



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 140914/25  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA  
ENTIDADE: INSTITUTO P/ DESENV.SOCIAL,AMBIENTAL, CULTURAL E TECNOL.LOTUS  
INTERESSADO: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE RESIDUOS SOLIDOS - CIRES, INSTITUTO P/ DESENV.SOCIAL,AMBIENTAL, CULTURAL E TECNOL.LOTUS, NABIL MOHAMAD ONISSI, SILVIO ANTONIO DAMACENO  
ADVOGADO / PROCURADOR: ALEXANDRE FONTENELLE WEBER, ANE ELISA PEREZ, FABIO BARBALHO LEITE, GUILHERME DE SALLES GONCALVES, JOSE ROBERTO MANESCO, JOYCE LIMA SANTOS, KAMILE MEDEIROS DO VALLE, LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES, LUIS JUSTINIANO HAIEK FERNANDES, MARIA FERNANDA MIKAELA GABRIELA BÁRBARA MALUTA, MARIANA CHIESA GOUVEIA NASCIMENTO, NATALIA TOITO GALLI  
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO Nº 337/26 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Termo de Fomento. Consórcio Público. Irregularidades na Execução da Parceria. Monitoramento e Avaliação. Controle Interno. Responsabilização Pessoal. Matriz de Responsabilidade. Direito Administrativo Sancionador. LINDB. Não provimento e provimento em parte, respectivamente. Afastamento de sanção.

#### I – RELATORIO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL)

Trata-se de Recursos de Revista interpostos pelo Instituto para o Desenvolvimento Social, Ambiental, Cultural e Tecnológico Lotus, por seu Presidente, senhor *Nabil Mohamad Onissi*, e pelo senhor *Silvio Antonio Damaceno*, ex-presidente do Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (CODINORP), frente ao Acórdão nº 3376/24 proferido pela 2ª Câmara de Julgamentos desta Corte, que apreciou Tomada de Contas Extraordinária visando apurar ocorrência de possíveis irregularidades na execução do Termo de Fomento



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 1/2018 firmado entre referidos Consórcio e Instituto. A decisão foi no seguinte sentido:

### ACORDAM

*Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:*

*I- Julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE este expediente e, conseqüentemente, nos termos do art. 16, III, Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, pela IRREGULARIDADE das contas extraordinariamente tomadas do Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná, de responsabilidade de Silvio Antonio Damaceno (de 04/10/2016 a 31/12/2020) e Nabil Mohamad Onissi (desde 09/03/2019), em razão dos ACHADOS n.º 3<sup>1</sup>, n.º 4<sup>2</sup>, n.º 6<sup>3</sup> e n.º 9<sup>4</sup>;*

*II- determinar a Restituição do valor de R\$ 427.950,00 (quatrocentos e vinte e sete mil novecentos e cinquenta reais) aos cofres do Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná, nos termos dos arts. 85, IV; 92, caput; e 98 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, de forma corrigida e solidária, pelo Instituto Lótus e por Nabil Mohamad Onissi, em decorrência do ACHADO n.º 3;*

*III- aplicar a multa administrativa, prevista no art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a Nabil Mohamad Onissi, em decorrência do ACHADO n.º 4;*

*IV- aplicar a multa administrativa, prevista no art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a Silvio Antonio Damaceno, em decorrência do ACHADO n.º 6;*

*V- aplicar a multa administrativa, prevista no art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a Silvio Antonio Damaceno, em decorrência do ACHADO n.º 9;*

*VI- recomendar, nos termos do art. 28, I, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do*

<sup>1</sup> Contratação de empresa em que figura como sócio administrador o presidente do Instituto Lótus.

<sup>2</sup> Ausência de metodologia na contratação de bens e serviços.

<sup>3</sup> Irregularidades relativas ao monitoramento e avaliação.

<sup>4</sup> Inexistência de Controladoria Interna.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Paraná e ao Instituto Lótus, em decorrência do ACHADO n.º 7<sup>5</sup>;*

*VII- incluir no cadastro de responsáveis com contas irregulares de Silvio Antonio Damaceno e Nabil Mohamad Onissi, para os fins do art. 170 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e dos arts. 515 a 520 do Regimento Interno, e em atendimento ao disposto no art. 1º, I, 'g', da Lei Complementar Federal n.º 64/1990, no art. 11, § 5º, da Lei Federal n.º 9.504/1997 e nos arts. 1º e 2º da Lei Estadual n.º 10.959/1994; e*

*VIII- encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para providências, nos termos do parágrafo único do art. 301 do Regimento Interno, tendo em vista o art. 28 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, bem como os arts. 175-L 40, 248 e 249 do diploma regimental.*

Discordando do resultado do julgamento, o Instituto Lotus e seu Presidente defendem como preliminar que ocorreu violação ao princípio do contraditório, na medida em que não lhes teria sido oportunizada adequada produção de provas acerca de suposto novo fundamento (ausência de comprovação da prestação adequada dos serviços) introduzido ao final da fase de instrução do processo.

No mérito, argumentam não ser devida qualquer restituição de recursos repassados, pois “os pagamentos feitos à pessoa jurídica N7 Treinamentos dizem respeito a remuneração, recebida mediante interposição de pessoa jurídica, pelo exercício do cargo de Diretor Executivo do projeto, função que foi desempenhada pelo Sr. Nabil Mohamad Onissi conforme previsto no plano de trabalho da parceria.

Importa esclarecer que a relação estabelecida com a N7 Treinamentos não se configura como uma contratação típica de empresa, entendida como unidade econômica organizada para a prestação de serviços, com mobilização de recursos humanos, capital e estrutura própria. Na verdade, a N7 Treinamentos funciona apenas como um veículo formal, uma pessoa jurídica utilizada para a

---

<sup>5</sup> Falhas na formalização e na prestação de contas da parceria.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

remuneração do Sr. Nabil pelos serviços que ele pessoalmente presta na condição de Diretor Executivo do projeto.

A contratação realizada pelo Instituto Lótus, portanto, não deve ser compreendida como celebrada com a empresa N7 Treinamentos em si, mas sim com o Sr. Nabil enquanto profissional responsável pela direção executiva da parceria. Os valores repassados à N7 Treinamentos representam apenas a forma jurídica pela qual o Sr. Nabil recebe sua remuneração pelos serviços prestados, não caracterizando a mobilização de uma estrutura empresarial.

Trata-se apenas do modelo administrativo adotado para remunerar um dirigente pela execução de tarefas inerentes à gestão executiva, algo plenamente autorizado pela legislação aplicável a parcerias com organizações da sociedade civil.”

Além do mais, sustentam que o acórdão recorrido também merece reforma no que diz respeito à “suposta ausência de metodologia na contratação de bens e serviços apontada pelo Achado nº 04 da fiscalização. O fundamento adotado para caracterizar a alegada irregularidade baseia-se na suposta inobservância ao Decreto Estadual nº 3.513/2016 e ao artigo 18, §1º, da Resolução nº 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. No entanto, ambas as normas mencionadas como supostamente afrontadas remetem expressamente à necessidade de observância do regulamento de compras e contratações da própria Organização da Sociedade Civil (OSC), o que foi integralmente cumprido pelo Instituto.

Sobre esse aspecto, convém salientar que as únicas regras impostas pelo MROSC às OSC na execução das despesas são: utilizar os recursos no objeto da parceria e a proibição de efetuar pagamento, a qualquer título, a servidor ou funcionário público, salvo em hipóteses específicas (art. 45 da Lei). Não foi inserida qualquer norma para a escolha dos parceiros privados da OSC.

Aliás, o Decreto é explícito ao dispor no art. 36 que: “as compras e contratações de bens e serviços pela organização da sociedade civil com recursos transferidos pela administração pública federal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado”. Nesse contexto, é concedida autonomia à entidade



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para realizar as despesas em prol do objeto da parceria com os valores inseridos no orçamento aprovado e condizentes com os praticados no mercado.

Nessa linha, o Regulamento de Compras e Contratações do Instituto estabelece diretrizes claras e objetivas para a seleção de fornecedores e a formalização de contratações, garantindo transparência e economicidade na aplicação dos recursos públicos. O artigo 7º do referido Regulamento prevê que, como alternativa à consulta de preços, as contratações podem ser realizadas por meio da escolha entre potenciais fornecedores do ramo ao qual pertence o objeto a ser contratado. Note-se: Art. 7. A escolha da proposta de fornecimento de bens e serviços se fará pela melhor proposta, realizada mediante a consulta de preços, ou escolhida entre os potenciais fornecedores do ramo a que pertence o objeto a ser contratado, na forma especificada neste Manual.

Nesse contexto, verifica-se que o artigo 9º do Regulamento, que dispõe sobre a necessidade de consulta de preços, não possui aplicação automática e irrestrita a todas as contratações, devendo ser analisado em conformidade com as demais disposições regulamentares. Notadamente no Termo de Fomento firmado, que possui objeto específico e inovador na área de educação, a contratação não poderia ser outra que aquela fundamentada na técnica dos fornecedores de serviço.

Ademais, mesmo que, em tese, se entendesse pela necessidade de consulta de preços, o artigo 17 do Regulamento afasta tal exigência nos casos de "contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização," os quais são elencados no parágrafo único como, dentre outros, estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, assessorias ou consultorias técnicas, jurídicas e auditorias financeiras, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, serviços de informática e prestação de serviços especializados para atendimento de demandas relacionadas ao objeto contratado.

No presente caso, os serviços contratados se enquadram na hipótese prevista, razão pela qual a escolha dos fornecedores foi realizada de acordo com os critérios estabelecidos pelo próprio regulamento interno do Instituto, em plena consonância com as normas aplicáveis.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, não há qualquer indicativo de sobrepreço ou abusividade nos valores contratados, o que afasta a alegação de afronta aos princípios da economicidade e eficiência. Pelo contrário, conforme já demonstrado nos autos, o Instituto economizou recursos disponibilizados pelo CODINORP no segundo semestre de 2019, reforçando a adequação e a prudência na gestão dos valores recebidos.

Diante disso, não há fundamento jurídico válido que justifique a aplicação da penalidade de multa, uma vez que não restou configurada qualquer irregularidade nas contratações realizadas pelo Instituto e tampouco contrariedade ou ofensa à norma legal. A decisão recorrida, ao desconsiderar a correta observância do regulamento interno e a inexistência de prejuízo ao erário, incorre em interpretação indevidamente restritiva, destoando dos princípios que orientam o regime jurídico das parcerias celebradas com organizações da sociedade civil. Assim, impõe-se a reforma do acórdão, afastando-se a suposta irregularidade e a penalidade imposta, alçando-se eventuais notas ao campo das recomendações ou submetendo o tema a ressalvas, nos termos do art. 244 do Regimento Interno da Corte de Contas.”

Nessas condições, pleiteiam o reconhecimento de nulidade da decisão proferida em razão de violação do princípio do contraditório, ou, caso não acolhida a preliminar, que sejam ao menos excluídas a determinação de devolução de valores ao erário e as penalidades que lhes restaram impostas, julgando-se as contas tomadas como regulares com ressalvas.

O senhor Silvio Antônio Damaceno, por sua vez, busca igualmente a reforma do Acórdão nº 3376/24-2C, a fim de que seja emitido juízo de regularidade ou regularidade com ressalvas das contas sob sua responsabilidade, afastando-se em consequência as penalidades de multa administrativa.

De acordo com o recorrente, a respeito do monitoramento e avaliação da execução da avença, “os relatórios foram emitidos e devidamente aprovados pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, bimestralmente, na mesma periodicidade de recebimento dos relatórios da instituição. Tal comissão foi composta por titulares das respectivas pastas da educação em seus municípios,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

primeiros e principais atores da fiscalização, os quais verificam o desempenho do corpo docentes, havendo análise real e concreta que transpassa a mero preenchimento teórico dos relatórios, mas, de quem trabalha e colhe o fruto na ponta. Quanto à ausência de apresentação de tais documentos, haja vista o decurso do tempo, bem como que o cargo de gestor do consórcio não é mais de titularidade do recorrente, serão realizadas diligências visando a obtenção desses documentos. De qualquer forma, ainda que ausentes esses documentos, com base no próprio relatório de inspeção realizada por esse E. Tribunal é possível verificar a qualidade dos serviços prestados. A equipe de analistas efetuou visita, em loco, em algumas instituições de ensino, e não há nos apontamentos qualquer referência de descontentamento ou vícios. Diante do exposto, imperioso seja afastada a penalidade aplicada em razão do referido achado”.

No que concerne à inexistência de Controladoria Interna, justificou que “o Município de Prado Ferreira, nos termos da Lei Municipal nº 174/07, estendeu a competência da sua unidade de controle interno para atuar junto ao consórcio, o que não contraria nenhuma determinação legal, já que o objetivo visa atender o princípio da economicidade e da proporcionalidade, considerando que o consórcio é membro da administração indireta do município consorciado. Dever se considerar, ainda, que, conforme mencionado em o consórcio sequer o dispunha de funcionários efetivos em seu quadro. Além do exposto, a Lei Federal 13.655/18 estabelece que as circunstâncias nas quais os atos ocorreram devem ser levadas em consideração. *In verbis*: Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1ª Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. Alexandre Santos Aragão, Professor Titular de Direito Administrativo na UERJ, que integrou a Comissão de Juristas que elaborou o anteprojeto de da citada Lei, ao fundamentar a teleologia de tal dispositivo: Porém, diante da renitência de alguns órgãos de controle em seguir essa visão de uma legalidade mais ampla ou de juridicidade, parece necessário se explicitar para o Direito Administrativo como um todo – já que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o problema não é restrito a determinados setores da Administração Pública ou entes federativos – a necessidade de que a sua interpretação deve levar em consideração as exigências práticas com as quais o administrador tem que lidar em cada caso concreto, pois a Administração Pública não se destina apenas a fazer belas subsunções formais, mas a transformar concretamente a realidade de acordo com o programa constitucional. Por fim importa considerar que não houve dolo ou má-fé do recorrente, bem como ausente auferimento de benefício, de modo que deve, necessariamente, ser observada a boa-fé do então presidente. Não é possível extrair do acórdão recorrido indicação de culpa ou dolo do recorrente, pelo que impossível sua responsabilização pessoal – a inteligência do caput do art. 28 da LINDB impede essa forma de responsabilização objetiva do gestor sem dolo ou culpa grave, vejamos: Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

Os recursos foram recebidos, conforme Despacho nº 225/25-GCFSC.

Na sequência, os autos foram distribuídos para minha relatoria e seguiram à Coordenadoria de Auditorias para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A unidade técnica considerou insubsistente o inconformismo posto diante das questões que levaram à irregularidade das contas tomadas extraordinariamente, visto que a argumentação apresentada pelos recorrentes nada veiculou de novo em relação ao que já fora apreciado e julgado por este Tribunal, posicionando-se, assim, pelo desprovimento dos recursos e manutenção do acórdão combatido (peça nº 233).

O Ministério Público corroborou o entendimento da CAUD (peça nº 234).

### **II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL)**

Analisando-se o contexto fático-jurídico descortinado e os elementos contidos no processo, confirma-se que as insurgências recursais não procedem.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De início, cumpre registrar que houve sim enfrentamento específico quanto à comprovação dos serviços prestados pela empresa N7 Treinamentos, temática que constou e foi discutida desde os primeiros achados da auditoria realizada pela equipe desta Corte (achado nº 5 indicado na peça exordial de nº 3 - *Ausência de apresentação dos documentos fiscais relativos aos serviços contratados*), tendo sido, inclusive, objeto de manifestações anteriores dos recorrentes durante o transcurso do processo.

O art. 66, II, da Lei nº 13.019/2014 exige a comprovação da execução financeira e material das parcerias, o que não restou devidamente atendido de acordo com os documentos apresentados.

Portanto, não se vislumbra qualquer nulidade por cerceamento de defesa.

Partindo para o exame das questões de mérito, o fato é que a execução das atividades e projetos que constituíram o objeto do termo de fomento celebrado ocorreram mediante contratação de terceiras empresas, demonstrando que o Instituto Lotus não possuía instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento do objeto previsto na parceria.

Agravando ainda mais a situação, o Instituto Lotus, sob a presidência de Nabil Onissi, veio a contratar a N7 Treinamentos, que pertence a ele próprio, em desrespeito aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.

Não há como aceitar a escusa de que “a N7 Treinamentos funciona apenas como um veículo formal, uma pessoa jurídica utilizada para a remuneração do Sr. Nabil” e “os valores repassados à N7 Treinamentos representam apenas a forma jurídica pela qual o Sr. Nabil recebe sua remuneração pelos serviços prestados”.

Nota-se direta violação ao regramento que disciplina as parcerias entre o setor público e o setor privado. Vejamos:

**Resolução nº 28/2011 do TCEPR**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 18 No caso de entidades privadas não sujeitas a regulamento próprio para aquisição de bens e contratação de obras e serviços, o gestor deverá observar os princípios inerentes à utilização de valores e bens públicos, entre os quais o da moralidade, da impessoalidade, da economicidade, da isonomia, da eficiência e da eficácia.

**§ 3º É vedada a contratação de dirigentes da entidade tomadora dos recursos ou de seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau, ou de empresa em que estes sejam sócio cotistas, para prestação de serviços ou fornecimento de bens. (destaques nossos)**

Art. 19. A comprovação das despesas efetuadas se dará por notas fiscais e demais documentos comprobatórios, revestidos das formalidades legais, os quais deverão conter, além da descrição do bem ou do serviço adquirido, expressa menção ao número do convênio, seguido do ano e do nome ou da sigla do órgão concedente.

### **Lei nº 13.019/14**

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

V - possuir:

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

A terceirização da execução de praticamente a totalidade do objeto do Termo de Fomento nº 1/2018 revelou que o Instituto ora recorrente atuou apenas como intermediário, sendo que os serviços contratados tiveram por finalidade a gestão da própria parceria.

Tal proceder denota ausência de zelo na gestão dos recursos recebidos, especialmente diante da falta de comprovação de atuação efetiva do dirigente nomeado.

Bem pontuou a CAUD que *não se desconhece o teor do art. 46, inciso I, da Lei n.º 13.019/2014, o qual permite o pagamento de remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil com recursos vinculados à parceria.*

*Há, porém, na situação ora analisada, um conflito de interesses evidente, capaz de impossibilitar o arranjo empreendido pelos recorrentes: o Instituto Lótus, associação de direito privado sem fins econômicos (peça 10), firmou termo de fomento (cuja iniciativa cabe à OSC) com o CODINORP, com posterior contratação, pelo conveniente, de pessoa jurídica empresarial de seu próprio presidente, o Sr. Nabil Onissi - com interesse lucrativo, portanto -, para função de direção executiva, em distorção à lógica empreendida pela Lei n.º 13.019/2014 para a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil (peça nº 233).*

Atente-se igualmente que os serviços prestados (peças nºs 42-49) não podem ser enquadrados como singulares ou específicos, de maneira a permitir ou justificar a contratação direta da empresa N7 por meio de inexigibilidade.

A determinação para devolução dos valores corretamente tomou lugar na medida em que os recorrentes não lograram êxito em comprovar que as despesas realizadas foram dirigidas ao objeto da avença firmada, conforme minuciosamente detalhado ao longo da instrução do processo de origem.

Sobre a aplicação do Regulamento de Compras e Contratações do Instituto, não há que se falar em afastamento da necessidade de proceder a prévia consulta de preços invocando-se a exceção prevista no respectivo artigo 17, pois,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consoante acima exposto, dos documentos carreados não se extrai que os serviços possam ser enquadrados como técnicos de natureza singular ou prestados por profissionais/empresas de notória especialização.

Passando-se para o recurso de Silvio Antônio Damaceno, no ponto relacionado à efetividade do monitoramento e avaliação da execução do termo de fomento, apesar de o interessado afirmar que os relatórios técnicos foram emitidos e devidamente aprovados pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, sem a apresentação dos documentos nos autos tornar-se inviável dar o achado de auditoria por regularizado.

Nos termos do art. 59 da Lei nº 13.019/14<sup>6</sup>, *a administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil*, obrigação essa que restou sem comprovação.

Por derradeiro, a manutenção do CODINORP sem sistema de controle interno próprio formalizado e estruturado, apenas com a participação de controlador de um dos municípios consorciados, está longe dos preceitos que balizam a atuação de tal modalidade associativa.

A propósito, oportunas as considerações lançadas pela Coordenadoria de Auditorias em sua instrução:

“O Sr. Silvio Antonio Damaceno argumenta que o Município de Prado Ferreira, por meio da Lei Municipal nº 174/07, estendeu a competência da sua unidade de controle interno para atuar junto ao consórcio, o que supriria a instituição de controle interno específico.

Ocorre que a referida Lei não faz menção a eventual atuação do controle interno daquele Município sobre as atividades executadas pelo CODINORP. Vejamos:

---

<sup>6</sup> Institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 3º As atividades de controle interno têm a função de subsidiar e orientar:

I - a administração geral do Município, exercida pelo Prefeito Municipal;

II - a gestão pública, a cargo dos Secretários, administradores e responsáveis pela arrecadação e aplicação dos recursos municipais.”

Além disso, ressalte-se que, na Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 5/2020 (peça 3), a equipe de auditoria afirmou não ter se deparado com qualquer documento oriundo do controle interno, tampouco teve notícia de sua atuação efetiva.

Nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei 11.107/2005, os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público integram a administração indireta de todos os Entes da Federação consorciados. Por sua vez, os artigos 31 e 70, da CRFB/88, prelecionam que:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das **entidades da administração** direta e **indireta**, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno** de cada Poder.” (destacou-se)

Observa-se, portanto, que enquanto ente da administração indireta, o CODINORP está sujeito a determinação constitucional de fiscalização por meio de sistema próprio de controle interno. Não por acaso, a Lei Orgânica desta Corte de Contas determina:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 4º Para as finalidades e na forma prevista na Constituição Federal, na Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores, e na Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, bem como, para apoio ao controle externo, todos os jurisdicionados deverão, obrigatoriamente, instituir sistemas de controle interno (...)”

Por fim, não se descuida do teor dos artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, trazidos pelo recorrente para justificar sua inimputabilidade sobre o achado ora analisado.

Antes disso, tais normas reforçam a necessidade de sua responsabilização em virtude:

a) de sua qualidade como presidente do CODINORP à época dos fatos apurados, entidade autárquica interfederativa com personalidade jurídica própria voltada à execução de atividades de interesse público na área de educação, inclusive, dotada, portanto, de capacidade gerencial privilegiada em relação aos demais órgãos da administração direta dos Municípios consorciados;

b) dos vultosos valores previstos na execução do Termo de Fomento nº 1/2018, no montante de R\$ 10.950.000,00 (dez milhões, novecentos e cinquenta mil reais); e

c) do rol normativo que fundamenta a instituição de um órgão de controle interno para monitoramento da execução dos Termos de Fomento celebrados com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a exemplo dos já citados artigos 58 e 59 da Lei nº 13.019/2014 e do art. 70 da CRFB/88.”

Nesse sentido, vale inclusive rememorar o quanto decido pela Casa em situações semelhantes:

Tomada de contas ordinária. Consórcio Intermunicipal de Serviço Socioassistencial Casa Lar. Municípios de Tomazina, Jaboti e Pinhalão. Ausência de prestação de contas anual. Exercício de 2013. Procedência da tomada, irregularidade das contas e aplicação de multa.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

... no que concerne à ausência de encaminhamento do relatório de funcionamento da unidade de controle interno ou da composição do quadro da unidade de controle interno, asseverou-se que foram anexados os relatórios da unidade de controle interno e composição do quadro da unidade de controle interno, modelos 18 e 21, no entanto, os referidos documentos não foram encontrados no presente expediente, consoante o testificado pela unidade técnica (peça 73, fls. 12). Novamente aqui a omissão dos interessados não permite excluir a impropriedade. (Acórdão nº 3115/22-2C. Processo nº 728193/17)

Dessa forma, a conclusão é de que a decisão impugnada é coesa e apreciou com acerto as contas dos gestores e não desafia qualquer reparo.

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pelo conhecimento e não provimento dos Recursos de Revista, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 3376/24-S2C.

### III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de **Recursos de Revista** interpostos pelo **Instituto para o Desenvolvimento Social, Ambiental, Cultural e Tecnológico Lotus**, por seu Presidente, senhor **Nabil Mohamad Onissi**, e pelo senhor **Silvio Antonio Damaceno**, ex-presidente do Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (CODINORP), frente ao **Acórdão nº 3376/24** proferido pela 2ª Câmara de Julgamentos desta Corte, que apreciou Tomada de Contas Extraordinária visando apurar ocorrência de possíveis irregularidades na execução do Termo de Fomento nº 1/2018 firmado entre referidos Consórcio e Instituto.

A partir de Relatório de Inspeção realizado pela Coordenadoria de Auditorias, foram apontadas diversas impropriedades, dentre as quais se destacam: (i) a contratação de empresa vinculada ao presidente do Instituto Lótus para execução de atividades relacionadas à gestão da parceria; (ii) a ausência de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

metodologia adequada na contratação de bens e serviços; (iii) a insuficiência de comprovação de determinadas despesas quanto à sua vinculação ao objeto pactuado; (iv) deficiências no monitoramento e avaliação da parceria; e (v) a inexistência de estrutura formal de controle interno no âmbito do consórcio.

Após a apresentação de contraditório pelos interessados, a unidade técnica e o Ministério Público de Contas opinaram pela **procedência parcial da Tomada de Contas**, com reconhecimento de irregularidades e aplicação de sanções aos responsáveis, notadamente em relação aos achados nº 6 (monitoramento e avaliação) e nº 9 (controladoria interna), atribuídos ao então presidente do consórcio.

O feito foi julgado pela **Segunda Câmara**, que, por meio do **Acórdão nº 3376/24**, decidiu pela irregularidade das contas, com aplicação de multas administrativas aos responsáveis, mantendo o entendimento da instrução quanto às impropriedades apuradas.

Na sequência, os responsáveis interuseram **Recursos de Revista**, sustentando, em síntese: (i) ocorrência de “decisão-surpresa”; (ii) a regularidade da execução da parceria; (iii) a atuação efetiva da Comissão de Monitoramento e Avaliação; (iv) a natureza estrutural das falhas relativas à controladoria interna; (v) a ausência de dolo, má-fé ou erro grosseiro; e (vi) a necessidade de observância da matriz de responsabilidade e dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro – LINDB.

O eminente Relator conheceu dos recursos e propôs o seu desprovemento, mantendo integralmente as sanções aplicadas no acórdão recorrido.

### **É o relatório.**

Peço vênia ao eminente Relator para divergir parcialmente, **exclusivamente quanto à manutenção da sanção pessoal aplicada a SILVIO ANTONIO DAMACENO**, à luz de uma análise mais detida da matriz de responsabilidade e dos pressupostos que regem o direito administrativo sancionador.

É incontroverso que a Tomada de Contas Extraordinária evidenciou impropriedades relevantes na execução do Termo de Fomento nº 01/2018,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especialmente no que se refere à governança da parceria, ao monitoramento e avaliação de sua execução e à estrutura de controle interno no âmbito do Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná – CODINORP. Após análise detida dos autos, percebe-se que tais falhas, contudo, **não conduzem automaticamente à responsabilização pessoal do dirigente**, sendo indispensável a adequada individualização da conduta do agente e a demonstração do nexo entre sua atuação concreta e o resultado tido por irregular.

### 1. Achado nº 6 – Monitoramento e avaliação

No tocante ao achado nº 6, o conjunto probatório indica que o acompanhamento da execução da parceria não se encontrava concentrado na figura do presidente do consórcio, mas era atribuição de Comissão de Monitoramento e Avaliação, composta por representantes das secretarias municipais de educação dos entes consorciados. Conforme destacado no Recurso interposto por **Silvio Antonio Damaceno** (peça 223), os relatórios eram elaborados e aprovados periodicamente por essa comissão, que realizava análise concreta da execução do projeto, inclusive com visitas in loco às instituições de ensino envolvidas. Nas palavras do recorrente (peça 223, fl. 3):

Tal comissão foi composta por titulares das respectivas pastas da educação em seus municípios, primeiros e principais atores da fiscalização, os quais verificam o desempenho do corpo docentes, havendo análise real e concreta que transpassa a mero preenchimento teórico dos relatórios, mas, de quem trabalha e colhe o fruto na ponta.

Os serviços foram realizados com qualidade, tanto quanto à qualificação da formação continuada, quanto do material didático ofertado.

[...]

De qualquer forma, ainda que ausentes esses documentos, com base no próprio relatório de inspeção realizada por esse E. Tribunal é possível verificar a qualidade dos serviços prestados. A equipe de analistas efetuou visita, in loco, em algumas instituições de ensino, e não há nos apontamentos qualquer referência de descontentamento ou vícios.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda que se reconheça eventual deficiência na formalização ou na guarda documental, não se extrai dos autos demonstração suficiente de que o então presidente tenha atuado com omissão deliberada ou tenha impedido o funcionamento do mecanismo colegiado de monitoramento existente. Trata-se, portanto, de falha de natureza organizacional e procedimental, cuja imputação direta e pessoal não se sustenta, por si só, à luz da matriz de responsabilidade.

### 2. Achado nº 9 – Controladoria interna

Raciocínio semelhante se aplica ao achado nº 9. Conforme sustentado no recurso, o consórcio **não dispunha de quadro próprio de servidores efetivos**, circunstância que levou à adoção de solução alternativa consistente na extensão da atuação da unidade de controle interno de município consorciado, com fundamento em critérios de economicidade e proporcionalidade (peça 223, fl. 4):

No caso, o Município de Prado Ferreira, nos termos da Lei Municipal nº 174/07, estendeu a competência da sua unidade de controle interno para atuar junto ao consórcio, o que não contraria nenhuma determinação legal, já que o objetivo visa atender o princípio da economicidade e da proporcionalidade, considerando que o consórcio é membro da administração indireta do município consorciado.

Dever se considerar, ainda, que, conforme mencionado em o consórcio sequer o dispunha de funcionários efetivos em seu quadro.

A inexistência de controladoria interna própria revela, nesse contexto, limitação estrutural do modelo institucional do consórcio, e não, necessariamente, decisão pessoal ilícita ou negligente do seu presidente. Não há nos autos demonstração de que o gestor tivesse condições materiais e jurídicas de, isoladamente, instituir e operacionalizar estrutura própria de controle interno, de modo que a imputação sancionatória acaba por se apoiar predominantemente na posição hierárquica ocupada, e não em conduta individualizada.

### 3. Matriz de responsabilidade e aplicação da LINDB



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A responsabilização pessoal em sede de controle externo demanda observância estrita aos princípios do direito administrativo sancionador, notadamente à vedação de responsabilização objetiva. Nesse sentido, os arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>7</sup> impõem que se considerem as circunstâncias práticas enfrentadas pelo gestor e condicionam a aplicação de sanções à demonstração de dolo ou erro grosseiro.

No caso concreto, não se identifica no acórdão recorrido descrição suficiente de conduta dolosa ou caracterizadora de erro grosseiro por parte do então presidente do consórcio. As irregularidades apontadas, embora relevantes, não foram acompanhadas da necessária individualização da atuação do agente, o que fragiliza a imputação sancionatória sob a ótica da matriz de responsabilidade.

De acordo com o alegado na peça recursal (peça 223, fl. 5/6):

[...] importa considerar que não houve dolo ou má-fé do recorrente, bem como ausente auferimento de benefício, de modo que deve, necessariamente, ser observada a boa-fé do então presidente.

Não é possível extrair do acórdão recorrido indicação de culpa ou dolo do recorrente, pelo que impossível sua responsabilização pessoal – a inteligência do caput do art. 28 da LINDB impede essa forma de responsabilização objetiva do gestor sem dolo ou culpa grave.

#### **4. Boa-fé e ausência de finalidade desviada**

O exame dos autos também não revela elementos que indiquem atuação dolosa, má-fé ou obtenção de vantagem pessoal por parte do agente sancionado. Ao contrário, o conjunto fático-probatório evidencia que as decisões foram adotadas no contexto de implementação de política pública educacional, com esforços voltados à execução do objeto pactuado e à obtenção de resultados concretos na ponta, circunstância que afasta a presunção de finalidade desviada.

<sup>7</sup> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados

**Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda que se reconheçam fragilidades na formalização de procedimentos e na estrutura institucional do consórcio, tais impropriedades não se confundem com comportamento desleal ou com desprezo consciente às normas de regência. A boa-fé objetiva do gestor, extraída da inexistência de benefício pessoal, da ausência de ocultação de informações e da atuação transparente ao longo da instrução processual, constitui elemento relevante para a análise da responsabilidade sancionatória, reforçando a inadequação da aplicação de penalidades pessoais no caso concreto.

Diante do exposto, entendo que as impropriedades apuradas devem ser mantidas nos termos reconhecidos no acórdão recorrido. Todavia, **não se mostra adequada a manutenção da sanção pessoal aplicada**, uma vez que estão ausentes os elementos suficientes para caracterizar responsabilidade individual nos moldes exigidos pelo direito administrativo sancionador.

Assim, **divirjo do Relator para afastar as multas aplicadas ao Sr. Silvio Antonio Damaceno**, mantendo-se, no mais, o acórdão recorrido.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por voto de desempate do presidente, em:

**CONHECER** os Recursos de Revista interpostos, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao Recurso de Revista interposto por Instituto para o Desenvolvimento Social, Ambiental, Cultural e Tecnológico Lotus, por seu Presidente, senhor *Nabil Mohamad Onissi*, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 3376/24-S2C, bem como, dar PROVIMENTO PARCIAL, ao Recurso de Revista interposto por Silvio Antonio Damaceno, para afastar as multas lhe aplicadas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), FABIO DE SOUZA CAMARGO (voto vencedor), AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiros Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

O Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido em parte) e os Conselheiros Substitutos THIAGO BARBOSA CORDEIRO e MURYEL HEY, apresentaram voto pelo não provimento dos recursos de revista.

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

Tribunal Pleno, 25 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 4.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Presidente