rubrica de critério" ao Achado n. 05.

d. A ausência de finalização dos três bimestres que compõem a Prestação de Contas, nos termos do CRITÉRIO junto ao Achado de n. 05 é de alçada exclusiva da COMPAGÁS, sendo que a manifestação acerca da segunda prestação de contas é condição para a finalização ou Prestação de Contas, porém ao SINDICOMBUSTÍVEIS PR não é dado impor procedimentos de praxe junto a instituição COMPAGÁS, o que levou a sua atitude de espera o que ainda é registrado por completa impossibilidade de manifestação diante da expectativa do pronunciamento por parte da Companhia.

e. A permanência em aberto do terceiro bimestre de 2012, por parte do chamado "tomador" SINDICOMBUSTÍVEIS/PR., e consequente inexistência até a data de finalização do Relatório de Auditoria, do TERMO DE CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS FINAL exigidos pelo art. 21 V da Resolução 28/2011 que deveria ter sido anexado ao SIT n. 7194 como apontado no Achado n. 04, depende da finalização da prestação de contas, estando a esta VINCULADO, e deve-se exclusivamente a estar condicionado à manifestação e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eventuais ajustes porventura sugeridos pela COMPAGÁS, o que aguarda.

Portanto IMPÕE-SE O RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE PASSIVA de ROBERTO FREGONESE para figurar no polo passivo penalizado com multa e apontamento de seu nome junto ao Cadastro de Responsáveis por Contas Irregulares, haja visto a sua incapacidade de responder pessoalmente por compromisso assumido pela entidade que além de ser cooperadora com participação financeira no Convênio, aguarda a manifestação da Companhia Paranaense de Gás para somente após sua manifestação acerca das duas prestações de contas, finalizar os atos pertinentes.

Releva ressaltar que a Auditoria comprova no Achado de n. 05 o atraso na finalização da transferência junto ao SIT, reconhecendo ter a entidade patronal SINDICOMBUSTÍVEIS PR. Prestado as contas tempestivamente como consta dos ANEXO 1a. PRESTAÇÕES DE CONTAS física e 2. PRESTAÇÃO DE CONTAS - virtual, o qual aguarda até esta data a manifestação da COMPAGÁS. Portanto, os indícios apontam para a parcialidade no que se refere a imposição de penalidades de natureza correcional ao SINDICOMBUSTÍVEIS PR., exclusivamente, como se a este competissem os atos posteriores à prestação das contas, exclusivos da COMPAGÁS. ¹

Deste trecho, é impossível deixar de destacar que a disposição das alegações do Interessado, ora Recorrente, é confusa, pois:

¹ Peça n.º 71, fls. 11/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Intitulando genericamente o item como “4. ILEGITIMIDADE PASSIVA DE ROBERTO FREGONESE”, inicia a tese mencionando o achado n.º 05;
- Mais à frente, elenca cada ponto que justifica o reconhecimento da preliminar em termos gerais, sem indicar quaisquer achados nos subitens “a” e “b”;
- Faz menção ao achado n.º 05 nos subitens “c” e “d”;
- Correlaciona o achado n.º 04 com o subitem “e”; e
- Finaliza o item com dois parágrafos, mencionando no último o Achado n.º 05.

Assim, observa-se desta petição a inexistência de pedido de reconhecimento de ilegitimidade passiva em relação ao achado n.º 03, haja vista que as razões para o reconhecimento desta preliminar foram interligadas aos demais achados.

Corroborando, naquela oportunidade, ao tratar da ilegitimidade passiva do Sindicato, a petição fez expressa menção ao achado n.º 03, demonstrando que, caso pretendesse tratar deste apontamento no que toca a ilegitimidade passiva do então Recorrente, o teria feito igualmente de forma explícita:

“3.2. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO SINDICOMBUSTÍVEIS PR. AS CONTAS PRESTADAS E O AGUARDADO DE MANIFESTAÇÃO.

De acordo com o relato do ACHADO N. 3, foi concluído pela existência de despesas irregulares no valor de R\$ 660.818,38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)” (destaque no original)

Da mesma forma se mostra obscura a interligação entre as razões do pleito de reconhecimento da ilegitimidade passiva e respectivos achados no contraditório de peça n.º 119, em que foi reiterado em parte a defesa anterior, ao responder sobre nova Instrução da Unidade Técnica competente à época dos fatos (peça n.º 97).

Nesta petição, defendeu inicialmente que é parte ilegítima, pois apresentou a prestação de contas tempestivamente, acrescentando que foi depositado o valor referente ao saldo do convênio. Denota-se que, em alguns pontos da petição, há mescla entre os argumentos de defesa direcionados ao então Recorrente como pessoa física e os da pessoa jurídica do Sindicato.

Seguindo, ao tratar sobre o achado n.º 01, alegou que o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** acolheu sua tese de ilegitimidade passiva, muito embora, quanto a este achado, não havia feito correlação na defesa de peça n.º 71. Ainda, conclui pelo afastamento da imposição de responsabilização solidária ante sua ilegitimidade passiva, sem tecer maiores comentários e finalizando o pedido de forma genérica:

O Parecer Ministerial em seu voto divergente, exclui o ora Requerente da condenação solidária à restituição do valor integral dos recursos que conforme relata, foram indevidamente transferidos por meio do Convênio;

(...)

O que significa ter recepcionado o pedido de ilegitimidade passiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

Quanto a sua exclusão da imposição de restituição, de forma solidária, do montante apontado na Tomada de Contas Extraordinária, entende por acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva.

(...)

Por todo o exposto, e documentos que acompanham esta defesa, reitera o pedido de exclusão do ora Requerente do polo passivo da demanda, por sua notória ilegitimidade, conforme acolhida no Parecer Ministerial referido.²

Da mesma forma se depreende da Petição Intermediária n.º 663410/22, apresentada como memoriais (peça n.º 164, fls. 03/04):

² Peça n.º 119, fls. 14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - A EXCLUSÃO DE ROBERTO FREGONESE POR ILEGITIMIDADE PASSIVA

Da leitura do Parecer n. 162/22 reafirmando o entendimento do Parecer n. 9664/2014, tem-se por acolhida a ilegitimidade passiva de Roberto Fregonese, que limitou-se a firmar o Convênio pela condição de Presidente do SINDICOMBUSTÍVEIS à época da contratação, sem nenhuma participação de cunho pessoal, o que está enfatizado na sua defesa datada de 12.05.2014, juntada no mov. 71, e reiterado em sua manifestação de 29 de janeiro de 2015, junto ao mov. 119.

Muito embora não esteja declarada expressamente a sua exclusão do processo, o que requer-se por ocasião do julgamento, a conclusão do Parecer Ministerial de Contas n. 162/22 corroborando o entendimento anterior do Parecer Ministerial de Contas n. 9664/14, efetivamente excluindo do Processo a pessoa de Roberto Fregonese.

IV - O RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DE ROBERTO FREGONESE PARA FIGURAR NESTE PROCESSO

A ilegitimidade passiva de Roberto Fregonese para figurar como interessado neste Processo de Tomada de Contas Extraordinária é notória, pois que na ocasião da assinatura do Convênio com a COMPAGÁS, através do qual foram transferidos os recursos objeto do exame no presente processo, sua participação não foi em nome próprio, como pessoa física, mas sim em cumprimento ao Estatuto Social da Entidade Sindical, enquanto Presidente do SINDICOMBUSTÍVEIS, nos termos previstos no artigo 75 – VIII do Código de Processo Civil.

Ressaltando que os recursos repassados foram direcionados de acordo com as previsões, sempre sob o controle da COMPAGÁS, inexistindo qualquer interferência da pessoa física do Presidente da Entidade Sindical na destinação dos valores.

Que conforme minuciosamente demonstrado na defesa de Roberto Fregonese, apresentada em 29.01.2015, em 28.01.2015 o SINDICOMBUSTÍVEIS depositou em favor da COMPAGÁS, o valor atualizado por est como informado de R\$ 353.336,37. Valor esse apurado no Relatório de Avaliação da COMPAGÁS, concluído em 2014, após o exame da Prestação de Contas do SINDICOMBUSTÍVEIS, apresentada em 24.04.2012 à COMPAGÁS e a este Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Em paralelo, extrai-se do acórdão combatido que há menção e consequente apreciação da alegação de ilegitimidade passiva de **ROBERTO FREGONESE**, **ainda que de forma concisa**:

Preliminarmente, as defesas do Sindicombustíveis e do Sr. Roberto Fregonese alegaram ilegitimidade passiva da entidade e de seu gestor, em relação às despesas irregulares, tendo como base a ausência de manifestação do órgão repassador.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que a conclusão desta Corte independe da manifestação da concedente dos recursos.

Ultrapassada a preliminar, passa-se à análise de cada um dos achados. (grifamos)

Dentro deste contexto, citada concisão não pode importar em nulidade da decisão, posto que o próprio Recorrente deu causa a ela, haja vista que suas razões de defesa não foram apresentadas de forma clara e conexa.

Para toda petição é imperioso que a correlação entre os fatos, fundamentos técnicos/jurídicos e o pedido seja apresentada de forma lógica, clara, precisa, técnica, enfatizando-se sua relevância, nos moldes do art. 319 do Código de Processo Civil³, ônus que, evidentemente, recai sobre o peticionário, seja na esfera cível, penal ou administrativa, sob pena de inépcia da sua petição, nos termos do art. 330, I, §1º, III, do mesmo diploma legal:

Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

I - for inepta;

(...)

§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:

(...)

³ "Art. 319. A petição inicial indicará:

(...)

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido com as suas especificações;

(...)"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

(...).

Sobre o tema, a doutrina de HUMBERTO THEODORO JR. preconiza que:

Além de certo e determinado, o pedido deve ser concludente, i.e., deve estar de acordo com o fato e o direito expostos pelo autor, que são a causa de pedir. A estrutura da petição tem de ser lógica e jurídica, de maneira que da motivação há de decorrer necessariamente a conclusão a que chega o pedido. Quando não há conexidade entre a causa petendi e o petitum, a petição inicial torna-se inepta e deve ser liminarmente indeferida (NCPC, art. 330, § 1º, III).”⁴

Inconcebível que ao julgador seja imposta a obrigação de desvendar a pretensão do peticionário, em especial quando esta é apresentada de forma obscura, imprecisa, nebulosa, devendo, assim, este último suportar os prejuízos processuais que ele mesmo possa causar, não podendo se valer deles em seu benefício, nos termos do art. 276 do Código de Processo Civil⁵ e art. 373 do Regimento Interno desta Casa, cuja redação merece destaque: “*A parte não poderá arguir nulidade a que haja dado causa ou para a qual tenha, de qualquer modo, concorrido.*”

Nem se cogite que os memoriais apresentados poderiam ter de complementar ou inovar a arguição de ilegitimidade passiva, posto que

⁴ THEODORO JR. Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v. I., 57.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 785.

⁵ “Art. 276. Quando a lei prescrever determinada forma sob pena de nulidade, a decretação desta não pode ser requerida pela parte que lhe deu causa”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aquele instrumento não substancial (cujo indeferimento de apresentação nem mesmo importa em cerceamento de defesa⁶), tem como uma finalidade única resumir os fatos e demais aspectos já tratados, a fim de enfatizar a pretensão diante da proximidade do julgamento. Nas palavras de RENÉ ARIEL DOTTI:

O memorial é um resumo da causa a ser julgada pelo Tribunal que o advogado encaminha para o relator e aos demais juízes. Trata-se, portanto, de um instrumento de persuasão pelo qual se procura chamar a atenção do julgador para determinados aspectos factuais ou jurídicos da causa, visando a decisão que atenda à pretensão defendida. Não se trata, portanto, de uma repetição do que já foi dito na inicial, nas alegações finais ou no recurso. O memorial, como o próprio nome está dizendo, é memória ou lembrança acerca de determinados fatos ou aspectos jurídicos. É uma síntese de pontos essenciais que não podem ser omitidos ou esquecidos na hora do julgamento. E para tanto ele deve ser palatável à leitura: tanto na forma como no conteúdo.

Em se tratando de uma peça extraprocessual, isto é, que não se junta aos autos, esse documento deve ser absolutamente fiel na reconstituição dos fatos discutidos no processo. Não é possível inovar quanto à matéria factual. Esse é o primeiro dever de fidelidade para com a parte contrária e o Tribunal. Outro comportamento viria afrontar o princípio constitucional da contrariedade, que diz respeito não somente à produção

⁶ Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça: "PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. (...) APRESENTAÇÃO DE MEMORIAIS. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. DECISÃO MANTIDA. (...)"

3. Segundo precedentes do STJ, 'a apresentação de memoriais não é ato substancial e intrínseco à defesa, motivo pelo qual o indeferimento da retirada do processo de pauta para julgamento, para ensejar a sua apresentação, não acarreta cerceamento de defesa' (RMS 15.674/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/03/2003, DJ 22/04/2003, p. 196).

4. Agravo interno a que se nega provimento." (Ac. do AgInt no REsp n.º 1.835.494/RS, da 4ª T., do STJ. Rel. Min. ANTONIO CARLOS FERREIRA, J. EM 24/08/2020).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*da prova, mas, também, ao campo das alegações escritas e orais.*⁷

Logo, resta claro que a decisão *a quo* não incorreu em nulidade quanto ao exame do pedido de reconhecimento de ilegitimidade passiva.

Mesma sorte segue quanto às razões que ampararam a efetiva responsabilização do Recorrente.

O julgador não é obrigado a responder todas as questões levantadas pelas partes, desde que os motivos que amparam a decisão sejam suficientes para dirimi-la, em especial como no presente caso, em que referida fundamentação, mesmo indiretamente, logrou êxito em rebater a defesa do Recorrente.

Sobre o tema, é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. (...). NÃO VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

(...)

II - Ressalte-se que não há violação do art. 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal a quo se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/1973 e art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de

⁷ DOTTI, René Ariel. **O conteúdo do memorial da causa**. Migalhas. 18/12/2019. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/depeso/316885/o-conteudo-do-memorial-da-causa> >. Acessado em: 31/07/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 confirma a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, "sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida". [EDcl no MS 21.315/DF, relatora Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, julgado em 8/6/2016, DJe 15/6/2016.]

(...).

(AgInt no AREsp n. 2.133.587/SP, da 2ª T. do STJ. Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, in DJe de 29/6/2023.)

Nota-se que o acórdão recorrido, após breve resumo do achado, destacou os valores que já haviam sido recompostos pelo Sindicato à COMPAGAS; enfatizou a ausência de comprovação das despesas, por se limitar à identificação de gastos com salários de funcionários; salientou a precariedade das provas documentadas colacionadas pelas defesas; e responsabilizou o Recorrente em razão da sua posição como representante legal da Tomadora:

Comissão de Auditoria apontou que as despesas irregulares e a falta de comprovação da contrapartida obrigatória se converteram em prejuízo de R\$ 660.818,38 (seiscentos e sessenta mil, oitocentos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dezoito reais e trinta e oito centavos) aos cofres da COMPAGÁS (...)

(...)

A CGE, em sua instrução (peça n.º 151), corroborou com a Auditoria, e pontuou que considerando o valor restituído pelo sindicato de R\$ 353.336,37 (trezentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e seis reais e trinta e sete centavos), ainda restaria um saldo remanescente de R\$ 348.035,83 (trezentos e quarenta e oito mil, trinta e cinco reais e oitenta e três centavos) a ser pago para a Companhia de Gás do Paraná.

Em contrapartida a COMPAGÁS afirmou (peça n.º 123, pg 10), que o montante devido era de apenas R\$ 208.959,24 (duzentos e oito mil, novecentos e cinquenta e nove reais e vinte e quatro centavos), que corrigido e atualizado corresponde ao valor de R\$ 353.336,37 (trezentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e seis reais e trinta e sete centavos), o qual já foi adimplido conforme comprovante de depósito realizado no dia 28/01/2015 (peça n.º 119, pg. 39).

(...)

(...) a investigação realizada levantou várias irregularidades nas contas como por exemplo: ‘a identificação de gastos com salários de funcionários que já exerciam atividades no sindicato, bem como gastos com despesas correntes do próprio sindicato.’

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, os relatórios de visitas colacionados (peças n.º 17,22 e 23) não são aptos a legitimar as despesas, bem como não comprovaram o efeito prático das ações em favor da COMPAGÁS.

Portanto, não se verifica a inobservância ao disposto no art. 93, X, da Constituição Federal⁸, nem mesmo quaisquer violações ao direito de ampla defesa e contraditório do Recorrente, motivo pelo qual sua pretensão não merece provimento.

Do Mérito

Ultrapassada a matéria preliminar, passa-se ao mérito recursal.

a) Da ilegitimidade passiva

O Recorrente pugna pelo reconhecimento de sua ilegitimidade passiva, ao sustentar que atuou unicamente como Presidente do **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS** (2010/2014) e não em nome próprio, acrescendo que tal aspecto foi reconhecido pelas manifestações ministeriais.

Enfatiza que não detinha poder de interferência na destinação dos recursos e que o Sindicato depositou em favor da COMPAGÁS a quantia de R\$ 353.336,37 (trezentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e sete centavos).

⁸ “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese o argumentado, tais razões não socorrem o Recorrente, posto que, quando muito, podem servir de motivação que hipoteticamente atacaria o mérito de sua responsabilização, mas não a sua legitimidade para compor o rol de Interessados neste feito.

Inicialmente, cumpre destacar que o feito originário, a partir do Relatório de Auditoria n.º 15/13, teve como fim verificar a adequada aplicação de recursos públicos derivados do Termo de Convênio n.º 001/2011 (peça n.º 33), celebrado entre a COMPANHIA PARANAENSE DE GÁS – COMPAGÁS e o **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS**, objetivando o desenvolvimento de ações conjuntas para a implementação do Programa Incentivo ao Uso do Gás Natural Veicular – GNV no Estado do Paraná.

A partir da mencionada fiscalização, dentre outros apontamentos, indicou-se o Achado n.º 03 - *Despesas irregulares e falta de comprovação da contrapartida obrigatória pactuada* e correlato dever de restituição de valores.

Disso se depreende que, tendo o Sindicato supra movimentado recursos públicos, mediante a atuação de seu Presidente, **ROBERTO FREGONESE**, sendo, portanto, na época dos fatos, o representante legal da Entidade Tomadora (fato incontroverso), é certo que este último se insere, igualmente, na descrição do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, por administrar e gerir tais valores:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Na mesma linha de raciocínio, complementa o art. 87 da LC n.º 113/05:

Art. 98. A decisão que resulte em imputação de multa, reparação de dano e/ou restituição ao erário quantificará os valores, bem como identificará e qualificará os responsáveis pelo ressarcimento de danos causados, quando for o caso, o dispositivo legal aplicável à espécie, a identificação do credor, atribuindo-se, ainda a responsabilidade solidária ou subsidiária, quando cabíveis.

Novamente é imperioso salientar que as causas que eventualmente possam servir para a discussão sobre a existência ou não de responsabilização solidária (mérito), por si só, não se prestam para afastar a legitimidade para responder pelo feito (preliminar), a qual deriva da atuação do Recorrente como responsável legal do Sindicato.

Quanto ao posicionamento dos Pareceres n.º 9664/14 e 162/2022 do **Ministério Público junto aos Tribunais de Contas** (peças n.º 98 e 152, respectivamente), ressalta-se, inicialmente, que, em se tratando de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manifestações de cunho meramente opinativo, não possuem o condão de vincular as conclusões deste Tribunal de Contas materializadas por meio de acórdãos.

Ainda que se ignore tal aspecto, citadas manifestações, diversamente do alegado pelo Recorrente, não reconheceram sua ilegitimidade passiva, **tema que nem sequer foi tratado de forma específica pelo Órgão Ministerial.**

Pelo contrário, os pareceres confirmam, inclusive, a responsabilização, ao corroborarem as conclusões da Unidade Técnica, conforme se extrai do seguinte trecho do Parecer n.º 162/22 de peça n.º 152:

Compulsando os autos, diante da falta de apresentação de elementos capazes de alterar as impropriedades verificadas no Relatório de Auditoria n.º 15/13 - DAT, este Ministério Público corrobora a conclusão alcançada pela Unidade Técnica acerca da procedência parcial do expediente, com o julgamento pela irregularidade das contas, sem prejuízo da condenação ao ressarcimento dos valores e da aplicação da multa sugerida.

O Recorrente se vale de meras conjecturas derivadas da organização das ideias contidas nos opinativos do *Parquet* de Contas, que, ao citarem a responsabilização do **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS - SINDICOMBUSTÍVEIS** solidariamente com o ESPÓLIO DE LUCIANO PIZZATO (e, portanto, sem indicação de responsabilização de **ROBERTO FREGONESE**), o fizeram unicamente como consequência da adução de inobservância do art. 9º, X, da Resolução n.º 28/11, tratando, ainda, sobre o hipotético dever de devolução **integral** dos valores repassados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vale dizer, para apontamentos diversos (Achado n.º 03 e suposta violação do art. 9º, X, da Resolução n.º 28/11), ainda que analisados dentro do mesmo contexto, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** opinou por condenações igualmente diferentes, o que, naturalmente, não socorre o Recorrente.

Assim, descabida a tese de ilegitimidade de **ROBERTO FREGONESE** para compor o rol de Interessados.

b) Da responsabilização

Denota-se que as demais razões recursais afetas a responsabilização do Recorrente se confundem com as do **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS**, motivo pelo qual serão tratadas em conjunto.

DO RECURSO DO SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS

a) Do cômputo de valores devolvidos à COMPAGAS

Tendo o Sindicato e seu representante legal sido responsabilizados pelo acórdão recorrido à restituição do montante de R\$ 348.035,83 (trezentos e quarenta e oito mil, trinta e cinco reais e oitenta e três centavos)⁹, ante o reconhecimento da irregularidade do achado n.º 03 (despesas irregulares e ausência de acompanhamento sobre a execução do convênio), sustentam, em um primeiro momento, que a quantia devida, R\$ 353.336,37 (trezentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e seis reais e trinta e sete centavos), foi devolvida à COMPAGÁS.

Acresce o primeiro que eventual montante a ser restituído deve se limitar à diferença entre o depositado e o valor de R\$ 400.000,00

⁹ Devolução de valores de forma solidaria com ESPÓLIO DE LUCIANO PIZZATO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(quatrocentos mil reais), mencionado no parecer n.º 966/14 do **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**.

Como destacado inicialmente, o Termo de Convênio em estudo, celebrado entre a COMPAGÁS e o **SINDICOMBUSTÍVEIS**, visou ações conjuntas para a implementação do Programa de Incentivo ao Uso do Gás Natural Veicular no Paraná, no período de 2011 a 2013, envolvendo o valor global¹⁰ de R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais), consoante cláusula segunda, item II, alínea “b” e cláusula terceira do respectivo instrumento e cronograma de desembolso¹¹:

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES

(...)

II - Ao SINDICOMBUSTÍVEIS compete:

(...)

*b) aplicar os recursos repassados pela **COMPAGAS** e os correspondentes à sua contrapartida no valor global de R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais) exclusivamente no objeto do presente **CONVÊNIO**;*

(...)

CLÁUSULA TERCEIRA — DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

*Para a execução do objeto deste **CONVÊNIO**, serão destinados recursos no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) no presente exercício e*

¹⁰ Dos quais, R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) de repasse e R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) a título de contrapartida obrigatória.

¹¹ Peça n.º 02, fls. 37, dos autos em apenso, Prestação de Contas n.º 259701/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

correrão a conta da Dotação Orçamentária 3400 do Orçamento Próprio da Companhia Paranaense de Gás — COMPAGAS, elemento de despesa 400610.¹² (grifo no original)

O montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) foi repassado no decorrer do exercício de 2011, conforme tabela constante do Relatório de Auditoria de peça n.º 07:

Pagamentos para o SINDICOMBUSTÍVEIS Convênio nº 01/2011	
05/10/2011	R\$ 600.000,00
08/11/2011	R\$ 330.000,00
13/12/2011	R\$ 70.000,00
Total	R\$ 1.000.000,00

Também se extrai dos trabalhos técnicos desta Corte de Contas que os Recorrentes não lograram êxito em demonstrar que houve a integral observância da contrapartida do Sindicato em relação aos mencionados repasses. Limitaram-se a apresentar comprovantes de pagamentos de salários de seus funcionários, cujas atividades já eram desempenhadas anteriormente, além de serem correlatas a sua regular manutenção, ou seja, não possuem relação com o objeto do convênio.

Sobre este valor, considerou-se também a contrapartida obrigatória no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), totalizando danos aos cofres públicos no montante de R\$ 660.818,38 (seiscentos e sessenta mil, oitocentos e dezoito reais e trinta e oito centavos), conforme seguinte demonstrativo:

¹² Peça n.º 33, fls. 04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transferências Compagás	R\$	1.000.000,00
Contrapartida obrigatória	R\$	400.000,00
Rendimentos financeiros	R\$	7.617,59
Receita total	R\$	1.407.617,59
Despesas publicitárias (-)	R\$	746.799,21
Saldo (despesas irregulares)	R\$	660.818,38

Já da Instrução n.º 187/20 da **Coordenadoria de Gestão Estadual**, confirmada nesse ponto pela sua manifestação final¹³, ao analisar os contraditórios apresentados na época, **já considerou o depósito** realizado pelo Sindicato em favor da COMPAGÁS no valor de R\$ 353.336,37 (trezentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e seis reais e trinta e sete centavos).

Evidenciou-se que tal quantia se refere ao montante atualizado do saldo de R\$ 208.959,24 (duzentos e oito mil, novecentos e cinquenta e nove reais e vinte e quatro centavos), aferido pela COMPAGÁS, que descontando do total apurado pela Unidade Técnica, devidamente corrigido em 28/01/2015, importou no saldo remanescente a restituir de R\$ 348.035,83 (trezentos e quarenta e oito mil e trinta e cinco reais e oitenta e três centavos):

“(...) de acordo com a cálculo de atualização monetária desta Corte e considerando que o valor referente às despesas irregulares, de acordo com o Relatório de Auditoria n. 15/13 – DAT (peça 7) emitido em 10/01/2014 foi de R\$ 660.818,38 (seiscentos e sessenta mil, oitocentos e dezoito reais e trinta e oito centavos) e que atualizado em 28/01/2015 - data em que o SINDICOMBUSTÍVEIS efetuou o pagamento – este montante seria equivalente a R\$701.372,20 (setecentos e um mil, trezentos e setenta e dois reais e vinte centavos).

¹³ Instrução n.º 69/22 de peça n.º 151.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desta feita, **com o depósito** efetuado em 28/01/2015, de acordo com o comprovante acima, no valor de **R\$ 353.336,37** (trezentos e cinquenta e três mil, trezentos e trinta e seis reais e trinta e sete centavos), **o saldo remanescente seria de R\$348.035,83** (trezentos e quarenta e oito mil, trinta e cinco reais e oitenta e três centavos), que deve ser atualizado até a data do efetivo pagamento. Aludida explicação pode ser assim representada:

	Data	Valor R\$
	10/01/2014	660.818,38
Atualização	28/01/2015	701.372,20
Depósito	28/01/2015	353.336,37
Saldo remanescente	28/01/2015	348.035,83

” (grifamos)

Veja-se, portanto, ser desarrazoada a tese recursal, uma vez que a quantia de R\$ 348.035,83 (trezentos e quarenta e oito mil, trinta e cinco reais e oitenta centavos) aferida pela Unidade Técnica e fixada no acórdão recorrido foi calculada considerando exatamente o montante a que faz menção o comprovante de peça n.º 205, fls. 02¹⁴:



Consulta emissão de comprovantes

A33K281502026653006
28/01/2015 15:07:40

SISBB - SISTEMA DE INFORMACOES BANCO DO BRASIL
28/01/2015 - AUTOATENDIMENTO - 15.07.33
1522901522 SEGUNDA VIA 0001

COMPROVANTE DE TRANSFERENCIA

COMPROVANTE DE
TED - TRANSFERENCIA ELETRONICA DISPONIVEL

CLIENTE: SINDICOMBUSTIVEIS

AGENCIA: 1522-9 CONTA: 198.321-0

=====

FINALIDADE: 01 CREDITO EM CONTA CORRENTE

BANCO: 341 - BANCO ITAU S.A.

AGENCIA: 2001-X - PRIVATE BANK

CONTA: 21.605-6

FAVORECIDO: COMPANHIA PARANAENSE DE GAS COMPAGA
CPF/CNPJ: 00.535.681/0001-92

VALOR: R\$

DEBITO EM: 28/01/2015

353.336,37

DOCUMENTO: 012802

AUTENTICACAO SISBB: A.967.B0D.9A7.E5F.989

Transação efetuada com sucesso por: J5216253 FABIO RENATO PELLANDA.

¹⁴ Cuja cópia foi igualmente juntada às peças n.º 119, fls. 39; e 121, fls. 40.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Igual sorte segue a pretensão de que seja utilizado como valor de referência para o cálculo o de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), mencionado no Parecer n.º 9664/14 do **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** (peça n.º 98).

Observa-se que os Interessados, então Recorrentes, reprisam a articulação da ordem das ideias tratadas no opinativo ministerial, traçando raciocínio equivocado e desconexo tanto da referida manifestação, como dos apontamentos e do conjunto fático-probatório constante dos autos.

Isso porque a conclusão do *parquet* de devolução da quantia de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) teve como base a falta de comprovação da contrapartida pactuada, raciocínio firmado em **acréscimo** ao item anterior, em que sugeriu o estorno da integralidade dos valores repassados em decorrência dos apontamentos afetos a violação do art. 9º, X, da Resolução n.º 28/2011.

Ou seja, dentro daquele contexto lógico-jurídico formulado pelo **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, pretendia-se a devolução da integralidade dos valores repassados como resultado do Achado n.º 01, **bem como** da contrapartida obrigatória derivado das conclusões afetas ao Achado n.º 03, ou seja, valor muito superior ao então considerado para se aferir montante a ser restituído.

Desta forma, resta evidente que não há que se falar que a soma dos valores excede a quantia dos danos suportados pelos cofres públicos.

Outrossim, a alegação genérica do **SINDICOMBUSTÍVEIS** quanto a suposto equívoco contábil ao lançar as despesas como salário e encargos dos colaboradores, por si só, é insuficiente para demonstrar que os recursos foram efetivamente utilizados para a consecução do objeto do convênio, **em especial por não ter sido acompanhando elementos probatórios concretos que comprovem as despesas.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Enfatiza-se, o ônus probatório recai sobre os Recorrentes, por força do já mencionado art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 1º da Resolução n.º 03/06¹⁵, cabendo, assim, a eles a demonstração da regularidade das despesas.

Por outro viés de raciocínio, uma vez apontado pelas Unidades Técnicas, seja no Relatório de Auditoria, seja nas Instruções, que os documentos colacionados aos autos, constituídos por extratos e comprovantes de pagamentos de seus funcionários são insuficientes, caberia aos Recorrentes, em suas defesas, demonstrar eventual existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo, por força do art. 373, II, do Código de Processo Civil¹⁶.

Neste contexto, a apresentação meramente **formal** das Prestações de Contas se mostra ineficaz para o fim que se destina se não acompanhada de documentos que, **concretamente**, corroborem a vinculação das despesas com o objeto do Termo de Convênio e, portanto, a legalidade, legitimidade, economicidade e eficácia delas. Sobre o tema, merece destaque o contido no Relatório de Auditoria em estudo:

*As despesas registradas pelo tomador, muitas das quais a concedente sequer tinha conhecimento, dividiram-se entre o “ressarcimento” de despesas **usuais** do Sindicato, no montante de R\$ 679.519,42 (seiscentos e setenta e nove mil quinhentos e dezenove reais e quarenta e dois centavos), e outras relacionadas à campanha publicitária, no valor de R\$*

¹⁵ “Art. 1º. Qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, ou de direito privado sem fins lucrativos, que receber transferências voluntárias do Estado e dos Municípios, a qualquer título, inclusive transferência de recursos para execução de programas em parceria, comprovará a aplicação das importâncias recebidas nos fins a que se destinarem, sob as penalidades previstas em lei, na forma estabelecida nesta Resolução, nos demais atos normativos do Tribunal e da entidade concedente dos recursos, bem como no instrumento formal do ato de transferência voluntária.”

¹⁶ “Art. 373. O ônus da prova incumbe:

(...)

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

746.799,21 (setecentos e quarenta e seis mil setecentos e noventa e nove e vinte e um centavos).

Trata-se de registros apontados no Achado nº 03. Os pagamentos com a publicidade demonstram consonância entre os demonstrativos de despesas e os extratos bancários, embora suscitem relevantes dúvidas a respeito da economicidade. Os gastos com ressarcimento foram transferidos da conta do convênio para demais contas da entidade, de onde foram pulverizados em diversas despesas, impossibilitando o rastreamento adequado da destinação dos recursos.

(...)

Com isso, resta demonstrado o caráter pro forma da prestação de contas, já que o Sindicato cobrou por serviço prestado (visita) e depois teve que justificar de alguma maneira os custos supostamente relacionados com a execução deste serviço.¹⁷ (grifamos)

Neste sentido, incorreu em acerto o acórdão recorrido, ao determinar a restituição de R\$ 348.035,83 (trezentos e quarenta e oito mil, trinta e cinco reais e oitenta e três centavos), não somente pelo ESPÓLIO DE LUCIANO PIZZATO, mas, também, solidariamente pelo **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS** e por **ROBERTO FREGONESE**.

Citada responsabilidade solidária entre a entidade beneficiada e seu representante legal consiste na desconsideração da personalidade jurídica reiteradamente reconhecida por esta Corte de Contas para casos

¹⁷ Peça n.º 07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

análogos¹⁸, em que inexistente comprovação do uso de parcela ou integralidade dos recursos para atender o interesse público, extraindo-se disso o desvio de finalidade e consequentes danos passíveis de responsabilização, nos moldes do art. 50 do Código Civil¹⁹ e da Uniformização de Jurisprudência n.º 03 deste Tribunal, merecendo destaque a ementa desta última:

Entidades públicas – irregularidade decorrente de desvio de finalidade enseja responsabilização solidária, para devolução dos repasses, do agente e do ente, podendo ser excluída a responsabilidade do agente, desde que haja boa-fé e benefício à entidade; não previsão do § 5º do art. 248 do RI na Lei Orgânica não obsta sua aplicação – no caso de dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, a responsabilidade é solidária entre o agente e o terceiro beneficiado, desde que chamado ao processo – omissão do dever de prestar contas enseja responsabilidade institucional – configurada infração a norma legal ou regulamentar, deve-se verificar se é caso de ressalva ou se há dano ao erário, de modo a se realizar a responsabilização nos termos dos aspectos anteriores. Entidades privadas – a regra geral não é de responsabilização pessoal, mas institucional, uma vez que as pessoas jurídicas de direito público configuram projeção político-jurídica da própria coletividade, de modo que sua responsabilização ocorre em casos estritos, quando comprovadamente os recursos tenham revertido em benefício da comunidade – não há prejuízo à

¹⁸ Ac. n.º 1790/20-STP, nos autos n.º 241525/16; Ac. n.º 3074/20-STP, nos autos n.º 164882/20; Ac. n.º 1082/23-S1C, nos autos n.º 236089/10, entre outros.

¹⁹ “Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso. (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilização solidária do gestor e da entidade; ressalva-se, da mesma forma, a possibilidade de ação regressiva da segunda contra o primeiro.

Referido entendimento encontra-se, ademais, sumulado perante o Tribunal de Contas da União:

“SÚMULA TCU 286: A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.”

No mesmo sentido, é a jurisprudência desta Corte de Contas:

*Transferência voluntária. Ausência de prestação de contas. Provimento do Recurso, para que sejam incluídos na solidariedade pela devolução a dirigente da entidade e os herdeiros do gestor municipal.*²⁰

Logo, seja quanto ao reconhecimento da irregularidade do achado e consequentes danos aos cofres públicos, seja em relação à responsabilização dos Recorrentes pela devolução dos respectivos valores, NÃO MERECE reparos o acórdão guerreado.

DO RECURSO DE PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI

Por fim, recorre **PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI** da decisão *a quo*, requerendo a aplicação da penalidade prevista

²⁰ Ac. un. n.º 1790/20, do Tribunal Pleno do TCE/PR, no Rec. de Rev. n.º 241525/16. Rel. Cons. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, in DETC de 14/08/20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05, com a sua redação original, ou seja, anterior a dada pela LC n.º 168/14, em detrimento da sanção fixada a partir da modificação trazida por esta última norma, considerando a data dos fatos e por ser aquela penalização mais benéfica.

Com razão o pleito recursal.

Originariamente, citado dispositivo legal previa valor nominal para a penalização pela correlata conduta:

Art. 87 As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:

(...)

*IV - No valor de **R\$ 1.000,00 (mil reais)**:*

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.

(...) [grifamos]

Já a redação atual, dada pela LC n.º 168/2014, prevê a quantificação por meio de Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

(...) [grifamos]

Considerando que atualmente o valor deste indexador é de R\$ 130,90 (cento e trinta reais e noventa centavos)²¹, o montante da multa a ser aplicado à Recorrente soma R\$ 5.236,00 (cinco mil, duzentos e trinta e seis reais), possuindo, claramente, maior lesividade em relação à previsão legal originária.

Em paralelo, depreende-se que os fatos objetos destes autos datam de período anterior (exercício de 2011) à vigência LC n.º 168/14, aspecto este que autoriza a adoção da legislação anterior, em atenção à retroatividade da norma administrativa sancionadora mais benéfica, haja vista que o *quantum* da penalização daquela é inferior e, portanto, mais favorável à Recorrente.

Em caso análogo, esta Corte de Contas seguiu a mesma linha de raciocínio:

²¹ Conforme dados disponíveis em: < <https://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Unidade-Padrao-Fiscal-do-Estado-do-Parana-e-fixada-em-R-13090-para-abril> >. Acessado em: 31/07/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recursos de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Auditoria de contratos de operação de Central de Tratamento de Resíduos Sólidos de Londrina. Exercícios de 2011 a 2014.

(...)

03. Fatos anteriores à Lei Complementar Estadual n.º 168/2014, que instituiu a cobrança de multas segundo a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR. Reforma da decisão para aplicação de valores nominais das multas conforme redação originária da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

04. Conhecimento e provimento parcial dos recursos.²²

Neste mesmo sentido, é a manifestação do **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, corroborada pela **Coordenadoria de Gestão Estadual**:

Quanto à inaplicabilidade da redação vigente do art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Orgânica do TCE-PR, é procedente a argumentação da Sra. Patrícia Alberti. Considerando-se que os fatos em comento se referem às irregularidades constatadas em sede da prestação de contas da entidade, atinentes ao exercício de 2011, e foram averiguados mediante Relatório de Auditoria datado de 2013, ambos anteriores à alteração do dispositivo em tela, por força da Lei Complementar nº 168/2014, seus termos não submetem à fixação da

²² Ac. un. n.º 2834/22 do Tribunal Pleno do TCE/PR, no Recurso de Revista n.º 313420/20. Rel. Cons. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, in DETC de 08/11/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*pecúnia imposta, que deve seguir os contornos da redação vigente à época dos fatos.*²³

Portanto, o PROVIMENTO do recurso interposto por **PATRICIA REGINA CARVALHO PRIZIBELA ALBERTI** é medida que se impõe, a fim de que seja parcialmente reformado o acórdão recorrido, unicamente quanto à aplicação da penalidade a ela imposta, prevista no art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05, para que se observe o valor previsto em sua redação originária, em detrimento daquele derivado das alterações da LC n.º 168/2014.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se que esta Corte de Contas julgue pelo **NÃO PROVIMENTO** dos Recursos de Revista interpostos por **ROBERTO FREGONESE** e pelo **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS**, bem como pelo **PROVIMENTO** do Recurso de Revista de **PATRICIA REGINA CARVALHOg PRIZIBELA ALBERTI**, reformando-se em parte o Acórdão n.º 61/23 do Tribunal Pleno, unicamente para prever que a multa do art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05 a ela imposta considere o valor da redação originária desta norma, em detrimento daquela derivada das alterações da LC n.º 168/2014.

VISTOS, relatados e discutidos,

²³ Peça n.º 209, fls. 04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO, por unanimidade, em:

NEGAR PROVIMENTO aos Recursos de Revista interpostos por **ROBERTO FREGONESE** e pelo **SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E LOJAS DE CONVENIÊNCIAS – SINDICOMBUSTÍVEIS**, bem como pelo **PROVIMENTO** do Recurso de Revista de **PATRICIA REGINA CARVALHOg PRIZIBELA ALBERTI**, reformando-se em parte o Acórdão n.º 61/23 do Tribunal Pleno, unicamente para prever que a multa do art. 87, IV, “g”, da LC n.º 113/05 a ela imposta considere o valor da redação originária desta norma, em detrimento daquela derivada das alterações da LC n.º 168/2014.

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, 31 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente