



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 729767/23  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARATUBA  
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO CARVALHO (FALECIDO(A) EM 2018),  
EVANI CORDEIRO JUSTUS, FABIANO BENEDETI FUZETTI,  
INSTITUTO ELLOS, JEAN COLBERT DIAS, LUCIANA REGINA  
DOS REIS, MARA LILIAN ORTEGA FUZETTI, MUNICÍPIO DE  
GUARATUBA, ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO  
DO PARANÁ, PAULO ROBERTO DE SOUZA JAMUR, RICARDO  
BIANCO GODOY  
ADVOGADO /  
PROCURADOR AMANDA BUSETTI MORI SANTOS, ANDERSON FERREIRA,  
BERNARDO NOGUEIRA NOBREGA PEREIRA, CLAUDIO  
TAVARES TESSEROLI, GUILHERME DE SALLES GONCALVES,  
JEAN COLBERT DIAS, MARIA FERNANDA MIKAELA GABRIELA  
BÁRBARA MALUTA, MARIANA LOBATO SILVA MATIDA  
BACELLAR, RICARDO BIANCO GODOY, RICARDO DE  
FREITAS VASCO, VANESSA YANAZE WATANABE  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 1217/24 - Tribunal Pleno

Recursos de revisão. Contratação direta. Dispensa de licitação em razão de situação emergencial. Não caracterização. Alegação de dissídio jurisprudencial e negativa de vigência de norma jurídica. Inocorrência. Não provimento dos recursos.

#### 1. RELATÓRIO

Encerra o presente feito recursos de revisão interpostos por JEAN COLBERT DIAS, RICARDO BIANCO GODOY (peça n.º 177) e EVANI CORDEIRO JUSTUS (peças n.ºs 179/182), em face do Acórdão n.º 3154/23-STP (peça n.º 173), que conheceu e negou provimento aos recursos de revista então interpostos, mantendo integralmente o Acórdão n.º 2792/22-STP (peça n.º 145), que deu procedência à denúncia formulada por *Paulo Roberto de Souza Jamur* em face da Prefeita Municipal de Guaratuba, *Evani Cordeiro Justus*, do Secretário Municipal de Finanças e Planejamento, *Gil Fernando de Plácido e Silva Justus*, do Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras, *Carlos Alberto Carvalho* e do Procurador



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Jurídico do Município, *Jean Colbert Dias*, em razão de possíveis irregularidades na contratação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) denominada Instituto Ellos (CNPJ n.º 08.927.200/0001-04) por meio do processo de Dispensa de Licitação sob o n.º 013/2010 e contrato/termo de parceria n.º 32/2010, tendo como objeto a conjunção de esforços para operacionalizar o desenvolvimento do projeto “Guaratuba Organizada”.

Na decisão em comento foram pontuadas como máculas: a) irregularidades no procedimento de dispensa de licitação que precedeu a contratação; b) delegação pela municipalidade de atividade intimamente atrelada ao Poder de Polícia, inclusive com violação à regra do concurso público prevista no artigo 37, inciso II da CF; c) contabilização de despesas de terceirização em violação à Lei 101/2000; e d) ausência da prestação de contas apresentada pela OSCIP ao Município de Guaratuba.

Outrossim, determinou-se *a devolução integral dos recursos repassados por força do contrato/termo de parceria n.º 32/2010, no montante de R\$ 377.254,80 (trezentos e setenta e sete mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e oitenta centavos)*, de forma solidária, e, por fim, a multa prevista no artigo 87, IV, “d” do LC113/2005 para cada uma das irregularidades mencionadas a cada um dos agentes envolvidos.

Em suas razões, arguíram JEAN COLBERT DIAS e RICARDO BIANCO GODOY, em resumo, que (peça n.º 177):

- (i) o julgado vergastado trata o termo de parceria e a própria relação entre o ente público e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) aplicando as regras previstas na Lei n.º 8.666/1993, negando vigência ao artigo 9º da Lei n.º 9.790, de 23/03/1999;
- (ii) inaplicabilidade da Lei n.º 8.666/1993 para a formação do vínculo jurídico entre Administração Pública e OSCIP;
- (iii) negativa de vigência ao Decreto n.º 3.100, de 30/06/1999, que não obrigava de adoção de procedimento licitatório para escolha de uma OSCIP, em divergência com o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU);
- (iv) dissídio jurisprudencial entre decisões do TCU (Acórdãos n.º 1006/2011, 3125/2010 e 2478/2010, todos do Plenário) e a decisão contra a qual se recorre;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (v) negativa de aplicação do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), dada a ausência de dolo ou erro grosseiro;
- (vi) ausência da análise de circunstâncias supervenientes, em razão de: (a) julgamento em definitivo da ADI 1923, que decidiu pela não incidência da Lei n.º 8.666/1993 aos contratos de gestão celebrados com OSCIP e Organizações Sociais (OS), (b) advento do artigo 28 da LINDB, (c) decisão do TCU, especificamente ao Município de Guaratuba, que em caso idêntico aos autos, consignou como legal a dispensa de licitação para a contratação de OSCIP e (d) advento da Lei n.º 13.869, de 05/09/2019, que deixa claro que a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade (artigo 1º, § 2º);
- (vii) contrariedade a entendimento jurisprudencial dominante quanto à natureza do parecer jurídico, negando vigência ao artigo 133 da Constituição Federal e ao artigo 2º da Lei n.º 8.906, de 04/07/1994;
- (viii) inexistência de nexo de causalidade entre a conduta dos recorrentes e a suposta irregularidade administrativa;
- (ix) falta de demonstração de dolo ou erro grosseiro dos advogados;
- (x) suposta violação ao art. 26 da Lei 8.666/93 – decisão que destoa da corrente jurisprudencial e doutrinária – do papel da assessoria jurídica nas licitações e contratos administrativos – posição dos tribunais de contas; e
- (xi) negativa de vigência do artigo 20 da Lei Municipal n.º 1.690/2017, não exercendo a Procuradoria Jurídica atos de gestão.

Por sua vez, EVANI CORDEIRO JUSTUS alegou (peça n.º 179): (i) com suporte na jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, a necessidade de reconhecimento da prescrição intercorrente com o consequente arquivamento do processo sem julgamento de mérito; (ii) divergência jurisprudencial, eis que os mesmos fatos estão sendo apurados em sede de ação civil pública e esta Corte, em casos semelhantes, já decidira pelo encerramento de processos em curso neste Tribunal de Contas, quando os mesmos fatos estão sendo analisado pelo Poder Judiciário; (iii) dissídio jurisprudencial, pois à recorrente, no cargo de prefeita, foi imputada a responsabilidade solidária pela devolução de valores, existindo outros julgados desta Corte (Acórdãos n.º 7350/2014, n.º 7349/2014 e n.º 416/2021, todos da Primeira Câmara), que em situações semelhantes, consignaram a responsabilidade pelo ressarcimento dos valores



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apenas pela organização social e sua gestora, eis que era exigível apenas destas a obrigatoriedade de apresentação de documentos comprobatórios da regularidade de aplicação dos valores recebidos; e (iv) divergência jurisprudencial com julgado do TCU (Acórdão n.º 1643/2016, do Plenário), pois nos acórdãos vergastados foi determinada a devolução parcial de valores, solidariamente, pelo INSTITUTO CONFIANCCE, a sua presidente e a ora recorrente, ante ausência da comprovação da aplicação de parte dos recursos recebidos, enquanto no referido julgado excluiu-se a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo em prestar contas de procedimentos de responsabilidade da OSCIP, mesmo que por omissão, não podendo a recorrente ser responsabilizada por atos que cabiam exclusiva, contratual e legalmente ao referido instituto.

Os pleitos recursais foram devidamente recebidos por meio do Despacho n.º 1829/23-GCMRMS (peça n.º 183).

A unidade técnica (Instrução n.º 5320/23, peça n.º 190) opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento dos recursos, no que foi acompanhada pelo órgão ministerial (Parecer n.º 90/24-3PC, peça n.º 191).

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Os recursos foram manejados tempestivamente (artigo 486, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná - RITCEPR), por partes legítimas, detentoras de interesse de recorrer, portanto, encontram-se presentes os pressupostos de admissibilidade, hábeis à ratificação do recebimento do recurso.

Assim, passo ao exame individualizado da matéria devolvida ao conhecimento deste Relator.

### 2.1. Recurso de JEAN COLBERT DIAS e RICARDO BIANCO GODOY

**2.1.1. O julgado vergastado trata o termo de parceria e a própria relação entre o ente público e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) aplicando as regras previstas na Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, negando vigência ao artigo 9º da Lei n.º 9.790/1999**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Este argumento erigido como defesa, diante dos elementos que ressoam dos autos, é para dizer o mínimo descabido.

Nenhuma das decisões que se pretende ver reformadas (Acórdãos n.º 2792/22 e n.º 3154/23) tiveram por objeto a controvérsia acerca da aplicabilidade ou não da Lei n.º 8.666/1993 aos termos de parceria concertados entre o Poder Público e a iniciativa privada ou mesmo a negativa de vigência ao artigo 9º da Lei n.º 9.790/1999.

Em primeiro lugar, os recorrentes arguem que à época da celebração da avença inexistia obrigatoriedade de índole legal de utilização da Lei n.º 8.666/1993, para a realização de procedimento licitatório para a contratação de OSCIP. E de fato isso não existia.

Ora, a impropriedade não é essa. Os próprios recorrentes firmaram parecer jurídico analisando a contratação sob a luz da Lei n.º 8.666/1993 e agora pretendem propalar a sua não aplicabilidade, após a detecção de falhas graves. Dito de outro modo: num primeiro momento, eles testificaram o cumprimento dos requisitos elencados na referida lei; num segundo, negaram a aplicabilidade da lei que defenderam como cabível no passado. Há, aqui, uma explícita incoerência, que esvazia a alegação dos recorrentes.

Veja-se que em parecer jurídico (peça 21, fls. 31-43), que enfrentou o cabimento da contratação em epígrafe, os recorrentes abriram um tópico apartado para discorrer justamente acerca da caracterização da dispensa de licitação (2.2 Da dispensa de licitação, fls. 36-39). Confira-se, a propósito, trecho do citado opinativo:

Desnecessário relatar que o caso vertente vem agasalhado pelo predicado da urgência, vez que está-se diante de uma súplica direcionada ao atendimento básico dos serviços afetos à área de urbanização e organização social da cidade de Guaratuba, de forma que o seu não atendimento poderá render um irrefragável prejuízo ao Município que ostenta uma economia pautada na sazonalidade das demandas de verão e de inverno, sobretudo por tratar-se de cidade litorânea, com distinto e considerável aumento da população flutuante neste época do ano

(...)

Exatamente estribada nestas razões é que a lei de licitação prevê em seu artigo 24, inciso IV a possibilidade de contratação por dispensa de licitação, fundada em causas emergenciais. Referência aqueles casos em que o decurso do tempo necessário ao pleito licitatório normal impediria a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Assim quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado.

Perceba-se que são os próprios recorrentes que, em 29/03/2010, apregoam que a contratação se encontra fundamentada na Lei n.º 8.666/1993, cumprindo os requisitos nela elencados, e foi a partir dessa constatação que esta Corte verificou a inexistência do cumprimento integral da regra em comento.

Em segundo lugar, desarrazoado o argumento de que a decisão atacada teria negado vigência ao artigo 9º da Lei n.º 9.790/1999, cuja redação ora se transcreve:

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

A regra acima apenas institui o termo de parceria como instrumento de celebração de acordo entre Poder Público e OSCIP e, em momento algum, houve qualquer contestação acerca do cabimento de tal instituto. O que se reconheceu como divorciado da legalidade foi o procedimento prévio que culminou no termo de cooperação e não o próprio instrumento. Há aqui um claro equívoco, dado que os recorrentes intentam fundamentar seu recurso de revisão em hipótese que, em vista dos elementos de fato e de direito que servem de substrato aos autos, passa ao largo do descrito no inciso III do artigo 486 do RITCEPR, qual seja, a negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais. Ou seja, não se contestou o uso do termo de parceria como instrumento adequado para funcionalizar a cooperação entre Poder Público e OSCIP, mas a regularidade do procedimento pretérito a sua celebração.

Assim, o recurso não merece prosperar nesse ponto.

### **2.1.2. Inaplicabilidade da Lei n.º 8.666/1993 para a formação do vínculo jurídico entre Administração Pública e OSCIP**

Também aqui, o vertido acima há que alinhar o não provimento do recurso.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Novamente, os recorrentes defendem que a Lei n.º 8.666/1993 mostra-se incabível para fundamentar a formação do vínculo jurídico entre Administração e OSCIP, e erigem decisões do TCU como fundamento para subsidiar seu argumento. Assim, alegam os recorrentes que, por meio dos Acórdãos n.º 3125/2010 e n.º 1006/2011, o referido Tribunal se posicionou pela desnecessidade de licitação para a celebração de termo de parceria.

Como dito anteriormente, o pressuposto é equivocado. A decisão enfrentada por este recurso não culminou na condenação dos recorrentes pelo não uso de licitação para a escolha do parceiro privado, mas pela incorreta caracterização da situação emergencial, que subsidiou a contratação direta por dispensa. Independentemente da orientação havida nos julgados do TCU, como pareceristas, os recorrentes lavraram documento atestando o cumprimento dos requisitos para que a contratação se desse com fundamento na dispensa emergencial (artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993).

Como já fora dito, os recorrentes tentam, por via oblíqua, defender a regularidade do procedimento de contratação, arguindo como inaplicável a Lei n.º 8.666/1993, quando, em verdade, dela se utilizaram para fundamentar a dispensa ora abordada.

Nesse ponto, de igual forma, não merece vingar a irresignação.

### **2.1.3. Negativa de vigência ao Decreto n.º 3.100, de 30/06/1999, que não obrigava de adoção de procedimento licitatório para escolha de uma OSCIP, em divergência com o posicionamento do TCU**

Mais uma vez, os recorrentes insistem na tese de inexistência de obrigação legal de procedimento prévio de seleção de OSCIPs, arguindo a inaplicabilidade da Lei n.º 8.666/1993, inovando o argumento ao afirmar que esta Corte negou vigência ao Decreto Federal n.º 3.100/1999, bem como que julgados do TCU afirmaram que inexistia obrigação de adoção de licitação ou concurso de projetos para a celebração de termos de parceria com OSCIPs.

Sem razão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cabe repisar que o ponto nodal da questão reside na realização de procedimento de contratação direta com fulcro em emergência sem o cumprimento dos seus requisitos. Este foi o fundamento da imputação de responsabilidade aos recorrentes.

E nesse sentido não se vislumbra como o julgado atacado tenha negado vigência ao artigo 23 do Decreto Federal n.º 3.100/1999. Oportuno trazer à colação a redação original da referida regra, com vigência à época da celebração do ajuste:

A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria.

De fato, pela então redação do dispositivo, existia uma faculdade para a adoção de concurso de projetos para a escolha de OSCIP, em razão disso, a Administração optou expressamente por selecionar uma entidade por meio de contratação direta, sem, no entanto, cumprir os requisitos que autorizam, quais sejam, caracterizar a situação emergencial, verter as razões da escolha da entidade e justificar o preço. Diante disso, também não há pertinência alguma a existência de decisões do TCU no sentido de que inexistiria obrigatoriedade de adoção de licitação ou concurso de projetos, pois os recorrentes manifestamente se utilizaram dos termos da Lei n.º 8.666/1993, para fundamentar seu parecer, dando aparência de legalidade à contratação.

Assim, aqui também não há lastro para o pleito revisional.

### **2.1.4. Dissídio jurisprudencial entre decisões do TCU (Acórdãos n.º 1006/2011, 3125/2010 e 2478/2010, todos do Plenário) e a decisão contra a qual se recorre**

Inexiste dissídio, as decisões referenciadas apenas se limitam a propalar a desnecessidade de concurso de projetos, para a escolha de OSCIP, mas, como diversas vezes referenciado acima, a condenação dos recorrentes não teve por lastro essa temática, mas a indevida dispensa de licitação em razão de emergência não caracterizada.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 2.1.5. Negativa de aplicação do artigo 28 da LINDB

Aqui, os recorrentes manejam o artigo 28 da LINDB para explicitar que só poderiam ser punidos pessoalmente caso demonstrada a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, destacando que “estavam amparados na legislação vigente à época e estribados por franca orientação do Tribunal de Contas da União” (peça n.º 177, fls. 23).

A questão acerca da redação do artigo 23 do Decreto Federal n.º 3.100/1999 e dos julgados do TCU já restou enfrentada acima, não guardando relação jurídica com o fundamento da condenação dos recorrentes.

Reitera-se que os recorrentes foram responsabilizados em razão da inexistência de situação emergencial a autorizar a dispensa de licitação, eis que, na tentativa de ofertar licitude à contratação, deixaram de exercer as funções inerentes aos seus respectivos cargos, considerando como emergência situação que assim não poderia ser caracterizada. E isso, de fato, se situava dentre das suas esferas de atuação, competindo-lhes avaliar a ocorrência dos pressupostos elencados no dispositivo que eles mesmos consignaram em seu opinativo.

Na pretensão de justificar a situação emergencial, os recorrentes deixaram consignado em seu opinativo que (fls. 31/43 da peça n.º 21):

Desnecessário relatar que o caso vertente vem agasalhado pelo predicado da urgência, vez que está-se diante de súplica direcionada ao atendimento básico dos serviços afetos à área de meio ambiente e organização social da cidade de Guaratuba, de forma que o seu não atendimento poderá render um irrefragável prejuízo ao Município que ostenta uma economia pautada na sazonalidade das demandas de verão e de inverno, sobretudo por tratar-se cidade litorânea, com distinto e considerável aumento da população flutuante nesta época do ano.

(...)

Convém notar, outrossim, que casos de urgência pendem da demonstração cabal e inequívoca de que a circunstância se amolda a perfeitamente à caracterização emergencial.

(...)

Posto isso, verifica-se o caso demanda urgência, vez que acham-se expressamente comprovados e justificados no procedimento a demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano, além de que a contratação é a via adequada e efetiva a eliminar o risco e os prejuízos suportados pela comunidade local.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aqui, cabe trazer à colação a redação do inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993 para cotejo do afirmado pelos interessados:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Mesmo uma perfunctória leitura do dispositivo acima epigrafado permite afirmar que a situação de urgência apenas e tão somente se caracteriza quando exista a possibilidade de prejuízo ou comprometimento da segurança de bens e pessoas, mas isso, como afirmado no parecer dos próprios recorrentes, tem que ser demonstrado cabal e inequivocamente.

O exposto acima permite afirmar que os recorrentes incidiram, no mínimo, em erro grosseiro, quando testificaram a ocorrência de situação emergencial inexistente e sem elementos para a sua caracterização nos autos do procedimento de dispensa.

**2.1.6. Ausência da análise de circunstâncias supervenientes, em razão de: (a) julgamento em definitivo da ADI 1923, que decidiu pela não incidência da Lei n.º 8.666/1993 aos contratos de gestão celebrados com OSCIP e Organizações Sociais (OS), (b) advento do artigo 28 da LINDB, (c) decisão do TCU, especificamente ao Município de Guaratuba, que em caso idêntico aos autos, consignou como legal a dispensa de licitação para a contratação de OSCIP e (d) advento da Lei n.º 13.869, de 05/09/2019, que deixa claro que a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade (artigo 1º, § 2º)**

As circunstâncias apontadas como supervenientes não são hábeis a tornar lícita a conduta dos recorrentes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda que se aceite a alegação de que o STF decidiu “pela não incidência dos rigores formais do procedimento licitatório tal como concebido pela Lei nº. 8.666/93 aos contratos de gestão (OSCIP e OS)”, isso não torna lícita a atuação dos interessados, que testificaram indevidamente a ocorrência de situação emergencial que de fato não existiu.

A argumento acerca do advento do artigo 28 da LINDB, como vertido no item imediatamente anterior, não socorre os recorrentes. De igual forma, o julgado do TCU, que não pode servir como parâmetro aplicável aos presentes autos, como nimamente já declinado, a questão não é considerar legal a dispensa de licitação para a contratação de OSCIP, mas o errado enquadramento da dispensa, como se emergencial fosse.

Por fim, o advento da Lei n.º 13.869, de 05/09/2019, que prescreve que a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade (artigo 1º, § 2º) não é causa excludente de responsabilidade, eis que regula hipótese de índole penal, e o que se está discutindo no presente é a responsabilidade administrativa dos recorrentes.

### **2.1.7. Contrariedade a entendimento jurisprudencial dominante quanto à natureza do parecer jurídico, negando vigência ao artigo 133 da Constituição Federal e ao artigo 2º da Lei n.º 8.906, de 04/07/1994)**

Neste ponto, me remeto às ponderações já realizadas, no sentido de que os advogados foram omissos em aprofundar-se na concretização ou não dos elementos necessários para a configuração do caráter emergencial da contratação, o que acaba por transparecer atuação em desconformidade com a lei.

Além disso, o artigo 32 do Estatuto da Advocacia preconiza que o *advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa*.

Dessarte, também neste tópico, o recurso não sustenta a robustez necessária para atrair o seu provimento.

### **2.1.8. Inexistência de nexo de causalidade entre a conduta dos recorrentes e a suposta irregularidade administrativa**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora os recorrentes tenham afirmado que “a conduta dos advogados pareceristas está dentro dos limites normais de suas atuações profissionais, um ato corriqueiro relativo ao exercício da profissão, ato este lididamente permitido, inclusive privativo do advogado”, como acima já declinado, houve uma explícita desarmonia entre o contexto fático e sua adequação à hipótese abstratamente descrita em lei.

Ainda, asseverar que a sua conduta não nutre nexo de causalidade com a irregularidade em si é descartar inexoravelmente o papel de qualquer parecer jurídico na formação de um ato administrativo, na medida em que, no caso dos autos, ele auxiliou a dar a aparência de legalidade a uma contratação emergencial que não se reveste dessas características.

### **2.1.9. Falta de demonstração de dolo ou erro grosseiro dos advogados**

Como alhures já referenciado, a atuação dos recorrentes caracteriza, no mínimo, erro grosseiro.

### **2.1.10. Suposta violação ao art. 26 da Lei 8.666/93 – decisão que destoa da corrente jurisprudencial e doutrinária – do papel da assessoria jurídica nas licitações e contratos administrativos – posição dos tribunais de contas**

Neste ponto, os recorrentes sustentam que o papel da assessoria jurídica, quando do exercício da função descrita no artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, embora obrigatório, não é vinculativo ao gestor público. Ocorre que tal manifestação há que se dar dentro dos estritos termos da lei, atraindo a responsabilidade do parecerista caso suas manifestações desbordem daquilo que pode ser razoavelmente abstraído do ordenamento jurídico. Ora, a hipótese dos autos apenas com um hercúleo esforço hermenêutico poderia ser descrita como emergencial.

### **2.1.11. Negativa de vigência do artigo 20 da Lei Municipal n.º 1.690/2017, não exercendo a Procuradoria Jurídica atos de gestão**

Por fim, asseguram os interessados que a decisão atacada negou vigência ao artigo 20 da Lei Municipal n.º 1.690/2017, que estatui, entre as competências da Procuradoria Jurídica “a emissão de pareceres jurídicos sobre



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

questões que lhe forem submetidas”, não lhe competindo o exercício de atos de gestão que culminou na irregularidade demonstrada nos presentes autos.

Ora, não há que se falar na negativa de vigência do referido dispositivo, eis que reconhecida a impropriedade na lavratura do próprio parecer jurídico que, como excessivamente posto no feito, opinou pela possibilidade de contratação direta por dispensa emergencial sem a caracterização dos seus requisitos. A função do parecer jurídico, no caso dos autos, era justamente analisar a possibilidade jurídica da dispensa de licitação, verificando, efetivamente, se houve a presença dos requisitos que autorizam a contratação direta.

### 2.2. Recurso de EVANI CORDEIRO JUSTUS

#### 2.2.1. A jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, requer seja reconhecida a prescrição intercorrente com o consequente arquivamento do processo sem julgamento de mérito

*Aduz a recorrente que no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 5.509, o prazo prescricional no âmbito dos tribunais de contas segue regramento da Lei 9.873/99, uma vez que a atividade de controle externo se equipara, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado.*

Outrossim, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 2285/2022, responsável por aprovar a Resolução n.º 344/2022, regulamentou a prescrição em todas as suas possibilidades, inclusive na intercorrente.

Diante disso, sustentou-se que *no presente caso, o processo restou pendente de andamento (julgamento ou despacho) pelo período de 3 (três) anos e 04 (quatro) meses. Após Despacho 1079/18, datado de 03/10/2018, determinando inclusão da OAB no rol de interessados (peça 136), somente retornou andamento de instrução na data de 16/02/2022 (peça 144). Note-se que, entre o citado Despacho (peça 136) e a Instrução de peça 144, só ocorreram movimentos de informação de cumprimento do despacho (peça 137) e juntadas de procurações (peças 138/143).*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à prescrição intercorrente, dispõe o Prejulgado n.º 26 que *em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá à data de instauração do processo (efeito ex nunc) e (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo.*

Com isso, bem como com suporte no que preconiza o artigo 921 do Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicável aos processos em trâmite neste Tribunal, crível concluir que não há que se falar em prescrição intercorrente, eis que só é aplicável após o trânsito em julgado.

### **2.2.2 Divergência jurisprudencial, eis que os mesmos fatos estão sendo apurados em sede de ação civil pública e por esta Corte, o que, em casos semelhantes, resultou no encerramento de processos em curso neste Tribunal de Contas**

Consoante apregoa a recorrente, há um dissídio jurisprudencial entre o julgado contra o qual se recorre e outras decisões desta Casa (Acórdãos n.º 1977/2017, 3611/2017, 4531/2017 e 1438/2020, todos do Tribunal Pleno), dado que esses reconheceram que o trâmite de ação, analisando os mesmos fatos, no âmbito do Poder Judiciário, teria o condão de provocar o encerramento de procedimento em curso nesta Corte de Contas.

No Acórdão n.º 1977/2017, do Tribunal Pleno, de fato, utilizou-se de decisão monocrática de minha lavra, onde sustentei a possibilidade de encerramento de processo em trâmite nesta Corte, quando em ação judicial sobre os mesmos fatos, sob o argumento de promoção da eficiência dos julgamentos desta Corte e a própria utilidade desses quando há outros atores responsáveis pelo controle externo debruçados sobre o mesmo contexto fático. Apesar disso, o referido acórdão não determinou apenas o encerramento dos autos, mas, antes, o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encaminhamento do feito ao “Gabinete da Presidência para que, em seu juízo de oportunidade e conveniência, avalie a possibilidade de instauração de procedimento de fiscalização junto à Câmara de Curitiba para fiscalização das questões destacadas pelo Ministério Público de Contas (v.g. provimento de cargos em comissão, frequência de servidores, desvio de função e folha de pagamento)”. Ademais destaca-se que sequer houve instrução conclusiva da unidade técnica ou do órgão ministerial, a impossibilitar o julgamento do mérito dos fatos, inexistindo, logo, similaridade fática a fundamentar a divergência.

Já no Acórdão n.º 3611/2017, do Plenário, a decisão foi proferida em sede de recurso de agravo, interposto pelo Ministério Público de Contas, em face da não admissibilidade de representação, tendo a referida decisão destacado que:

Ocorre que, em se tratando do juízo de admissibilidade de Representação, deve ser considerada a racionalização do emprego dos recursos desta Corte de Contas, em atenção aos princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, *caput*, da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da utilidade da prática dos atos processuais.

Perceba-se que nos dois julgados apontados, o mérito dos fatos não fora objeto de instrução e em uma das representações sequer foi recebida, justamente em razão do argumento de racionalização dos recursos, dada a incidência do princípio da eficiência e da utilidade processual. Diferentemente da hipótese dos autos, que restou plena e devidamente instruída, com a análise de mérito dos fatos e individualização das responsáveis e respectivas condutas.

De igual forma, tem-se que o Acórdão n.º 4531/2017, apesar de ter recebido a representação, reconheceu, logo após a citação dos interessados, a possibilidade de encerramento do feito, diante da existência de ação judicial, tendo o expediente sido encaminhado ao Ministério Público de Contas, o qual sugeriu o arquivamento do feito. Novamente aqui inexistiu prévia análise de mérito quando da instrução do feito.

Desse modo, dos quatro julgados apontados, três desses encerram peculiaridades que não permite socorrer a recorrente em seu pleito revisional.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, tem-se o Acórdão n.º 1438/2020, também do Tribunal Pleno. Nesse, embora ressoe que houve análise de mérito quando da instrução do feito, há que se pontuar que a mera existência de ação judicial com o mesmo objeto não obsta o prosseguimento de processo perante esta Corte de Contas (“MS 25880, Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2007, DJ 16-03-2007 PP-00022 EMENT VOL-02268-03 PP-00391 RT v. 96, n. 862, 2007, p. 136-140 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 202-209 RCJ v. 21, n. 133, 2007, p. 101-102.”). Nem poderia ser diferente, eis que se assim fosse, o simples ajuizamento de ação, verificando os mesmos fatos, teria o condão de provocar a extinção do processo em trâmite nesta Corte, suprimindo a própria competência atribuída constitucionalmente aos Tribunais de Contas. Aqui, cumpre realçar que é a Constituição Federal (artigo 70 ao artigo 75) que faz dos Tribunais de Contas órgãos essenciais no exercício do controle externo da Administração Pública, responsáveis por sua fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial. Nesse ponto, o eventual encerramento do processo em trâmites nessas Casas deve ser aferido casuisticamente, conforme as peculiaridades do caso concreto, tão somente após o cotejo e valoração do princípio da eficiência, de guarida constitucional (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), e do princípio da utilidade dos atos processuais. Assim, não se pode arguir que o mero ajuizamento de ação determine a extinção automática de feito em trâmite nesta Corte, sob pena de negar vigência ao próprio texto constitucional, o que, deveras, não se admite.

**2.2.3. Negativa de vigência ao artigo 28 da LINDB, eis que: (a) o ato de contratação realizado pela recorrente foi emanado em razão do cargo de prefeita; (b) baseado em entendimento da época; (c) amparado em parecer jurídico; e (d) que não configurou erro grosseiro ou dolo**

Quando da análise do recurso interposto por JEAN COLBERT DIAS e RICARDO BIANCO GODOY, já restou asseverado que inexistiu justificativa para a contratação emergencial em razão da falta de caracterização da situação de urgência, tendo sido explicitado que desde o requerimento inicial da necessidade de contratação desse objeto restaram consignados motivos que, em face desse próprio objeto, não representariam causas idôneas para a celebração da contratação direta.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos presentes autos já fora exaustivamente debatida a inexistência da situação emergencial.

Como mandatária do município e ordenadora da despesa, a recorrente tinha o dever de observar o exato cumprimento do princípio da legalidade, aferindo pontualmente se efetivamente era o caso de dispensa de licitação em razão de situação emergencial, não tendo se desincumbido objetivamente desse ônus e atraindo para si a responsabilidade pela contratação ao arrepio da legalidade.

Ora, quanto à configuração de erro grosseiro ou dolo, tal ponto já restou analisado quando da irresignação dos dois primeiros recorrentes, restando explicitado que há, no mínimo, erro grosseiro quando indevidamente caracterizada a situação emergencial para fins de contratação direta por dispensa de licitação.

Destarte, o recurso não merece guarida, no concernente a esse ponto.

**2.2.4. Dissídio jurisprudencial, pois à recorrente, no cargo de prefeita, foi imputada a responsabilidade solidária pela devolução de valores, existindo outros julgados desta Corte (Acórdãos n.º 7350/2014, n.º 7349/2014 e 416/21, todos da Primeira Câmara), que em situações semelhantes, consignou a responsabilidade pelo ressarcimento dos valores apenas pela organização social, eis que era exigível apenas dessa a obrigatoriedade de apresentação de documento comprobatórios da regularidade de aplicação dos valores recebidos**

A recorrente ainda confirma a existência de dissídio jurisprudencial em razão da responsabilização pela devolução de valores apenas da organização social em julgados desta Corte de Contas. Assim, cabe a análise pontual das decisões para caracterização de eventual divergência.

De fato, pelo Acórdão n.º 7350/2014, da Primeira Câmara, em caso similar onde foi reconhecida a ausência de demonstração da aplicação regular dos recursos, apenas a entidade foi responsabilizada, tendo sido excluída a condenação solidária da gestora do mesmo instituto, dado o teor da Uniformização de Jurisprudência n.º 3 desta Corte, para a qual a regra, no caso de pessoas jurídicas de direito privado, é a responsabilidade institucional, tão só se admitindo a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

solidariedade em relação ao gestor privado na hipótese de desvio de finalidade, confusão patrimonial ou desconconsideração da personalidade jurídica, os quais não se encontravam demonstrados nos referidos autos. A responsabilidade do gestor público à época, embora consignada nos opinativos que instruíam o feito, não foi expressamente enfrentada no acórdão paradigma, subsistindo tão somente a responsabilidade institucional do parceiro privado.

Diga-se o mesmo com relação ao Acórdão n.º 7349, também da Primeira Câmara.

Já na última decisão apontada como divergente à vergastada nos presentes autos, o Acórdão n.º 416/21-S1C, analisa caso de transferência envolvendo o Município de Araucária e o Instituto Confiancce, oportunidade em que foi expressamente excluída a responsabilidade solidária do então gestor do município envolvido, sob o argumento de que houve “o esforço do Município e de seu gestor em demonstrar e trazer a esta Casa, os documentos e elementos necessários à prestação das contas, e ainda, o completo descaso da tomadora neste processo”. Assim, não parece ser o caso dos autos, eis que aqui não foi observado o mesmo esforço da recorrente.

Destarte, a responsabilidade do gestor deve ser aferida de forma casuística, em vista das peculiaridades do caso concreto, notadamente quando é possível vislumbrar em outros procedimentos que já tramitaram nesta Corte a aceitação da responsabilidade do agente público quando descumprido o dever de prestar contas por parte do parceiro privado e atestada a impossibilidade de verificar a escorreita aplicação do recurso público transferido.

Além disso, há diversos julgados outros desta Corte, que diante das características do caso concreto, houve por bem impor a condenação solidária do gestor público e do parceiro privado no ressarcimento de valores ao erário, estando a decisão objurgada em consonância com os referidos julgados.

Da minha própria relatoria, tem-se:

Por fim, quanto à deficiência na fiscalização por parte do ente repassador, convém registrar, como bem anotado pelos técnicos deste Tribunal, que a conduta omissiva dos gestores municipais no sentido de deixar de exigir do Instituto Confiancce a correta prestação de contas dos recursos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

repassados atraindo, para si, a responsabilidade solidária pela reparação do dano causado ao erário municipal (Acórdão n.º 1329/2019, da Primeira Câmara).

Outras decisões ainda se apresentam:

No presente caso, constata-se a ocorrência de omissão no dever de prestar contas de repasses obtidos por meio de Termo de Parceria, de violação às exigências da Lei nº 9.790/99 e da Resolução nº 03/2006 do TCE/PR, de seleção de OSCIP sem a realização de Concurso de Projetos, de realização de dispensa sem a comprovação de seus requisitos resultando em contratação direta indevida, de mera intermediação de mão de obra, de ausência de comprovação de serviços prestados e consequente dano ao erário, pelo que se conclui que os valores repassados não foram adequadamente comprovados quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e eficácia, motivo pelo qual a única conclusão possível nessas condições é o reconhecimento da irregularidade das contas, nos termos do art. 16, III, “a”, “b”, “d”, e “e”, §§ 1º e 2º, e art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 113/20057 (aos quais se soma o art. 248, I, II, III, IV e V, §§ 2º, 3º e 6º do Regimento Interno), cabendo a responsabilização solidária dos gestores municipais responsáveis, a Prefeita Municipal e o Secretário de Saúde, bem como da OSCIP contratada e seu Diretor Presidente, conforme abaixo. A omissão no dever de prestar contas, como visto, decorre da não apresentação de documentação imprescindível à análise das contas da transferência, apesar dos prazos contratuais e regulamentares existentes, e das diversas oportunidades de contraditório concedidas no presente processo, tendo por responsáveis o Instituto Ellos e seu Diretor Presidente, Sr. Fabiano Benedetti Fuzetti, bem como os gestores municipais, a Sra. Evani Cordeiro Justus (Prefeita Municipal) e o Sr. Gil Fernando de Plácido e Silva Justus (Secretário de Saúde) (Acórdão n.º 2548/2017, do Tribunal Pleno).

A responsabilidade solidária do Prefeito Municipal no período de vigência da parceria em tela fundamenta-se no fato de o gestor ter repassado recursos à OSCIP e ter sido omissos ao não fiscalizar a sua utilização sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade pela entidade recebedora, contribuindo diretamente para a configuração do dano.

(...)

De igual forma, não prevalece a alegação do ex-Prefeito Municipal (peça nº 29, fl. 08) que defende que as irregularidades relativas “a ausência de comprovação e documentos inerentes à correta aplicação dos recursos, são de responsabilidade da Entidade Tomadora, já que todas as despesas apresentadas correspondem a custos operados exclusivamente pela Entidade e não pela Municipalidade”, uma vez que, independente da titularidade para prestação de contas perante esta Corte, isto é, se do agente repassador ou do recebedor dos recursos, é ônus do prefeito, na qualidade de ordenador de despesas, comprovar a correção dos pagamentos efetuados à entidade do terceiro setor, nos termos da Lei 4.320/1964, que é categórica ao exigir em seus arts. 62 e 63 a prévia



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

liquidação da despesa para que se opere o pagamento (Acórdão n.º 660/2020, da Segunda Câmara).

Dessarte, não há que se dar provimento ao recurso relativamente a esse tópico.

### **2.2.5. Divergência jurisprudencial com julgado do TCU (Acórdão n.º 1643/2016, do Plenário)**

Ainda insiste a recorrente no argumento de existência de dissídio jurisprudencial em vista, agora, de decisão do TCU (Acórdão n.º 1643/2016, do Plenário), eis que determinada a devolução parcial de valores de forma solidária, ante ausência da comprovação da aplicação de parte dos recursos recebidos, enquanto no referido julgado excluiu-se a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo em prestar contas de procedimentos de responsabilidade da OSCIP, mesmo que por omissão, não podendo a recorrente ser responsabilizada por atos que cabiam ao referido instituto.

Eis a literalidade do excerto abstraído da decisão do TCU pela recorrente:

4. Primeiro, no que refere à responsabilização dos gestores públicos do Município de Castro/PR, tenho para mim, na linha esposada pela unidade instrutiva, com o aval do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), que dada à natureza do instrumento Termo de Parceria, não poderia os Srs. Moacyr Elias Federal Júnior e Maria Lídia Kravutschke responderem pela falta de comprovação de despesas que integram os custos compreendidos na execução do Contrato 318/2009, ajuste estabelecido entre o ente federado e o Instituto Confiancce.

5. Isso se deve ao fato de que em razão da inteligência da Lei 9.790/1999, regulamentada pelo Decreto 3.100/1999, a prestação de contas comprobatória da correta aplicação dos recursos públicos transferidos para o adimplemento do Termo de Parceria firmado cabia ao ente parceiro, não aos gestores. (Acórdão nº 1643/2016, Ministro Relator Augusto Nardes - TCU, Plenário) – ANEXO. (grifamos).

Apesar de reconhecido tratamento diverso dado pelo TCU não se pode pretender a aplicação direta desse entendimento, sob pena de desrespeito aos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

julgados advindos desta própria Corte de Contas, em vista da jurisprudência alhures colacionada, que, de fato, admite a responsabilização do gestor público, diante da desídia do dever de prestar contas e do hígido exercício do dever de fiscalizar do Poder Público.

Assim, de igual forma, não há que se prover o presente recurso.

Ante o exposto, acompanhando a unidade técnica e o órgão ministerial, VOTO:

I) pelo conhecimento e não provimento dos recursos de revisão.

II) após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISÃO**

### **ACORDAM**

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

I. Conhecer dos recursos de revisão para, no mérito, negar-lhes provimento.

II. Após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 do Regimento Interno.

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



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

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

Plenário Virtual, 9 de maio de 2024 – Sessão Virtual nº 8.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente