



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Autos nº 0005304-78.2022.8.16.0004

1. Trata-se de ação popular ajuizada por FABIO BENTO AGUAYO em face do CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A ação discute a legalidade e competência dos Acórdãos nº701/2022 e 1219/2022 do Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Paraná, que tiveram como base a Denúncia nº484473/21, formulada pelo CLUBE ATHLÉTICO PARANAENSE S.A (CAP S.A). Pretende o Autor, assim, discutir: (a) “A legalidade e competência dos acórdãos nº 701/2022 e 1219/2022 do Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Paraná, lançado nos autos de Denúncia n. 484473/21 que, em extrapolação da competência, induz ilegalidade, ao determinar ao Estado do Paraná e ao Município de Curitiba que, em suma, assinem termo aditivo ‘ao Convênio Tripartite nº 19.275 que contemple a quitação de todos os compromissos das partes referentes à divisão dos custos adicionais suportados pelo denunciante CAP S.A. para a reforma e adaptação do Estádio Joaquim Américo Guimarães para realização da Copa do Mundo de 2014 da FIFA em Curitiba”; (b) A competência do Tribunal de Contas do Paraná para promover tal determinação, em detrimento do disposto no art. 1º do RITCEPR, seja em decisão colegiada, seja em decisão monocrática; (c) A contrariedade do acórdão a parecer do Coordenadoria de Gestão Estadual (Anexo 5) e MPC (Anexo 6) no que tange à ilegitimidade para propositura de denúncia pela CAP.S.A. e competência do TCE para análise do pedido; (d) Omissão e contrariedade frontal do Acórdão em relação ao Laudo Pericial da FGV (Anexo 7), homologado judicialmente pela 4ª Vara da Fazenda, que prestigia





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

interesse privado em detrimento do erário e interesse público. Explica que o referido Convênio tinha por objeto o compartilhamento dos custos de reforma da Arena da Baixada, observadas as exigências da FIFA que totalizaria R\$135.000.000,00, cabendo ao Município e ao Estado a contrapartida de R\$90.000.000 dividido em dois, e ao CAP o aporte de R\$45.000.000,00 e que, segundo o Clube Atlético Paranaense, a FIFA passou a fazer novas exigências, das quais resultaram em mais 7 (sete) aditivos ao Convênio. A esse respeito, narra que o terceiro aditivo, aceito pelos entes administrativos, diante da justificativa de novo valor e exigências, já sobreveio com incremento de R\$21.533.333,33 para cada convenente, entretanto, o terceiro aditivo foi assinado em 2012, ou seja, ainda em tempo de vigência do Convênio e dentro da disposição orçamentária dos entes públicos; acrescenta que tal não acontece com o sétimo aditivo pretendido pelo CAP S.A, que prevê um aporte financeiro de R\$211.246.274,19 além do valor originário, e R\$161.246.274,19 além do valor considerado no terceiro aditivo: isso tudo, fora da vigência do convênio. Pontua, assim, que o Tribunal de Contas obrigou os entes públicos a assinar esse sétimo aditivo, órgão esse que tem atribuição de fiscalizar e não determinar algo, bem como que assim o fez após encerrado há mais de 6 anos o convênio (04/10/2015). Ressalta que o agir da Corte de Contas implementa uma obrigação aos cofres públicos em uma cifra de mais R\$63.882.091,30 para cada ente. Detalha que foi dado prazo de 30 dias para que os entes públicos apresentem o aludido termo aditivo ao Convênio Tripartite no valor total de R\$346.246.274,19 (com diferença do valor reconhecido em R\$ 161.246.274,19), que causa dano ao erário e mácula aos princípios administrativos. Aponta que o ato inquinado de nulidade invade em interesse particular, discute





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

contrato, que não é devido no âmbito do TCE, bem como causa excesso de gasto decorrente de interesse privado sobre interesse público, com desrespeito ao teto de gastos previstos no convênio nº 19.275 e em lei orçamentária. Aponta, também, que foi desrespeitada a regra do Conselheiro prevento, posto que o Relator final não era aquele que primeiro conheceu da matéria. Reitera acerca da ilegalidade dos acórdãos do TCE, porque já esgotado o prazo de vigência do Convênio Tripartite, descabendo cogitar de aditivo. Pede o deferimento da liminar para fim de suspender o ato que determinou o pagamento da quota parte supostamente competente ao Estado do Paraná e ao Município de Curitiba, no sétimo aditivo do Convênio n. 19.275 de 2010, sob pena de causar grave prejuízo ao erário. Ao final, pediu a procedência dos pedidos para determinar que o Tribunal de Contas do Paraná se abstenha de praticar atos ilegais, a fim de imputar ao Estado do Paraná e ao Município o pagamento e comprovação de qualquer quantia decorrente do Convênio n. 19.275, visto que sua vigência se encerrou em 04/10/2015, sob pena de causar danos irreversíveis, lesivos e graves ao erário e à população, bem como para anular, ante a flagrante ilegalidade e incompetência, o acórdão nº 701/22 (e 1219/22) do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na Denúncia nº 484473/21, bem como, eventualmente, qualquer ato administrativo dele decorrente. Juntou documentos (mov. 1.2 a 1.384).

Determinou-se, inicialmente, a emenda à inicial para inclusão dos entes públicos no polo passivo, assim como o Clube Atlético Paranaense S.A e, após, manifestação ministerial (mov. 8.1).

A emenda à inicial foi realizada no mov. 9.1, oportunidade em que se acrescentou o seguinte pedido liminar: “Determinar a suspensão dos





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

efeitos de atos provenientes da celebração do Convênio 19.275, especialmente aceitação e pagamento da quota parte de cada ente público no sétimo aditivo contratual, objeto do Acórdão 701/22 do TCE-PR”.

O Ministério Público pugnou pelo deferimento da liminar (mov. 13.1).

2. A ação popular pode ser usada para que o cidadão pleiteie a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, cf. art. 1.º, da Lei n.º 4.717/1965:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

No mesmo sentido, prevê a Constituição da República de 1988, no art. 5.º, LXXIII:

[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

2.1. Considerando a emenda à inicial e os fatos narrados, tem-se adequação da medida posta, pelo que recebo a emenda à inicial.

2.2. No tocante ao polo passivo, verifica-se que foram incluídos o Município de Curitiba, o Estado do Paraná e o Clube Atlético Paranaense S.A, o que está em conformidade com o art. 6º da Lei da Ação Popular:

“Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.”

No tocante à presença do Clube Atlético Paranaense no polo passivo, entendo que é legítimo, tendo em vista que seria beneficiário





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

direto dos atos que se inquina de nulidade e, assim, teria sua esfera jurídica afetada com decisão.

Trata-se, pois, de litisconsórcio necessário:

AÇÃO POPULAR. CANAL DE TELEVISÃO. CONCESSÃO. CISÃO. ANULAÇÃO. LITISCONSORTE NECESSÁRIO. Se a lei determina que devem ser citadas para a ação popular, como litisconsortes passivos, todas as autoridades que hajam participado do ato impugnado, bem como todos os seus beneficiários, a falta de qualquer uma delas implica a nulidade do processo.

(TRF-4 - AC: 21152 PR 94.04.21152-4, Relator: AMIR JOSÉ FINOCCHIARO SARTI, Data de Julgamento: 19/03/1998, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 20/05/1998 PÁGINA: 652)

3. A tutela antecipada de urgência é concedida mediante a presença simultânea da probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (cf. art. 300, CPC).

Cumprido destacar, desde logo, que em cognição sumária, inviável adentrar nos pormenores a respeito do entendimento exarado pelo Conselheiro Relator acerca de se o superveniente aumento do custo das obras de reforma da Arena da Baixada para realização da Copa do Mundo de 2014 da FIFA em Curitiba decorreram ou não de conduta/responsabilidade exclusiva do CAP ou de exigência própria da FIFA, pois tal demandaria análise mais detalhada do Convênio e todos os seus aditivos, bem como do laudo da FGV, reproduzido nos autos que tramitaram perante a 4ª Vara da Fazenda Pública (nº





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

0005199-77.2017.8.16.0004) e, quiçá, nova prova técnica a ser realizada durante a instrução processual.

Prematura, pois, a incursão nesta seara, neste momento inicial.

Tal, porém, não impede o exame da tutela urgente que guarda inúmeros outros fundamentos.

Com efeito, há destacar de pronto o argumento acerca da ilegitimidade do CAP para formulação de denúncia perante a Corte de Contas, que acabou acolhida e resultou no ato que se aponta nulo.

O Conselheiro Relator admitiu a denúncia, a pretexto de que a própria Constituição Federal permite, a qualquer cidadão, denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, §2º).

Contudo, a análise singela do conceito cidadão já afasta, por si só, a equiparação com o Clube Atlético Paranaense, que figurou como denunciante. Cidadão é, pois, o brasileiro nato ou naturalizado (nacional) que está no gozo dos direitos políticos e participa da vida do Estado.

Trata-se de pessoa natural.

O denunciante nem de longe se equipara ao conceito de cidadão, ainda que numa interpretação extensiva, inclusive porque é pessoa jurídica.

Logo, o argumento para admissão de sua legitimidade à denúncia parece, mesmo, falho e já derrubaria a análise da peça pelo Tribunal de Contas, que, aliás, disciplina em seu Regime Interno (art. 31) que





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

“a denúncia poderá ser oferecida por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato”, tal como consta da Constituição Federal.

Evidente que a legitimação atribuída ao cidadão tem por finalidade não extirpar a possibilidade de realizar o controle das contas públicas, enquanto principal destinatário das políticas públicas e fiscalizador delas. Daí, estarmos diante de um Estado Democrático de Direito.

A intenção do Constituinte, pois, não parece ter sido de atribuir a qualquer pessoa jurídica o mesmo poder, tanto que as nominou, mormente na espécie, em que se buscava mediante denúncia ao TCE tutelar interesses próprios, particulares e não a fiscalização das contas públicas.

E isso está delineado, ao que parece, na mera leitura do Convênio nº 19.275, na parte que interessa reproduzir:





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

### CLÁUSULA PRIMEIRA - Do Objeto

O presente Convênio tem por objeto a ação compartilhada, através da parceria técnica, administrativa e financeira entre o ESTADO, o MUNICÍPIO e o CAP para viabilizar a realização dos jogos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 na cidade de Curitiba com as necessárias adequações do Estádio e Centro de Imprensa, de propriedade do CAP.

#### Parágrafo Primeiro.

Fica desde já entendido entre as partes signatárias que o CAP se resguarda o direito de somente dar início às obras a partir da aprovação das leis autorizativas específicas que possibilitem a plena execução de todas as cláusulas e condições do presente instrumento.

#### Parágrafo Segundo.

Fica acordado que, para a viabilização do objeto especificado no caput desta Cláusula, se constituem em condições *sine qua non*, para o início do cumprimento das obrigações contidas neste instrumento, as seguintes medidas de competência do MUNICÍPIO: (i) melhoramentos da micro e macro drenagens na bacia de contribuição do Rio Água Verde para viabilização das obras; e (ii) desapropriações dos imóveis do entorno do Estádio já definidos pelo projeto aprovado pela FIFA.

### CLÁUSULA SEGUNDA - Do Valor

Para a execução das adequações do Estádio e do Centro de Imprensa, no valor estimado de até R\$ 135.000.000,00 (cento e trinta e cinco milhões de reais), as partes acordam em ratear o valor de forma equitativa, ou seja, cada uma ficará responsável pelo equivalente a até R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais).

#### Parágrafo Primeiro.

O valor mencionado nesta Cláusula será rateado da seguinte forma:

I – Ao ESTADO caberá aportar junto ao MUNICÍPIO o valor de até R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais), conforme Plano de Trabalho em anexo integrante do presente instrumento;





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

II – Ao **MUNICÍPIO** caberá a concessão de até R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) em incentivo construtivo, em benefício da realização dos projetos e obras do Estádio e seu Centro de Imprensa para a Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014;

III – Ao **CAP** caberá arcar com o valor estimado de até R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais), incluindo-se aqui o montante referente aos incentivos fiscais e aos projetos e obras já executados e pagos pelo **CAP**.

### Parágrafo Segundo.

O valor mencionado nesta Cláusula não poderá ser aumentado, salvo se o valor da menor proposta de preços apresentada pelas construtoras na respectiva seleção ultrapassar os montantes referidos na cláusula segunda, ou ainda, se ocorrer ampliação do objeto capaz de justificá-lo, dependendo de apresentação e aprovação prévia pelo **ESTADO** e pelo **MUNICÍPIO** de projeto adicional detalhado e de comprovação da fiel execução das etapas anteriores e com a devida prestação de contas, sendo sempre formalizado por aditivo.

### Parágrafo Terceiro.

A dotação orçamentária do **ESTADO** será indicada por meio de Aditivo ao presente Convênio ante a necessidade de adequações orçamentárias.

A denúncia formulada por pessoa jurídica aparentemente ilegítima foi admitida a pretexto de que os entes públicos teriam firmado compromisso de compartilhar TODOS os custos da obra de reforma da Arena da Baixada, quando, da mera interpretação literal se depreende que houve um limite desse compartilhamento de custos, expressamente indicado no Convênio.

Ora, e nem poderia ser diferente, já que, sabe-se, os recursos públicos são finitos e há uma série de outras obrigações a serem cumpridas não apenas decorrentes da lei orçamentária anual, mas principalmente pelos próprios limites mínimos previstos na Constituição Federal com gastos em determinadas rubricas (v.g. saúde - art. 198 e educação - art. 212).

Logo, não parecem ter os entes públicos (Estado e Município) em momento algum anuído com o compartilhamento total e irrestrito de





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

gastos com a reforma do estádio de esportes, que nem ao menos é bem público.

Sendo assim, parece bastante distorcido o fundamento de que se estava admitindo uma denúncia - reiterar-se, formulada por pessoa ilegítima - a fim de evitar maior dano ao erário, decorrente de futura e eventual aplicação de encargos de mora por delonga/inadimplemento do ente público (“indícios de materialidade de ilícito potencialmente danoso aos cofres públicos”), quando, em verdade, parece que o ente público em momento algum anuiu a esse tipo de obrigação e, aliás, nem parece que poderia, risco de, aí sim, esbarrar em fiscalização da Corte de Contas, que para isso se presta.

Ora, a Corte de Contas deve, antes de tudo, acautelar o correto uso dos gastos públicos, fiscalizar as contas públicas e não o revés, ou seja, impor novos gastos ao erário, com base em conjecturas e interpretações aparentemente distorcidas sobre o compromisso firmado por meio de Convênio.

Nessa linha, pontuou a inicial, com a concordância do Ministério Público que “não haveria competência do TCE para apreciar a denúncia, conforme entendimento da PGE, CGE e MPC, posto que ‘não compete ao Tribunal de Contas atuar na defesa de direitos eminentemente privados e disponíveis’ (conforme se extrai do relatório do Acórdão nº 701/22)”.

Destarte, o fato de o Convênio já ter seu prazo extinto há quase 7 anos, ou seja, desde 2015, é mesmo relevante, posto que a pretexto de impor aos entes públicos a formalização de aditivo contratual, se está, em verdade, estabelecendo novo convênio, sem que os próprios





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

entes públicos tenham dele participado, impondo unilateralmente obrigação decorrente de vontade exclusiva da entidade privada (CAP), que, aliás, deveria ter seus interesses colocados em segundo plano, em razão da supremacia do interesse público, que rege os contratos administrativos (bem assim convênio), o que parece ter sido pisoteado na decisão da Corte de Contas.

A propósito, a Lei 8.666/93, aplicável aos convênios por força do art. 116, prevê (art. 57, §2º) que toda prorrogação deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, ou seja, exige autorização dos entes públicos, que nem sequer participaram da negociação do aditivo ao convênio. Nessa esteira, o art. 106 da Lei Estadual nº 15.608/2007 estabelece que toda prorrogação deverá ser solicitada ainda no prazo de vigência do contrato e, reitera, que deve ser previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o ajuste.

Logo, já esgotado o prazo do Convênio e há muito, ou seja, há quase 7 anos, impor a realização de aditivo, traduziria, em verdade, a formação de novo negócio jurídico e negócio este imposto unilateralmente por uma das partes, justamente aquela cujos interesses não se sobrepõe aos interesses das partes relegadas: entes públicos.

Nessa linha, a prática empregada parece afetar os princípios administrativos do art. 37 da CF, além dos princípios gerais do direito contratual, especialmente “pacta sunt servanda”, sem olvidar outros tantos princípios aplicáveis e que, em se tratando de contrato administrativo, intensifica a ilegalidade apontada, já que, sabe-se, tal





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

princípio deve ser interpretado à luz da supremacia do interesse público, o que parece não ter sido feito.

Logo, não se pode sacrificar todo o sistema jurídico que rege os princípios aplicáveis à Administração Pública (art. 37, CF) e os princípios aplicáveis aos contratos administrativos (extensíveis aos convênios), a pretexto de obviar futuro e incerto dano ao erário, quando, em verdade, se cria uma obrigação antes inexistente aos entes públicos, provocando aumento de despesa não autorizada por lei e sequer acordada mediante contrato ou convênio, mediante proposta irrestrita de pessoa jurídica de direito privado e eu seu próprio benefício, pessoa esta que, diga-se, nem sequer cumpriu as obrigações originalmente assumidas no Convênio já extirpado.

A propósito, consta da inicial:

Inclusive, esqueceu-se de mencionar o lá Denunciante, CAP S/A, em ato de duvidosa boa-fé, o que também desconsidera o próprio Acórdão objeto dos autos, em que pese tenha sido trazido o argumento pela Procuradoria do Estado (Anexo 3), que o a CAP S/A não adimpliu com seu ônus contratual, ao passo que até a presente data **NÃO ENTREGOU A OBRA anexa ao estádio**, que seria cedida ao Estado e suas secretaria e **não arcou com o pagamento das desapropriações operadas pelo Estado.**

(...)

**A conduta do CAP S/A vem gerando danos ao erário pois, ainda: 1. Não entregou o Centro de Imprensa, integrante do objeto do Convênio; 2. Não entregou o espaço de 5.000m<sup>2</sup> ao Município; 3. Não pagou as desapropriações (que somam hoje, confortavelmente, mais de 34 milhões de reais).**





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, não parece haver espaço no ordenamento jurídico para autorizar aditivo contratual a quem não honrou suas obrigações originais e vem incessantemente postulando aumento de despesa, sem a devida contraprestação e, ainda, formular aditivo de negócio jurídico já findo há anos e sem sequer ouvir as partes oneradas.

Não parece desarrazoada, pois, a afirmação da inicial:

Então, conforme o exposto (que foi argumento erigido pela Procuradoria-Geral do Estado - **Anexo 3**; pelo MPC - **Anexo 6**; e Coordenadoria de Gestão - Anexo 5) enquanto vigia o Convênio, ciente de outras estimativas do custo da obra – *decorrentes de sua própria vontade e não exigência da FIFA* -, o CAP S/A detinha documentos e *know how* q para fundamentar e requerer a aplicação do §2º da cláusula segunda do ajuste, o que não fez, de modo que não pode, **após a extinção da avença 7 anos atrás, pretender instaurar discussões extemporâneas acerca do valor adequado da obra, muito menos perante o TCE.**

E mais não é preciso tecer nesse momento inicial, posto que tais fundamentos são suficientes para autorizar a tutela urgente.

Presente, pois, a probabilidade no direito do autor, dado o prejuízo ao patrimônio público decorrente do aumento da despesa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado de R\$346.246.274,19.

O perigo da demora também está presente, na medida em que foi dado prazo de 30 dias para que o Estado e Município apresente o termo aditivo, prazo este que está em vias de se encerrar.





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, presente a probabilidade do direito e perigo de dano, DEFIRO a antecipação de tutela (art. 300, CPC e art. 5º, §4º, Lei nº 4.717/65) para: a) suspender o ato que determinou o pagamento da quota parte supostamente competente ao Estado do Paraná e ao Município de Curitiba, no sétimo aditivo do Convênio n. 19.275 de 2010; b) suspender os efeitos de atos provenientes da celebração do Convênio 19.275, especialmente aceitação e pagamento da quota parte de cada ente público no sétimo aditivo contratual, objeto do Acórdão 701/22 do TCE-PR.

Determino a expedição de mandado de intimação aos réus via Oficial de Justiça, tendo em vista a urgência das medidas.

4. Citem-se os réus para responder a ação, no prazo legal.

5. Intime-se o Ministério Público.

Cumpra-se a Portaria da Secretaria Unificada das Varas da Fazenda Pública.

Curitiba, data da inserção no sistema.

**RAFAELA MARI TURRA**

**Juíza de Direito Substituta**





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

