TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	296070/12
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE GUARATUBA
INTERESSADO:	CARLOS ALBERTO CARVALHO (FALECIDO(A) EM 2018), CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL, DINOCARME APARECIDO LIMA (FALECIDO(A) EM 2019), EVANI CORDEIRO JUSTUS, JEAN COLBERT DIAS, JOSE ROBERTO DE LIMA, LUCIANA REGINA DOS REIS, MATHEUS ZAMBON ABRAO, MUNICÍPIO DE GUARATUBA, ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DO PARANÁ, PAULO ROBERTO DE SOUZA JAMUR, RICARDO BIANCO GODOY, SERGIO RICARDO DE LIMA
ADVOGADO / PROCURADOR:	AMANDA BUSETTI MORI SANTOS, ANDERSON FERREIRA, BERNARDO NOGUEIRA NOBREGA PEREIRA, FERNANDA PRZYWITOWSKI ALMEIDA DA SILVA, MARIANA LOBATO SILVA MATIDA BACELLAR, RICARDO BIANCO GODOY, VANESSA YANAZE WATANABE
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1281/25 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Incidência da prescrição apenas para agentes citados após o prazo estabelecido no Prejulgado 26 – TCE/PR. Contratação de OSCIP por dispensa de licitação em emergência não comprovada. Irregularidade na terceirização de atividades típicas de poder de polícia. Ausência de prestação de contas. Irregularidade das contas com imposição de restituição integral dos valores repassados e aplicação de multas ao responsável.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (Relator)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária decorrente de denúncia formulada por Paulo Roberto de Souza Jamur quanto à contratação pelo Município de Guaratuba, em 30 de dezembro de 2009, por dispensa de licitação, do Centro Integrado de Apoio Profissional (CIAP), para o qual foi repassado o valor de R$ 315.406,60 (trezentos e quinze mil, quatrocentos e seis reais e sessenta

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

centavos), pelo prazo de 90 dias, tendo como objeto a conjunção de esforços para operacionalizar o desenvolvimento do "Projeto Guaratuba Organizada". Segundo o denunciante, tal contratação não possuía objeto claro e definido, com o agravante de que a OSCIP contratada estava sendo investigada pela Polícia Federal, a pedido do MPF, inclusive com a prisão de seus dirigentes, por desvio de recursos públicos (peças 1 e 2).

O Despacho nº 1253/13 – GCG (peça 05), em 20 de setembro de 2013, determinou a intimação do Município de Guaratuba, por meio de sua representante legal, Sra. Evani Cordeiro Justus (gestões 2009-2012 e 2013-2016), para prestar esclarecimentos e juntar documentos comprobatórios relacionados.

Apenas em 05 de dezembro de 2013 foi apresentada manifestação pelo denunciado, após dilação de prazo (peça 11). Na defesa, o Município alegou a existência de litispendência em virtude de demanda similar já arquivada pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR 0060.12.000121-3), que não teria encontrado elementos para a propositura de ação de improbidade administrativa. O Município também classificou a denúncia como um "achaque político" por parte do filho do ex-gestor municipal, que enfrentava problemas legais relacionados a cheques sem fundos (peça 18).

No mérito, o Município argumentou que o objetivo da contratação era otimizar o sistema municipal de meio ambiente e implementar projetos de desenvolvimento urbano, e que a dispensa de licitação foi realizada pela urgência existente, decorrente da situação caótica em que se encontrava o município, sendo necessária a adoção de medidas imediatas para a recomposição de serviços públicos essenciais e em razão da escassez de profissionais no quadro próprio (peça 19). Também alegou que foram realizados orçamentos junto a três OSCIPs cadastradas e que houve fiscalização da execução do Termo de Parceria. Também alegou, sem comprovar, que durante a contratação emergencial, estava em andamento uma licitação para atendimento das mesmas finalidades (peça 20). Finalizou noticiando que houve notificação extrajudicial da OSCIP contratada - CIAP - em 15 de junho de 2011, em razão da não apresentação de prestação de contas (peça 22).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

O Despacho nº 554/14 - GCG (peça 23) requisitou informações à unidade instrutiva competente, prestadas através do Despacho nº 554/14 - DAT (peça 26), que certificou que o Processo de Dispensa de Licitação nº 049/09-PMG e o Contrato nº 128/09-PMG não foram objeto de fiscalização prévia por este Tribunal.

A denúncia foi recebida em 25 de setembro de 2014, nos termos do Despacho nº 1570/14 – GCG (peça 27), por presentes os requisitos legais e evidenciados indícios de ocorrência da irregularidade na contratação denunciada. Foi determinada a citação da Sra. Evani Cordeiro Justus (Prefeita das gestões 2009-2012 e 2013-2016), do Centro Integrado de Apoio Profissional – CIAP, por meio de seu representante legal, do Sr. Carlos de Carvalho, Secretário Municipal de Urbanismo, e da Sra. Luciana Regina dos Reis, Presidente da Comissão de Licitação, para o exercício do contraditório, o que foi atendido (peças 31 e 35), com o recebimento das citações ainda em outubro de 2014 (peças 36 a 41).

Foi apresentada defesa pela gestora municipal (peças 42 a 50) a qual reproduziu a argumentação apresentada em sede de manifestação preliminar e noticiou a exoneração, em 27 de janeiro de 2014, do Secretário Municipal do Governo e do Urbanismo à época dos fatos (peças 52-54).

Acolhendo a sugestão do Despacho nº 1473/14 – DCM (peça 55), que apontou que as questões de mérito envolvem transferência de recursos para OSCIPs, o Despacho nº 48/15 – GCG (peça 56) determinou a apreciação do feito pela Diretoria de Análise de Transferências – DAT. Esta, ante a ausência de prestação de contas dos recursos transferidos pelo ente municipal, opinou pela conversão do feito em Tomada de Contas Extraordinária (peça 58), entendimento este não corroborado pelo *Parquet*, que propôs o prosseguimento do feito sem alterações processuais (peça 59), nem tampouco pelo Conselheiro Corregedor (peça 63).

Em nova manifestação instrutiva contida no Parecer nº 52/2016 – DAT (peça 67) foi sugerida, então, a inclusão na autuação e citação para fins de defesa, dos Srs. Ricardo Bianco Godoy (assessor jurídico do Município de Guaratuba), Jean Colbert Dias (Procurador Geral do Município de Curitiba) e Dinocarme Aparecido Lima (Presidente do CIAP). No mérito, em razão da ausência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

da comprovação da aplicação dos recursos recebidos mediante a devida prestação de contas, foi proposta a restituição integral do valor repassado à OSCIP CIAP, pela Sra. Evani Cordeiro Justus, pelo CIAP – Centro Integrado de Apoio Profissional e pelo seu representante legal, Sr. Dinocarme Aparecido Lima. Em razão da irregularidade na contratação do CIAP por dispensa de licitação, foi proposta aplicação da multa do artigo 87, IV, "g" da LC 113/2005, uma para cada um dos responsáveis: Sra. Evani Cordeiro Justus (gestora municipal), Sr. Carlos de Carvalho (Secretário Municipal de Urbanismo), Ricardo Bianco Godoy (assessor jurídico do Município de Guaratuba) e Jean Colbert Dias (Procurador Geral do Município).

No Parecer nº 6852/16 – SMPjTC (peça 68), o *Parquet* corroborou a necessidade de abertura de contraditório aos agentes indicados na instrução.

Por força da Lei Complementar nº 194/2016, que alterou o artigo 35 da Lei Orgânica deste Tribunal, modificando a partir de 2017 a competência para apreciação de processos de denúncia e representação, foi determinada a redistribuição do feito (peças 71 e 72).

A citação dos agentes indicados pela unidade instrutiva foi determinada pelo Despacho nº 1246/17 – GCIZL (peça 73), enquanto o Despacho nº 1271/17 – GCIZL (peça 75), além de oportunizar novo contraditório aos demais interessados, também converteu o feito em Tomada de Contas Extraordinária.

Ricardo Bianco Godoy (assessor jurídico do Município de Guaratuba), Jean Colbert Dias (Procurador Geral do Município) e José Alves Machado apresentaram defesa conjunta alegando, primeiramente, ilegitimidade passiva, uma vez que os defensores atuavam como procuradores nomeados pela municipalidade, e não como advogados particulares, invocando a inviolabilidade no exercício de suas funções. Além disso, argumentaram que a dispensa de licitação realizada pela municipalidade foi regular e que a natureza do parecer jurídico emitido no caso seria meramente opinativa. Também alegaram a inocorrência de prejuízo aos cofres públicos. Por fim, requereram sua exclusão do processo (peças 95 - 99).

Noticiado o insucesso da citação e da intimação por via postal do Sr. Dinocarme Aparecido Lima e do CIAP – Centro Integrado de Apoio Profissional, o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

Despacho nº 1825/17 – GCIZL (peça 109) autorizou a citação e a intimação por Edital, o que foi regimentalmente procedido (peça 111).

A Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná postulou por sua admissão ao processo como *amicus curiae*, para acompanhamento do desdobramento do caso em relação aos interessados João Colbert Dias e Ricardo Bianco Godoy (peças 118-119), o que foi acolhido no Despacho nº 2070/17 – GCIZL (peça 121).

O ex-secretário municipal Carlos Alberto Carvalho alegou em sua defesa ilegitimidade passiva, uma vez que foi responsável apenas pela elaboração do projeto, mas não solicitou a contratação de uma OSCIP, nem tampouco indicou qual entidade deveria ser contratada. Defendeu a regularidade da dispensa de licitação, uma vez que, em seu entendimento, estava caracterizada a emergência no atendimento de uma necessidade pública. Também argumentou a inocorrência de prejuízo aos cofres públicos, pois a contratação da OSCIP visava atender a uma necessidade emergencial da população e que não se justificaria a aplicação de multas. Requereu o arquivamento do feito por ausência de irregularidade e, alternativamente, o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva ou ainda o reconhecimento de ausência de dolo e de dano ao erário (peças 128-129).

João Colbert Dias e Ricardo Bianco Godoy compareceram aos autos aprofundando a argumentação acerca da possibilidade de contratação, sem procedimento licitatório, de concurso de projetos para confecção de parcerias com entidades do terceiro setor (OSCIPs) (peças 135-136). Após a emissão do Acórdão 1030/2019 – STP, apresentaram nova complementação de defesa para sustentar a prescrição da pretensão sancionatória, uma vez que transcorreram mais de 5 (cinco) anos contados entre a data da prática do ato considerado irregular (15/12/2009) e o despacho que determinou sua citação neste processo (09/06/2017) (peças 158-164).

A Sra. Evani Cordeiro Justus tornou aos autos sustentando ter cumprido seu papel de fiscalização e gestão do projeto. Alegou que diante da dificuldade de obter da contratada CIAP a apresentação de planilha detalhada das despesas, bem como com notas fiscais e recibos, ajuizou ação de prestação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

contas[1], o que evidenciaria seus esforços para garantir que o patrimônio público não fosse prejudicado. Defendeu ainda que a apresentação dos documentos comprobatórios da prestação de contas seria de responsabilidade exclusiva do CIAP. Por fim, acostou diversos documentos tratando da persecução penal aos gestores da entidade CIAP (peças 137 e 147).

A Instrução nº 1468/20 (peça 165), no tocante a alegação de litispendência face à demanda movida perante o Ministério Público do Estado do Paraná (0060.12.000121-3 – MP-PR), após destacar serem distintas as esferas de cognição, lembrou tratar-se de questão preclusa desde o recebimento da denúncia. Também afastou todas as alegações de ilegitimidade passiva, pois evidenciada a responsabilidade de todos os agentes chamados a integrar o feito. No mérito, opinou pelo reconhecimento da prescrição em relação a Ricardo Bianco Godoy, Jean Colbert Dias e Dinocarme Aparecido Lima, pois citados mais de cinco anos após a ocorrência dos fatos apurados, aplicando-se a eles o Prejulgado nº 26 – TCE/PR.

A instrução processual também concluiu estarem comprovadas as seguintes irregularidades: i) indevida utilização de dispensa de licitação, sugerindo a aplicação da multa contida no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 à gestora municipal Evani Cordeiro Justus; ii) ausência de prestação de contas, sugerindo o ressarcimento da importância no valor de R$ 315.406,06 (trezentos e quinze mil, quatrocentos e seis reais e seis centavos), sendo responsáveis a Sra. Evani Cordeiro Justus, gestora municipal à época dos fatos, o Centro Integrado de Apoio Profissional, entidade tomadora, e o Sr. Dinocarme Aparecido Lima, representante legal da entidade tomadora à época dos fatos; iii) terceirização indevida, sugerindo a aplicação da multa contida no artigo 87, IV, “a” da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 à gestora municipal Evani Cordeiro Justus.

Inobstante a corroboração pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 138/21 (peça 166), o Despacho nº 620/21 – GCIZL (peça 169) determinou a complementação da instrução, no tocante a definição de

[1] Ação judicial número 0006665-53.2014.8.16.0088, junto à Vara da Fazenda Pública de Guaratuba. Segundo noticia a denunciada, referida ação judicial solicitando a prestação de contas abrange não apenas o Termo de Parceria 128/2009, que é oriundo do Procedimento de Dispensa 049/2009, mas também outros termos de parceria relacionados, como o Termo de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

responsabilidades, o que foi atendido nos termos da Instrução nº 3788/22 – CGM (peça 174). As conclusões técnicas foram endossadas no Parecer 834/22 – 2PC (peça 175).

O Despacho nº 440/23 – GCIZL (peça 176), diante do falecimento do Sr. Dinocarme Aparecido Lima e considerando a possibilidade de sua condenação ao ressarcimento de prejuízo sofrido pelo erário, a ser suportada pelo espólio, determinou a inclusão na autuação e citação dos respectivos herdeiros, Srs. José Roberto de Lima e Sérgio Ricardo de Lima, para fins de contraditório. Infrutíferos os procedimentos padrão, foi autorizada a citação dos mesmos por Edital (peça 186), também infrutífera (peça 189).

Finalizando a apreciação técnica, face à ausência de novos fatos e documentos trazidos aos autos, a Instrução nº 4178/24 – CGM (peça 192) manteve as conclusões anteriormente expostas. Primeiramente, com fundamento no Prejulgado 26 deste Tribunal, revisado pelo Acórdão nº 1919/23, sustentou a incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória quanto aos Srs. Ricardo Bianco Godoy, Jean Colbert Dias e Dinocarme Aparecido Lima. Na apreciação das contas, opinou pela irregularidade, em razão da contratação por indevida dispensa de licitação, de serviços públicos não passíveis de terceirização (envolvendo poder de polícia) e sem a devida prestação de contas. Propôs o recolhimento integral dos recursos repassados, no valor de R$ 315.406,60 (trezentos e quinze mil, quatrocentos e seis reais e sessenta centavos), devidamente corrigidos, de forma solidária, pelo Centro Integrado de Apoio Profissional, entidade tomadora, e pela Sra. Evani Cordeiro Justus, gestora responsável pela contratação. Também propôs a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, g, da LC 113/2005, por duas vezes, à Sra. Evani Cordeiro Justus, uma em virtude da indevida dispensa de licitação e outra em razão da indevida terceirização.

Nos termos do Parecer nº 860/24 – 2PC (peça 193), o *Parquet* acompanhou integralmente a análise técnica, pelo reconhecimento da prescrição quanto aos Srs. Ricardo Bianco Godoy, Jean Colbert Dias e Dinocarme Aparecido

Parceria 088/2009 e o Termo de Parceria 083/2009. Esses últimos estão relacionados a projetos distintos, incluindo a implementação do "Unidade Pronto atendimento 24 horas" e o "Guaratuba Organizada".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

Lima e opinando pela irregularidade das contas, com determinação de ressarcimento integral dos valores repassados e aplicação de multas.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (Vencedor)

2.1. Preliminarmente - prescrição nos termos do Prejulgado 26 – TCE/PR

Corroborando as conclusões técnica e ministerial, deve ser reconhecida, no caso, a incidência da prescrição quanto à pretensão punitiva e ressarcitória nos termos do Prejulgado 26 deste Tribunal, em relação aos Srs. Ricardo Bianco Godoy, Jean Colbert Dias e Dinocarme Aparecido Lima, uma vez que os fatos apurados ocorreram entre 2009 e 2010, e sua citação neste procedimento deu-se apenas em 2017.

Os demais agentes indicados no procedimento foram todos regularmente citados, conforme descrito no relatório supra, antes de transcorrer o prazo prescricional.

2.2. Apreciação das Contas

A instrução da presente Tomada de Contas Extraordinária impõe o julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Evani Cordeiro Justus (gestão 2009-2012), a determinação de restituição dos valores entregues e a imposição de multas à gestora municipal responsável.

As irregularidades apontadas no Contrato 128/09, decorrente da Dispensa de Licitação nº 049/2009, dizem respeito a: a) indevida dispensa de licitação; b) terceirização indevida de atividades de poder de polícia municipal; c) transferência de recursos sem a demonstração da prestação dos serviços, nem tampouco da correlata prestação de contas.

a) Da indevida contratação por dispensa de licitação

O Contrato 128/09 teve sua dispensa fundamentada no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93, ou seja, para casos de “*emergência ou calamidade pública*”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

Contudo, os casos de contratação fundamentados nesse dispositivo exigem demonstração cabal e inequívoca de que a circunstância se amolda perfeitamente à caracterização. Os pareceristas do caso citaram, a esse propósito, e de forma pertinente, a lição de Marçal Justen Filho, que cumpre transcrever:

> "*Observa-se que o conceito de emergência não é meramente fático. Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática anormal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores*" (peça 47, p. 42).

Não se vislumbra qualquer evidência da existência de emergência ou calamidade pública que justificasse a realização de contratação por essa via excepcional. Ao contrário, a instrução do processo de contratação evidencia a construção de razões que justificassem a celebração do contrato, o qual sequer apresenta clareza sobre o que seria efetivamente executado pela OSCIP para fazer frente à alegada emergência.

Da perspectiva da temporalidade, veja-se que foi alegada a iminência da alta temporada. Todavia, a alta temporada acontece todos os anos, é fato notório, sabido e reconhecido, não havendo que se falar em excepcionalidade da situação.

Além disso, a própria instrução do processo de contratação evidencia que a alegada emergência apareceu apenas após a apresentação da proposta da OSCIP para a formalização de novo contrato (uma vez que outro ou outros já estavam em vigor com a Prefeitura).

Nesse sentido, veja-se que em **19 de novembro de 2009**, o CIAP apresentou ao Município de Guaratuba uma proposta para implantar o projeto denominado "Guaratuba Organizada", em parceria com a Secretaria de Urbanismo, para auxiliar "na gestão das atividades de acompanhamento do comércio, estabelecido e volante, devido ao grande aumento das atividades que se caracterizam na alta temporada" (peça 47, p. 15-19).

Em **26 de novembro de 2009**, foi aprovado pela Prefeita Sra. Evani Cordeiro Justus o "Programa de Trabalho" para o Projeto Guaratuba Organizada (peça 47, p. 100-123), inclusive com valores estabelecidos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P


Curitiba/PR, 26 de novembro de 2009.

Marcello Augusto Machado
GERENTE DE PROJETOS
CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL - CIAP

Aprovado por,

Evani Cordeiro Justus
PREFEITA MUNICIPAL DE GUARATUBA - PR
PARCEIRO PÚBLICO

Página 24 / 2

Apenas em **01 de dezembro de 2009**, foi iniciado o processo de contratação pelo Secretário Municipal de Urbanismo, Sr. Carlos Carvalho, sob a alegação de que "*o crescimento e desenvolvimento urbano do Município de Guaratuba se dará por meio de ações de fiscalização e conscientização dos munícipes, para que todos tenham uma cidade sem poluição visual, ordenada, com uma requalificação central e projetos para poder melhor atender à população fixa e flutuante no período de dezembro de 2009 a março de 2010*", e que, portanto, seria imprescindível a formação de parceria com a OSCIP, conforme documentos anexos (peça 47, p. 3-7).

Em **15 de dezembro de 2009**, foi firmado o contrato e, em **30 de dezembro de 2009** ele foi publicado (peça 47, p. 127).

Em **07 de janeiro de 2010**, foi emitido o documento, inserido às fls. 08 do procedimento de dispensa, em que a Prefeita autoriza a abertura do procedimento para a contratação do CIAP para o desenvolvimento do Projeto Guaratuba Organizada (peça 47, p. 09).

Da perspectiva do objeto do contrato, também não é possível extrair a alegada emergência. O termo contratual não faz menção a ela, e o "Programa de Trabalho" aponta como objetivos específicos ações como "dar apoio a vistoria", "dar apoio ao Controle", "acompanhar a verificação e as autorizações", "dar suporte..." (peça 47, p. 109):

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

VI – OBJETIVO GERAL

Implantar, Implementar e Executar o **Projeto Guaratuba Organizada** - atividade de interesse Público, que realizar-se-á por meio do estabelecimento de vínculo de cooperação entre o **CIAP e o Município de Guaratuba/PR,** conforme *art. 3º da Lei 9.790/99,* promovendo a Assistência Social, *conforme inciso I, d artigo 3º da Lei 9.790 de 23 de março de 1999 e inciso I, do artigo 6º do Decreto no. 3.100 de 30 de junho de 1999*. Fomentando ações que possibilitem a melhora dos serviços sociais, que resultam na qualidade de vida e o resgate da cidadania da população.

VII – OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Dar apoio a vistoria e controlar o comércio ambulante nas praias e nos logradouros público;
- Dar apoio ao Controle das atividades comerciais exercidas em logradouro público, bem como o uso de mobiliário urbano;
- Acompanhar a verificação e as autorizações para atividades comerciais em áreas públicas, nos termos da legislação vigente;
- Dar suporte às Inspetorias Regionais de Licenciamento e Fiscalização para execução de operações de controle urbano, no âmbito de suas circunscrições;
- Dar suporte a fiscalização das mercadorias e equipamentos comercializados ou deixados nas vias e logradouros públicos, em desacordo com o Código de Posturas Municipais;
- Zelar, adotando as necessárias providências, em consonância com as normas de licenciamento e funcionamento, pelo cumprimento das Posturas Municipais, observando as legislações que regulam as atividades: de feiras

Página 10 / 24

Rua General Carneiro nº 1031 - CEP 80060-150 - Curitiba / Paraná - Fone: (41) 3071-2200 - www.ciap.org.br

Ademais, os serviços pretendidos tratavam de atividades típicas de Estado, no exercício do Poder de Polícia, os quais não podem ser objeto de contratação, conforme se verá no item a seguir.

Outro aspecto que releva destacar é que, assim como noticiado na peça inaugural e documentado pela interessada Evani (peças 139 até 147), a entidade contratada CIAP estava sob intensa investigação pelo Ministério Público Federal, tendo sido promovida uma das ações contra ela já em 2008[2], portanto mais de um ano antes da celebração do contrato irregular em exame.

[2] Consta da peça 145:

> A 2ª Vara Federal Criminal de Curitiba assinou a sentença condenatória da ação penal contra dirigentes e associados do CIAP (Centro Integrado e Apoio Profissional). A ação foi proposta pelo Ministério Público Federal, em março de 2008, e condenou 12 dos 16 acusados por peculato, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

Por fim, inobstante expressamente prevista no contrato a apresentação e divulgação de resultados, não há qualquer demonstração de que a contratação e a correlata aplicação dos recursos públicos tenham tido qualquer impacto no atendimento de demandas no Município de Guaratuba. Dos autos, a única menção feita a resultados, inclusive sem qualquer vinculação a atividades ou pessoas da contratada, aponta para uma absoluta inexpressividade decorrente da contratação (peça 47, p. 156):

CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL
OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público)
Utilidade Pública Federal P.M.J. nº 080000.022166/2001-88, de 12.12.2001.
Utilidade Pública Estadual – Lei nº 13.608, de 29.05.2002.
Utilidade Pública Municipal – Lei nº 8.538, de 17.09.2001.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DESENVOLVIDAS - PARCERIA CIAP & P.M. GUARATUBA
PROJETO GUARATUBA ORGANIZADA
Termo de Parceria 128/2009

PROCEDIMENTOS	dez/2009
Apreensões	25
Notificações	12
Notificações Preliminares	27

Logo, de acordo com o demonstrado, a contratação firmada por dispensa de licitação com fundamento no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93 foi irregular, pois não foi caracterizada uma emergência ou calamidade pública que exigisse o atendimento imediato de uma circunstância que, se não tratada rapidamente, pudesse resultar em prejuízos significativos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, tanto públicos quanto particulares. Os responsáveis não apenas não justificaram a situação, como do procedimento de contratação não consta qualquer documento, relatórios e evidências que pudessem evidenciar fatos graves o suficiente para desencadear a dispensa da licitação ordinária.

A irregularidade, comprovada, deve ser causa da imputação à gestora municipal responsável, que autorizou a contratação da Empresa Centro Integrado de Apoio Profissional (peça 47, p. 09), signatária do contrato (peça 47, p. 97) e do Plano de Trabalho anterior à própria solicitação pelo Secretário Municipal

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

da pasta requisitante (peça 47, p. 123), Sra. Evani Cordeiro Justus, da multa prevista no art. 87, IV, "g", da LC 113/2005, da Lei Complementar nº 113/2006.

b) Irregularidade da contratação de agentes privados para o exercício de poder de polícia

Consoante muito bem apontado pelo Ministério Público de Contas, o contrato firmado teve por objeto, de forma absolutamente irregular, a terceirização de atividades típicas de poder de polícia.

O artigo 37 da Constituição Federal, ao estabelecer os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a administração pública direta e indireta, fundamenta a impossibilidade de que atividades críticas ao interesse público, como as de poder de polícia, sejam delegadas a entidades privadas. A doutrina jurídica, a prática legislativa e a jurisprudência reafirmam essa indelegabilidade, sustentando de forma unânime que *tarefas que envolvem autoridade coercitiva e decisória devem ficar sob a gestão direta da esfera governamental*.

Contudo, depreende-se das atividades previstas no Plano de Trabalho, conforme demonstrado acima, e da relação de profissionais cuja contratação fundamentou a proposta de preços, que a OSCIP contratada estaria autorizada a realizar atividades típicas de Estado, relacionadas à proteção da ordem social e à regulação do comportamento. Consta da listagem de profissionais prevista pela OSCIP:

> 14 Agentes de Controle Urbano I – 30 horas
> 8 Agentes de Controle Urbano I Noturno – 30 horas
> 1 Supervisor de Controle Urbano – (...)

Das informações prestadas pelo contratado sobre a execução contratual, foi referida a realização de “apreensões” e “notificações”, o que reforça o intuito da contratada em exercer atividades de polícia administrativa.

Evidencia-se, assim, que o Contrato/Termo de Parceria teve por objeto a terceirização indevida de atividade fiscalizatória, de poder de polícia sobre o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

comércio geral, o que, além de não indicar situação de urgência, é vedado em nosso ordenamento jurídico, dado o caráter de monopólio do Estado em exercer o poder de polícia de forma permanente.

Ainda, como bem destacado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 138/21 (peça 166), para tais atividades ainda que comprovada a emergência, não estaria dispensada a realização de concurso apenas com base no fato do caráter transitório, pois o suposto caráter excepcional não inviabiliza o concurso, mas deve ser recepcionado como causa de contratação temporária, prevista no artigo 37, IX, da Lei Maior[3].

A irregularidade na terceirização de serviços típicos de Estado encontra-se evidenciada e deve ser causa da imposição da multa prevista no artigo 87, inciso IV, “g”, e inciso V, “a”, da LC 113/2005 à responsável pela contratação, Sra. Evani Cordeiro Justus.

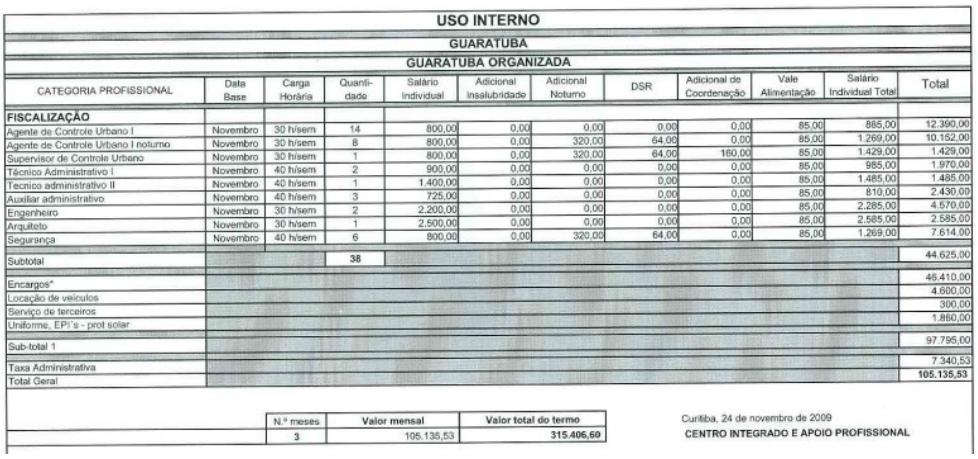
c) Ausência de prestação de contas

A absoluta desconexão entre os recursos públicos dispendidos com o contrato irregular e o oferecimento de qualquer benefício em favor da população depreende-se de forma categórica da ausência da prestação de contas do Contrato/Termo de Parceria.

O pagamento do valor de R$ 315.406,60, em três parcelas de R$ 105.135,53, sendo a primeira no ato da assinatura, foi vinculado à contratação e disponibilização de 38 profissionais – dados esses não constantes do contrato nem tampouco do Plano de Trabalho, com a previsão do pagamento de taxa administrativa no valor de R$ 7.349,53 (peça 47, p. 99):

[3] *"A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público."*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P



USO INTERNO

GUARATUBA

GUARATUBA ORGANIZADA

CATEGORIA PROFISSIONAL	Data Base	Carga Horária	Quantidade	Salário Individual	Adicional Insalubridade	Adicional Noturno	DSR	Adicional de Coordenação	Vale Alimentação	Salário Individual Total	Total
FISCALIZAÇÃO											
Agente de Controle Urbano I	Novembro	30 h/sem	14	800,00	0,00	0,00	0,00	0,00	85,00	885,00	12.390,00
Agente de Controle Urbano I noturno	Novembro	30 h/sem	8	800,00	0,00	320,00	64,00	0,00	85,00	1.269,00	10.152,00
Supervisor de Controle Urbano	Novembro	30 h/sem	1	800,00	0,00	320,00	64,00	160,00	85,00	1.429,00	1.429,00
Técnico Administrativo I	Novembro	40 h/sem	2	900,00	0,00	0,00	0,00	0,00	85,00	985,00	1.970,00
Tecnico administrativo II	Novembro	40 h/sem	1	1.400,00	0,00	0,00	0,00	0,00	85,00	1.485,00	1.485,00
Auxiliar administrativo	Novembro	40 h/sem	3	725,00	0,00	0,00	0,00	0,00	85,00	810,00	2.430,00
Engenheiro	Novembro	30 h/sem	2	2.200,00	0,00	0,00	0,00	0,00	85,00	2.285,00	4.570,00
Arquiteto	Novembro	30 h/sem	1	2.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	85,00	2.585,00	2.585,00
Segurança	Novembro	40 h/sem	6	800,00	0,00	320,00	64,00	0,00	85,00	1.269,00	7.614,00
Subtotal			38								44.625,00
Encargos*											46.410,00
Locação de veículos											4.600,00
Serviço de terceiros											300,00
Uniforme, EPI's - prot solar											1.860,00
Sub-total 1											97.795,00
Taxa Administrativa											7.340,53
Total Geral											105.135,53

N.º meses	Valor mensal	Valor total do termo
3	105.135,53	315.406,60

Curitiba, 24 de novembro de 2009

CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL

Quanto ao tópico, de pronto deve ser afastada a alegação de que teria sido demonstrada a adequação entre os valores propostos e os valores de mercado. A adequação dos valores propostos não foi demonstrada e não foi comprovada a alegada realização de pesquisa de preços junto a outras OSCIPs. Do procedimento de contratação consta tão somente um papel timbrado com proposta não assinada e sem projeto vinculado, tratando-se de documento imprestável para comprovar qualquer coisa (peça 47, p. 20-21).

No que tange à comprovação da execução do objeto, os responsáveis não trouxeram aos autos sequer indícios de que algum serviço tenha sido prestado pelo contratado CIAP no âmbito do Projeto Guaratuba Organizada. Não foram juntados aos autos nomes de profissionais que tenham sido contratados, os quais necessariamente teriam atuado em “parceria” com a equipe da Secretaria de Urbanismo, para a qual também teriam sido necessariamente informadas todas as atividades realizadas, uma vez que o contrato/termo de parceria previa a realização de atividades de forma integrada.

Inclusive, a Secretaria saberia o nome de todos os supostos “agentes de controle” contratados, uma vez que a emissão de “apreensões” e “notificações” precisam necessariamente indicar o nome e função do agente responsável. Ademais, tais documentos precisariam ter sido encaminhadas ao setor responsável no âmbito municipal para regular registro e processamento o que, aparentemente, não ocorreu.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

Também não há qualquer demonstração de controle da execução contratual. Ao contrário, quando requerido o cumprimento contratual, o CIAP respondeu ao Município que somente precisaria prestar contas de suas atividades no exercício seguinte à execução contratual.

Consta dos autos que, em 18 de fevereiro de 2010, o Secretário Municipal de Finanças requereu a apresentação da lista de empregados utilizados no cumprimento dos projetos e os comprovantes de recolhimento do INSS e do FGTS dos mesmos (peça 47, p. 129), ao que **o CIAP respondeu que o requerimento não deveria ser atendido,** argumentando que a cláusula quinta do contrato previa a prestação de contas apenas para o exercício subsequente, além de defender a inexistência de qualquer dispositivo que permitisse ao Município fazer tal exigência, tendo em conta que o pagamento das obrigações trabalhistas e encargos sociais seriam atribuição contratual sua e não do ente contratante (peça 47, p. 144-148).

Em 26 de fevereiro de 2010, o CIAP apresentou documento com 12 folhas, a título de “Prestação de Contas do Termo de Parceria 128/09” (peça 47, p. 153-165), o qual indica unicamente e sem a juntada de qualquer comprovante, a despesa de R$ 22.824,18 – sem qualquer demonstração de relação com a execução do objeto do Termo de Parceria. O documento também informa a realização de algumas “apreensões” e “notificações”, sem qualquer comprovação de sua realização ou informação dos nomes dos agentes, datas, locais e atividades que foram desenvolvidas, tratando-se, portanto, de documentos absolutamente imprestáveis para comprovar a execução do objeto.

Por fim, cumpre destacar quanto à alegação da responsável, Sra. Evani Cordeiro Justus, de que adotou as providências cabíveis ajuizando a competente ação de prestação de contas, que encontra-se em processamento perante a Vara da Fazenda Pública de Guaratuba, autuada sob nº 0006665-53.2014.8.16.0088, que, além de não estar comprovada nos autos, nem a propositura do feito e menos ainda a decisão final da alegada ação, a propositura de medidas para exigir a prestação de contas apenas em 2014, praticamente cinco

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

anos após a finalização do repasse, apenas evidencia desídia por parte da gestora municipal.

A ausência de prestação de contas do Termo de Parceria, não apenas perante este Tribunal, mas inclusive perante o próprio município contratante, aliada à ausência total de qualquer indício de que o objeto do contrato tenha sido efetivamente executado, seja pela impropriedade de seu objeto, seja pela ausência de elementos documentais próprios das atividades que deveriam ter sido desenvolvidas, impõe o reconhecimento de que os recursos não foram aplicados regularmente, devendo ser determinada sua restituição na íntegra pela responsável pela contratação, então prefeita municipal, Sra. Evani Cordeiro Justus.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I - **julgar irregulares** as contas extraordinariamente tomadas relativas ao Processo de Dispensa de Licitação nº 049/09-PMG e ao Contrato nº 128/09-PMG, do Município de Guaratuba, de responsabilidade da então gestora municipal, Sra. Evani Cordeiro Justus, em razão de:

a) indevida contratação por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93, sem configuração de urgência;

b) indevida terceirização de atividades de polícia administrativa, de monopólio estatal;

c) ausência de prestação de contas.

II - **determinar a restituição integral** do valor de R$ 315.406,60 em razão da ausência de prestação de contas quanto aos recursos repassados à Sra. Evani Cordeiro Justus, prefeita municipal à época dos fatos;

III - **aplicar por duas vezes a multa** administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC 113/2005, à Sra. Evani Cordeiro Justus, prefeita municipal à época dos fatos, em razão dos seguintes fatos:

a) indevida contratação por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93, sem configuração de urgência;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

b) indevida terceirização de atividades de polícia administrativa, de monopólio estatal.

IV - **determinar**, após o trânsito em julgado da decisão:

a) a comunicação da presente decisão à Câmara de Vereadores do Município de Guaratuba;

b) a inclusão da decisão nos registros competentes e a adoção dos subsequentes procedimentos de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

3. VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Vencido)

Com a máxima vênia aos bem lançados fundamentos do voto condutor, divirjo parcialmente da conclusão apresentada pelo ilustre Relator.

Na mesma ordem das irregularidades analisadas, respeitosamente apresento, a seguir, discordância quanto (1) à aplicação de duas multas à Sra. Evani Cordeiro Justus, então Prefeita do Município de Guaratuba, com fundamento no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005; e (2) à imputação de ressarcimento de forma exclusivamente individual à referida gestora, por entender que, no caso concreto, a condenação à restituição deve recair somente à entidade contratada, com irregularidade das contas, também, da OSCIP.

1) Da parceria com OSCIP sem licitação e da terceirização irregular de atividade típica de Estado. Aplicação de uma única multa à responsável.

Com a devida vênia, divirjo inicialmente quanto à aplicação cumulativa de duas multas à então Prefeita do Município de Guaratuba, Sra. Evani Cordeiro Justus, motivadas, respectivamente, pela indevida contratação, com dispensa de licitação, da OSCIP “Centro Integrado de Apoio Profissional” (CIAP), e pela terceirização irregular de atividade típica de Estado.

Nesse ponto, acompanho o Relator quanto à caracterização da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

irregularidade na terceirização de atividade vinculada ao poder de polícia administrativa (direito administrativo ordenador), especialmente diante da ausência de demonstração do impacto positivo da parceria sobre as demandas do Município, o que revela a fragilidade do procedimento administrativo que embasou a avença.

Como registrado no voto condutor, a proposta da entidade foi apresentada em 19 de novembro de 2009, sendo aprovada pela Prefeita apenas sete dias depois, em 26 de novembro do mesmo ano, já com o programa de trabalho formalmente aprovado e com valores definidos, sem que se tenha verificado análise prévia consistente das necessidades públicas nem procedimento impessoal de seleção. Tal sequência evidencia **ausência de planejamento, comprometimento da impessoalidade e vícios na motivação do ato**.

Todavia, entendo que as sanções aplicadas à gestora devem ser objeto de unificação. A partir da interpretação do art. 22, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[4], impõe-se considerar, na dosimetria das sanções de mesma natureza e decorrentes do mesmo fato irregular, a existência de uma continuidade delitiva administrativa, **que enseja a imposição de apenas uma multa no caso concreto**. A conduta irregular – terceirizar indevidamente o exercício de poder de polícia por meio da formalização de vínculo com OSCIP – tem unidade de desígnio e está centrada em um mesmo ato administrativo basal: a celebração da avença, à margem dos critérios legais de motivação, impessoalidade e controle.

Assim, entendo que basta a imposição de uma única multa à agente pública, já suficiente para atingir o caráter preventivo e pedagógico da sanção. A reiteração punitiva, sem que se observe **conexão lógica suficiente entre os fatos**, resultaria em excessiva onerosidade sancionatória, em descompasso com o princípio da proporcionalidade que rege o exercício da função sancionatória nos Tribunais de Contas.

Além disso, ainda que se afastasse a tese de continuidade delitiva, há que se observar que **a formação de vínculo com OSCIP, à época dos fatos,**

[4] **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (regulamentado pela Lei 9.830/2019)
[...]
§ 3° As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

não se sujeitava de forma direta e plena ao regime da então vigente Lei n.º 8.666/1993, especialmente em razão da disciplina própria estabelecida pela Lei n.º 9.790/1999 e pelo Decreto n.º 3.100/1999, regulação que trata especificamente das OSCIPs.

À época da celebração da avença, a realização do chamado "concurso de projetos" – procedimento atualmente adequado e obrigatório de seleção e escolha de OSCIP – era uma discricionaridade da Administração, e não uma imposição normativa, nos termos da redação original do art. 23 do decreto regulamentar.[5] **Não se aplicava, portanto, em sentido estrito, o rol de exigências da Lei de Licitações, cuja incidência plena pressupunha contratos onerosos e comutativos, o que não se confunde com o regime de cooperação estabelecido nos termos de parceria**.

A irregularidade, portanto, não reside propriamente na ausência de licitação, mas na indevida instrumentalização do ajuste com a OSCIP como meio para intermediar mão de obra, em desvio de finalidade e em afronta ao art. 3º, parágrafo único, da Lei n.º 9.790/1999[6]. Isso porque a entidade não executou diretamente os serviços previstos nem atuou como parceira efetiva da

relativas ao mesmo fato.

[5] Redação original, vigente até 2011:
Art. 23. 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.
Parágrafo único. Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado.

[6] **Art. 3º** A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:
I - promoção da assistência social;
II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
VII - promoção do voluntariado;
VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.
XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)
Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

política pública setorial, mas limitou-se a contratar pessoal para atividades típicas do poder público, o que compromete a legitimidade da avença como instrumento de fomento.

Nesse contexto, **entendo juridicamente mais adequado considerar a infração como uma só**, com dois desdobramentos: a indevida escolha da entidade e a inapropriada destinação do vínculo para fins de terceirização de poder de polícia. Ambos os aspectos decorrem do mesmo vício nuclear, sendo cabível, portanto, a aplicação de uma única multa, proporcional à gravidade da conduta e aos fins educativos e reparatórios da sanção.

2) Da responsabilidade da entidade parceira pela omissão de prestar contas e da restituição dos valores.

No que se refere à restituição dos valores, observo que o ilustre Relator propôs que este Tribunal determinasse a devolução integral da quantia de R$ 315.406,60 à Sra. Evani Cordeiro Justus, Prefeita Municipal à época dos fatos, diante da ausência de prestação de contas quanto aos recursos repassados.

Todavia, constato, respeitosamente, que tal conclusão não converge com as manifestações uniformes da unidade técnica (peça 192, fl. 9) e do Ministério Público de Contas (peças 166 e 193), nem, principalmente, com o conjunto probatório dos autos. A análise conjugada dos elementos normativos e fáticos evidencia que a omissão de prestar contas deve ser atribuída, no presente caso, exclusivamente ao Centro Integrado de Apoio Profissional (CIAP), **cabendo, portanto, somente à entidade a responsabilidade pela restituição dos valores recebidos**.

Destaco que, conforme instruído pela Coordenadoria de Gestão Municipal à peça 165, fls. 9 e 10, **as parcerias firmadas à época eram regidas pela Instrução Normativa n.º 03/2006 deste Tribunal, que impunha à entidade contratada o dever de prestar contas diretamente ao órgão municipal competente**:

> Art. 34. As prestações de contas das transferências voluntárias municipais, repassadas às entidades

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

> da Administração Pública, ou entidades privadas sem fins lucrativos, a título de convênios, auxílios, subvenções sociais, ajustes ou outros instrumentos congêneres, deverão ser apresentadas ao órgão municipal competente nos prazos legais, acompanhadas dos seguintes documentos, sem prejuízo de outros documentos exigidos em ato normativo municipal.

Adicionalmente, o art. 10, § 2º, inciso V, da Lei n.º 9.790/1999, que rege as OSCIPs, estabelecia como cláusula obrigatória do Termo de Parceria o dever de a entidade apresentar prestação de contas ao Poder Público ao final de cada exercício:

> Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos responsabilidades e obrigações das partes signatárias.
>
> [...]
>
> § 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:
>
> [...]
>
> V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados independente das previsões mencionadas no inciso IV;

O conjunto probatório evidencia que **o Município, mediante a Secretaria de Finanças, procedeu a diligências ao exigir documentação comprobatória da execução do objeto, tendo o CIAP, todavia, recusando-se a atender à solicitação**.

Com a necessária licença ao ilustre Relator, cito os fundamentos expressos no voto condutor que, a meu ver, reconhecem a responsabilidade da entidade, decorrente do nexo de causalidade entre sua conduta e a irregularidade constatada:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

> Também não há qualquer demonstração de controle da execução contratual. **Ao contrário, quando requerido o cumprimento contratual, o CIAP respondeu ao Município que somente precisaria prestar contas de suas atividades no exercício seguinte à execução contratual**.
>
> Consta dos autos que, em 18 de fevereiro de 2010, o Secretário Municipal de Finanças requereu a apresentação da lista de empregados utilizados no cumprimento dos projetos e os comprovantes de recolhimento do INSS e do FGTS dos mesmos (peça 47, p. 129), **ao que o CIAP respondeu que o requerimento não deveria ser atendido, argumentando que a cláusula quinta do contrato previa a prestação de contas apenas para o exercício subsequente, além de defender a inexistência de qualquer dispositivo que permitisse ao Município fazer tal exigência, tendo em conta que o pagamento das obrigações trabalhistas e encargos sociais seriam atribuição contratual sua e não do ente contratante** (peça 47, p. 144-148).
>
> Em 26 de fevereiro de 2010, o CIAP apresentou documento com 12 folhas, a título de "Prestação de Contas do Termo de Parceria 128/09" (peça 47, p. 153-165), **o qual indica unicamente e sem a juntada de qualquer comprovante, a despesa de R$ 22.824,18 – sem qualquer demonstração de relação com a execução do objeto do Termo de Parceria. O documento também informa a realização de algumas "apreensões" e "notificações", sem qualquer comprovação de sua realização ou informação dos nomes dos agentes, datas, locais e atividades que foram desenvolvidas, tratando-se, portanto, de documentos absolutamente imprestáveis para comprovar a execução do objeto**.
>
> [...]
>
> A ausência de prestação de contas do Termo de Parceria, não apenas perante este Tribunal, **mas inclusive perante o próprio município contratante**, aliada à ausência total de qualquer indício de que o objeto do contrato tenha sido efetivamente executado, seja pela impropriedade de seu objeto, seja pela ausência de elementos documentais próprios das atividades que deveriam ter sido desenvolvidas [...]. [Destacou-se.]

Além disso, não obstante a interindependência das esferas judicial e controladora, entendo ser necessário ponderar **as conclusões decorrentes da**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

ação processada no Poder Judiciário do Estado do Paraná sob o n.º 0006665-53.2014.8.16.0088, pela qual o Município de Guaratuba demandou em face do CIAP prestação de contas de diversos vínculos de parceria formados, entre os quais se incluem a parceria ora debatida:

> Trata-se de ação de prestação de contas ajuizada pelo Município de Guaratuba contra o Centro Integrado de Apoio Institucional - CIAP. Alega, em síntese, que celebrou com a parte requerida os seguintes Termos de Parceria: 083/2009, para implementação do Projeto "Educação para Todos", com previsão de vigência entre 01/09/2009 a 28/02/2010; 088/2009, para implementação do Projeto "Unidade Pronto atendimento 24 horas", com previsão de vigência entre 01/10/2009 a 31/03/2010 e; **128/2009, para implementação do Projeto "Guaratuba Organizada", com previsão de vigência entre 16/12/2009 a 15 /03/2010**. [7] [Destacou-se.]

Constato que, na sentença transitada em julgado em 27/09/2024, a d. Juíza de Direito fundamentou que:

> Assim o dever de prestar contas que o Município pretende ver cumprido por meio da presente ação nada mais é do que decorrência natural do que está previsto tanto na lei que regulamenta o instrumento de cooperação firmado entre as partes quanto nos próprios contratos celebrados entre o Poder Público e a OSCIP ré.
>
> **Compulsando os autos verifiquei que, de fato, não há comprovação da prestação de contas e a parte ré não junta qualquer comprovação neste sentido**.
>
> O dever de prestar contas também não é negado pelo instituto réu.
>
> Dessa forma, considerando, de um lado, que o dever de prestação de contas pela parte ré é expressamente previsto tanto em lei, quanto no contrato firmado entre as partes e que, de outro, a OSCIP responsável pela obrigação discutida na presente demanda não trouxe em seu favor nenhum argumento capaz de constituir a pretensão inicial, o acolhimento do pedido formulado pelo Município é medida que se impõe.
>
> [...]

[7] Disponível em: https://consulta.tjpr.jus.br/projudi_consulta/. Seq. 226.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

> Diante do exposto, julgo procedente a pretensão veiculada na petição inicial, extinguindo o feito com resolução do mérito nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, para o fim de **condenar a parte ré a prestar contas dos valores referentes aos Termos de Parceria nº 083/2009, 088 /2009 e 128/2009** no prazo de 15 dias, consoante determina o art. 550 do CPC. [Destacou-se.]

Dessa forma, **a responsabilização da entidade é medida que se impõe, não apenas como consequência lógica do reconhecimento da ausência de prestação das contas tomadas, mas também em função da incidência direta das normas que disciplinam a matéria no âmbito deste Tribunal**.

Nesse sentido, o art. 14 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005[8] estabelece que responde pelo prejuízo causado ao erário aquele que autorizar ou der causa direta ou indireta ao gasto irregular. O art. 17[9] complementa o regime de responsabilização ao vincular o julgamento das contas ao exame da responsabilidade patrimonial dos responsáveis, enquanto o art. 98[10], por sua vez, assegura que a decisão que impuser restituição deverá indicar, expressamente, os responsáveis e o respectivo montante. Por fim, o art. 86 da Lei Orgânica prevê que "*Ficam sujeitos às sanções previstas nesta lei os jurisdicionados definidos no Capítulo II, do Título I, sem prejuízo de outras pessoas jurídicas ou físicas, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, por disposição legal*"[11].

Nesse cenário, é manifesta a necessidade de que se atribua a restituição à entidade tomadora dos recursos, tanto por força normativa, quanto pela própria lógica da execução da avença. A ausência de prestação de contas pelo CIAP, somada à inexistência de comprovação da execução do objeto, demonstra que a entidade contribuiu de forma direta para a omissão constatada.

---

[8] **Art. 14.** Responderá pelos prejuízos que causar ao erário o ordenador de despesa, o responsável pela guarda de bens e valores públicos ou aquele que autorizar ou der causa direta ou indiretamente ao gasto irregular.

[9] **Art. 17.** Ao julgar as contas, o Tribunal de Contas decidirá se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo conforme o caso, a responsabilidade patrimonial dos gestores, ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos.

[10] **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.

[11] **Art. 86.** Ficam sujeitos às sanções previstas nesta lei os jurisdicionados definidos no Capítulo II, do Título I, sem prejuízo de outras pessoas jurídicas ou físicas, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, por disposição legal.
Parágrafo único. A multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato, devendo o Acórdão definir as responsabilidades individuais.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

Assim, com a devida vênia, compreendo que a condenação à Prefeita da época, Sra. Evanir Justus, seria contraditória com os elementos constantes destes autos e, também, com o que foi reconhecimento em âmbito judicial. Para evitar entendimentos conflitantes, parece-me que a opção mais razoável é reconhecer a falha por parte do CIAP por conta da omissão no dever de prestar contas, com a consequente irregularidade das contas e o ressarcimento dos valores em questão.

Em razão disso, concluo que deve a entidade responder pela devolução integral dos valores repassados, nos termos do art. 14 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Destaco, por fim, que não há óbice de ordem temporal à responsabilização da OSCIP. A publicação do despacho que ordenou sua citação ocorreu em 3 de outubro de 2014 (peças 27 e 28), ou seja, antes do decurso do prazo prescricional de cinco anos, considerando-se como marco interruptivo a data do despacho que determina a citação, conforme assentado no Prejulgado n.º 26 deste Tribunal.[12] A avença objeto da presente tomada de contas remonta ao **final de 2009**, o que leva à inexistência de prescrição – posição que, a meu juízo, converge com o entendimento vinculativo deste Tribunal constante de referido prejulgado.

Portanto, entendo que, diante da ausência de prestação de contas, do nexo de causalidade entre a conduta da entidade e a não prestação das contas tomadas, assim como das previsões legais específicas, **deve-se determinar a restituição integral do valor de R$ 315.406,60 ao Centro Integrado de Apoio Profissional (CIAP)**, com julgamento pela irregularidade das contas.

---

[12] Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema, (Revogado) que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;
II - 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;
III - nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio. (Redação dada pelo Acórdão 1919/23)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

Conclusão.

Diante do exposto, **divergindo parcialmente** do ilustre Relator, voto para que este Tribunal:

I - **julgue irregulares as contas** extraordinariamente tomadas relativas ao Processo de Dispensa de Licitação n.º 049/09-PMG e ao Contrato n.º 128/09-PMG, do Município de Guaratuba, de responsabilidade da então gestora municipal, **Sra. Evani Cordeiro Justus**, em razão de **indevida terceirização de atividades de polícia administrativa**, sem respaldo legal;

II - **julgue irregulares as contas** extraordinariamente tomadas relativas ao Processo de Dispensa de Licitação n.º 049/09-PMG e ao Contrato n.º 128/09-PMG, do Município de Guaratuba, de responsabilidade do **Centro Integrado de Apoio Profissional (CIAP)**, em razão de **ausência de prestação de contas**.

III - **condene** o **Centro Integrado de Apoio Profissional (CIAP)** à **restituição** do valor de R$ 315.406,60, em razão da **ausência de prestação de contas**;

IV - **condene** a **Sra. Evani Cordeiro Justus** a **uma multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005**, considerando a unidade de desígnio da conduta administrativa que resultou na formação de parceria indevida com o Centro Integrado de Apoio Profissional (CIAP), com a consequente terceirização de atividades próprias ao Município, **não aplicando multa por ausência de licitação, diante de sua inexigência legal**, nos termos da fundamentação; e

IV - **determine**, após o trânsito em julgado da decisão:

a) a comunicação da presente decisão à Câmara de Vereadores do Município de Guaratuba;

b) a inclusão da decisão nos registros competentes e a adoção dos subsequentes procedimentos de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**, por maioria absoluta, em:

I - **julgar irregulares** as contas extraordinariamente tomadas relativas ao Processo de Dispensa de Licitação nº 049/09-PMG e ao Contrato nº 128/09-PMG, do Município de Guaratuba, de responsabilidade da então gestora municipal, Sra. Evani Cordeiro Justus, em razão de:

a) indevida contratação por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93, sem configuração de urgência;

b) indevida terceirização de atividades de polícia administrativa, de monopólio estatal;

c) ausência de prestação de contas.

II - **determinar a restituição integral** do valor de R$ 315.406,60 em razão da ausência de prestação de contas quanto aos recursos repassados à Sra. Evani Cordeiro Justus, prefeita municipal à época dos fatos;

III - **aplicar por duas vezes a multa** administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da LC 113/2005, à Sra. Evani Cordeiro Justus, prefeita municipal à época dos fatos, em razão dos seguintes fatos:

a) indevida contratação por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93, sem configuração de urgência;

b) indevida terceirização de atividades de polícia administrativa, de monopólio estatal.

IV - **determinar**, após o trânsito em julgado da decisão:

a) a comunicação da presente decisão à Câmara de Vereadores do Município de Guaratuba;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P

b) a inclusão da decisão nos registros competentes e a adoção dos subsequentes procedimentos de execução, na forma da Lei Complementar nº 113/2005 e do Regimento Interno.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencedor), o Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro FÁBIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) votou parcialmente divergente, pela **condenação da Sra. Evani Cordeiro Justus a uma multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005,** considerando a unidade de desígnio da conduta administrativa que resultou na formação de parceria indevida com o Centro Integrado de Apoio Profissional (CIAP), com a consequente terceirização de atividades próprias ao Município, **não aplicando multa por ausência de licitação, diante de sua inexigência legal**, nos termos da fundamentação.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 29 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.L89P