



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 244975/19
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAPONGAS
INTERESSADO: BRASÍLIO ANDRADE JUNIOR, EDGARD PIETRAROIA FILHO, INSTITUTO ÔMEGA, LUIZ ROBERTO PUGLIESE, MUNICÍPIO DE ARAPONGAS
ADVOGADO / PROCURADOR: FABIAN EMANUEL DALTOE DALMINA, JOAO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE, RAPHAEL ALEXANDRE SILVESTRI
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 264/25 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Contrato celebrado com OSCIP. Utilização de instrumento formal inadequado e ausência de prestação de contas. Ausência de alegações recursais hábeis a afastar as conclusões anteriores. Pelo desprovimento.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto por LUIZ ROBERTO PUGLIESE, então Prefeito de Arapongas, e por BRASÍLIO ANDRADE JUNIOR, então tesoureiro do Instituto Ômega, em face do Acórdão n.º 2182/18-S2C (peça 154), por meio do qual a Segunda Câmara deste Tribunal julgou procedente Tomada de Contas Extraordinária instaurada em razão de transferência voluntária realizada pelo Município de Arapongas ao Instituto Ômega.

O acórdão guerreado reconheceu a utilização de instrumento formal inadequado e a ausência de prestação de contas a este Tribunal e, em decorrência, determinou as seguintes medidas:

a) RECOLHIMENTO INTEGRAL dos recursos repassados, no valor de R\$ 1.437.635,81 [um milhão, quatrocentos e trinta e sete mil, seiscentos e trinta e cinco reais e oitenta e um centavos], devidamente corrigidos de acordo com a data das transferências, e de forma solidária, pelo INSTITUTO ÔMEGA, por EDGARD PIETRAROIA FILHO e por BRASÍLIO ANDRADE JÚNIOR, com fundamento nos artigos 16 e 18 da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Complementar n.º 113/2005, nos artigos 248 e 249 do Regimento Interno deste Tribunal, e na Uniformização de Jurisprudência n.º 3, por conta do Achado n.º 02 do Relatório de Inspeção 11/12.

b) MULTA administrativa a LUIZ ROBERTO PUGLIESE e a EDGARD PIETRAROA FILHO, devidamente atualizada, com base no artigo 87, inciso IV, alínea „g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, em virtude do Achado n.º 01 do Relatório de Inspeção 11/12.

c) Inscrição em dívida ativa pelo órgão competente de LUIZ ROBERTO PUGLIESE, EDGARD PIETRAROA FILHO e BRÁSÍLIO ANDRADE JÚNIOR, em caso do não recolhimento pelos responsáveis dos valores apontados nos prazos legais, com fundamento no artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, no artigo 76, § 3º, da Constituição Estadual, nos artigos 18 e 92, § 1º, da Lei Complementar n.º 113/2005, nos artigos 249, 500 e 501, do Regimento Interno do Tribunal, e no artigo 2º, da Lei Federal n.º 6.830/1980.

d) Incluir o Sr. Luiz Roberto Pugliesi, prefeito municipal de Arapongas, à época, dentre os destinatários da condenação solidária à devolução de recursos repassados, nos termos da Instrução nº 307/17 da Coordenadoria de Fiscalização de Transferências (peça nº148) e do Parecer nº 3736/17 do Ministério Público de Contas (peça nº 149).

Referido *decisum* foi alvo de Embargos de Declaração, aos quais foi negado provimento (Acórdão n.º 390/19-S2C, peça 168).

Passo, então, a uma breve exposição das razões de recurso.

Quanto à utilização de instrumento formal inadequado, defendem ambos os recorrentes que não há vedação clara quanto à formalização de vínculo entre OSCIP e Poder Público por meio de contrato. Acrescentam, ainda, que por se tratar de uma formalidade, seria possível a sua conversão em ressalva, inclusive pelo fato de que, sob a ótica dos recorrentes, teria havido o atingimento dos objetivos propostos mediante a efetiva prestação dos serviços.

O ex-tesoureiro argumenta, também, que embora o Acórdão guerreado tenha concluído que houve conluio entre empresas a fim de justificar a prorrogação do contrato, a necessidade de elastecimento da sua vigência teria sido reconhecida pela própria municipalidade, em Parecer Jurídico constante dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, aduz que foi a própria Secretaria de Educação que anexou as propostas das outras empresas, o que teria o condão de demonstrar a inexistência do alegado conluio.

No que se refere à ausência de prestação de contas, por seu turno, os recorrentes defendem, em síntese, que “os relatórios de execução juntados são aptos a constatar a legalidade da utilização das verbas repassadas, mostrando-se desproporcional a sanção de devolução integral dos recursos”.

Diante de tais razões, pugnam pela reforma da decisão.

Recebido o recurso (Despacho n.º 471/19-GCAML, peça 189), os autos seguiram à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para as respectivas manifestações, as quais foram uníssonas pelo desprovimento recursal (Instrução n.º 5920/22-CGM e Parecer n.º 1141/22-4PC, respectivamente).

É o breve relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre aclarar que o presente recurso atendeu aos pressupostos de admissibilidade, como bem pontuado no Despacho n.º 471/19-GCAML, merecendo ser conhecido.

Quanto ao mérito, contudo, entendo que a irresignação recursal não encontra amparo.

Como bem asseverado pela unidade instrutiva, os ora recorrentes não apresentaram elementos suficientes para alterar as conclusões alcançadas pela decisão guerreada.

Em que pese todo o esforço argumentativo, fato é que a formalização do vínculo entre o Município e o Instituto Ômega mediante contrato foi inadequada. Veja-se que, embora existam situações em que a inadequação possa caracterizar uma mera falha formal e permita um abrandamento das penalidades aplicáveis, no caso dos autos o que se nota é exatamente o oposto: todo o contexto em que a contratação se encontrava inserida demonstra a gravidade dos fatos e justifica o entendimento adotado na decisão atacada.

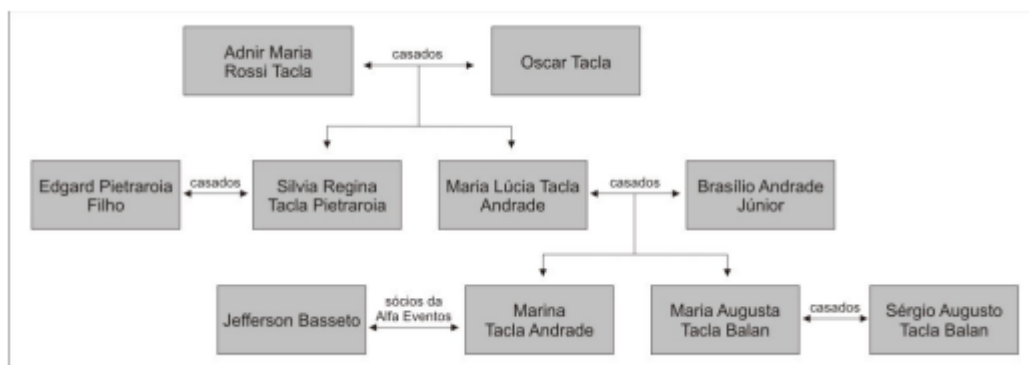


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A realidade fática confirma que o vínculo havido entre a OSCIP e o Poder Público estava maculado, já que não estava voltado ao atendimento do interesse público e sim a um grupo específico de pessoas, com grau de parentesco e/ou relação comercial entre si.

Conforme destacado no Relatório de Inspeção, a Tomadora possuía vínculos pessoais com as empresas que foram por ela subcontratadas para a execução do objeto da parceria, sendo que foram essas mesmas empresas que, quando da pesquisa de preços para análise da economicidade das prorrogações contratuais realizadas, apresentaram orçamentos em montante superior àquele estabelecido pelo Instituto Ômega, dando ares de vantajosidade às prorrogações.

Consta do relatório a seguinte relação familiar entre os envolvidos:



O senhor *Brasílio* era tesoureiro do Instituto, e o senhor Edgar era presidente.

Jefferson, Marina e Maria Augusta eram sócios da Alfa Eventos, que foi contratada pelo Instituto para realização de assessoramento e organização de eventos.

Brasílio e Marina eram sócios da Prima Eventos, que também foi contratada para realização de assessoramento e organização de eventos.

Jefferson e Marina receberam pagamentos pelo aluguel de veículos, e Brasília pelo aluguel do imóvel onde funciona a empresa Alfa.

Em acréscimo, há que se destacar que a forma de escolha do Tomador também foi equivocada, tendo em vista a inadequação em se realizar um procedimento licitatório para tanto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como bem asseverado no Acórdão guerreado, “conforme previsto no artigo 3º da citada lei [Lei n.º 9.790/99], para ser classificada como OSCIP, a entidade deve seguir alguma das atividades de cunho social que estão ali presentes, as quais **não se relacionam com as ordinariamente previstas nos editais de licitação**” (destaque intencional).

Isso se deve ao fato de que as ações desempenhadas por OSCIPs não possuem natureza comercial, tampouco lucrativa, daí porque o descabimento de sua escolha via licitação e, em consequência, de sua formalização via contrato comercial.

Não há qualquer amparo na alegação recursal de que a celebração de contrato comercial entre os partícipes seria possível por força do artigo 2º, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, o qual dispõe que “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

Ora, da simples leitura do referido dispositivo nota-se a sua inaplicabilidade a vínculos formalizados com o Terceiro Setor, já que neles **não existem as obrigações recíprocas ali mencionadas. Essa, inclusive, é uma das características que tipicamente diferem os contratos dos convênios em geral.**

Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, em “Licitações e Contratos Administrativos – Teoria e Prática” (2019), didaticamente expõe que:

Tradicionalmente, a doutrina distingue os contratos e os convênios administrativos a partir de diversos critérios, com destaque para os apontados a seguir:

1) Quanto aos interesses envolvidos nos ajustes: enquanto os contratos administrativos são caracterizados pela existência de interesses contrapostos das partes (o Poder Público tem por objetivo promover o interesse público e o particular pretende auferir lucro), os convênios administrativos são caracterizados pela comunhão de interesses dos conveniados (os partícipes possuem os mesmos interesses).

Ressalte-se que a nomenclatura conferida ao instrumento jurídico não é fundamental para a caracterização da sua natureza jurídica, mas, sim, o seu conteúdo, conforme dispõe o art. 2º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Os convênios aparecem na legislação, por vezes, com nomes distintos (“convênio”, “termo de parceria”, “termo de cooperação” etc.). em determinadas hipóteses, apesar da utilização da expressão “contrato”, tais instrumentos devem ser considerados verdadeiros convênios quando o objeto retratar a busca de interesses comuns (“contrato de gestão”, “contrato de repasse” etc.).

[...]

3) Quanto à necessidade de licitação: a celebração de contratos pela Administração Pública depende, em regra, da realização de licitação prévia, na forma do art. 37, XXI, da CRFB e do art. 2º da Lei 8.666/1993. Ao contrário, a formalização de convênios não depende de licitação, conforme dispõe o art. 116 da Lei 8.666/1993, o que não afasta a necessidade de instauração, quando possível, de processo seletivo que assegure o tratamento impessoal entre os potenciais interessados.

Embora seja cediço, convém lembrar que às OSCIPs foi destinado um setor exclusivo da sociedade, denotando o caráter diferenciado da sua atuação, a qual deve necessariamente envolver a ausência de finalidade lucrativa e o atingimento de fins públicos e sociais.

No caso dos autos, não foi possível observar esse caráter diferenciado nas atividades desenvolvidas pelo Instituto tomador, tanto que sequer desempenhou ele próprio as ações pactuadas, tendo em vista a subcontratação do objeto.

Aliás, também não há comprovação da realização do objeto da transferência por terceiro, situação essa que será tratada mais pormenorizadamente quando da análise do tópico seguinte, afeto à ausência de prestação de contas.

Diante de todo o exposto, entendo irretocável a decisão guerreada quanto à inadequação do instrumento utilizado para a formalização do vínculo entre as partes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O próximo ponto de insurgência recursal se refere à ausência de prestação de contas, em relação ao qual sustentam os recorrentes que a documentação constante dos autos seria suficiente para demonstrar a adequada utilização da verba repassada, inexistindo efetivo dano ao erário hábil a ensejar a devolução dos valores nos moldes em que determinado na decisão recorrida.

Pois bem.

Embora os recorrentes argumentem insistentemente que houve a devida consecução do objeto da transferência, fato é que a documentação colacionada ao feito não se revela suficiente para tal comprovação e, uma vez que é dever das partes demonstrarem a escorreita destinação dos recursos, a sua não realização por falta documental enseja a sua responsabilização.

Veja-se que é ônus do detentor do numerário público demonstrar o seu bom uso, assim como é ônus do repassador fiscalizar a respectiva utilização. Qualquer omissão nesse sentido implica no dever de recompor o erário.

Além da carência documental hábil a demonstrar a adequada aplicação da verba transferida, tem-se que há, em verdade, documentação demonstrando o seu mau uso, em finalidade completamente alheia ao interesse público.

Como bem salientou o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares em sua proposta de voto divergente, a qual sagrou-se vencedora para o fim de incluir o senhor Prefeito como responsável solidário pelo ressarcimento ao erário, “da leitura do relatório de inspeção, peça 6, fls. 15/17, identificam-se inúmeras despesas totalmente estranhas ao objeto da parceria, como passagens aéreas nacionais e internacionais (Miami), empresas de eventos, locações de veículos, restaurantes, tampos em mármore, compras de piso, vidraçaria, roupas, além de bebidas alcóolicas”.

A análise promovida pela Coordenadoria de Gestão Municipal também evidencia essa ausência de comprovação da devida utilização dos recursos repassados, já que não foram juntados aos autos todos os documentos exigidos pela normativa de regência vigente à época.

Nesse contexto, inexistem razões para reforma da decisão recorrida, merecendo ser mantida em seus exatos termos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III.VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e não provimento do presente Recurso, mantendo-se o Acórdão n.º 2182/18-S2C em seus exatos termos.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para redistribuição ao relator competente para acompanhar a execução da decisão.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISTA

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 do presente Recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão n.º 2182/18-S2C em seus exatos termos.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de fevereiro de 2025 – Sessão Virtual nº 2.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência