TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	771331/17
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CAMBÉ
INTERESSADO:	CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA DE CAMBÉ, JOAO DALMACIO PAVINATO, MUNICÍPIO DE CAMBÉ, SILVIO PASCUETTO
ADVOGADO / PROCURADOR	GRACIANE DOS SANTOS LEAL, HALLEXANDREY MARX BINCOVSKI, LEANDRO SOUZA ROSA, MARCELA BATISTA FERNANDES, RENE EMANUEL BORTOTTO SPINASSI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3096/23 - Tribunal Pleno

Recurso de revisão. Alegação de negativa de vigência de leis e decretos. Conhecimento e provimento parcial. Afastamento de irregularidade, multa e restrição.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator originário)

Trata-se de Recurso de Revisão[1] interposto pelo Sr. *João Dalmacio Pavinato* em face do Acórdão n.º 4143/17-STP[2], por meio do qual esta Corte decidiu pelo provimento em parte do Recurso de Revista interposto contra o Acórdão n.º 3012/15-S2C[3], reformando parcialmente as irregularidades identificadas em convênios[4] celebrados entre o Município de Cambé e a Associação Comunitária de Segurança de Cambé.

Mediante o Acórdão n.º 3012/15-S2C, foram julgados irregulares os repasses efetuados pelo Município à referida Associação, no montante de R$ 1.531.000,00 (um milhão, quinhentos e trinta e um mil reais), tendo por escopo a execução de atividades de guarda municipal escolar, em razão de: a) utilização indevida do instituto do convênio para terceirização de atividade típica do poder público; b) contratação de pessoal sem concurso público; c) pagamentos indevidos por serviços contábeis; d) pagamentos irregulares de parcelamento de dívidas

[1] Peças 133/140.
[2] Peça 130.
[3] Peça 84.
[4] Convênios nº 07/2010, 07/2011 e 31/2012.

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

trabalhistas; d) irregularidades apontadas pelo Controle Interno na execução do convênio.

Determinou-se o recolhimento parcial do valor de R$ 114.163,45 (cento e quatorze mil, cento e sessenta e três reais e quarenta e cinco centavos), de forma solidária, pela Associação e seu Presidente à época, Sr. *Silvio Pasquetto*. Aplicou-se a multa prevista no artigo 87, V, "a"[5], da LC 113/2005 ao ora recorrente, Sr. *João Dalmacio Pavinato* (então Prefeito Municipal), em razão da utilização indevida dos convênios com a finalidade de terceirização de pessoal. E decidiu-se pela inclusão dos nomes dos Srs. *Silvio Pasquetto* e *João Dalmacio Pavinato* no cadastro dos responsáveis com contas irregulares.

O Acórdão proferido em sede de Recurso de Revista converteu em ressalva a irregularidade do achado n.º 2 do Relatório de Inspeção, relativa ao pagamento indevido de despesas contábeis, excluindo a condenação ao ressarcimento de R$ 13.450,00 (treze mil, quatrocentos e cinquenta reais); quanto aos achados nº 3, 4, 5 e 6, afastou a responsabilidade solidária do Sr. *Silvio Pascuetto* em relação à devolução de valores[6].

Fundamentando seus argumentos no inciso III[7] do artigo 74 da LC 113/2005, o recorrente pugna pela modificação da decisão proferida, a fim de que sejam convertidas em ressalva as irregularidades, com a não inclusão de seu nome no cadastro dos gestores com contas irregulares.

O recurso foi recebido, conforme Despacho n.º 2239/17-GCIZL[8].

A Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, mediante o Parecer n.º 15/18-COFIT[9], opinou pelo não provimento.

O recorrente juntou aos autos manifestações complementares[10], devidamente recebidas por despacho deste Relator[11].

---

[5] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:
V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:
a) nomear ou contratar, ainda que sob a aparência de concurso público ou contratação temporária, exceto para cargos em comissão, sem a realização de prova ou teste seletivo;

[6] Achados: nº3: pagamentos irregulares com o parcelamento de dívidas trabalhistas; nº 4: despesas com o pagamento de multas e/ou juros; nº 5: despesas com o pagamento de acordos trabalhistas; nº 6: irregularidades apontadas pelo Sistema de Controle Interno Municipal na execução do convênio em exercícios anteriores.

[7] Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

[8] Peça 141.

[9] Peça 148.

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

Após, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução n.º 3840/22-CGM[12], manifestou-se conclusivamente pelo desprovimento do recurso.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer n.º 751/22-3PC[13]).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

O Regimento Interno dispõe acerca dos pressupostos para interposição do Recurso de Revisão, nesses termos:

> **Art. 486**. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:
>
> **I** - acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara, ou do Pleno nas hipóteses do art. 484;
>
> **II** - nas decisões em Pedido de Rescisão;
>
> **III** - negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;
>
> **IV** - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.

Depreende-se, assim, que se trata de medida impugnatória excepcional, de fundamentação vinculada; para que tenha cabimento, exige-se a presença de requisitos previamente estabelecidos.

Inicialmente, ratifico o recebimento do presente recurso, por entender cumpridos os pressupostos de admissibilidade.

Quanto ao mérito, contudo, entendo que não merece prosperar, conforme fundamentos que passo a expor.

Em suas razões recursais, o ex-gestor municipal aduz, em síntese, que o Acórdão n.º 4143/17-STP "foi parcialmente fundamentado em uma interpretação equivocada da Constituição Federal, artigo 144, parágrafo 8º. Também

[10] Peças 152/153.
[11] Despacho nº 921/19-GCILB, peça 155.
[12] Peça 167.
[13] Peça 168.

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

não considerou analogicamente e dentro dos Princípios Gerais de Direito a Lei 13.019/2014, no seu artigo 46, I, § 1º e § 2º, bem como o art. 1º do Decreto Federal n.º 2.271/97."

Pois bem.

A Constituição Federal, em seu artigo 144, § 8º, dispõe:

> **Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]
>
> **§ 8º.** Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O recorrente não esclareceu em que consistiu a suposta interpretação equivocada desta Corte acerca desse dispositivo; tampouco se verifica na decisão combatida qualquer negativa de vigência da regra que autoriza os Municípios a constituírem suas guardas municipais.

Extrai-se dos autos que os serviços terceirizados, prestados pela Associação Comunitária de Segurança de Cambé, diziam respeito às atividades de segurança das escolas. Ou seja, a Associação foi utilizada como instrumento com vistas à contratação de pessoal para prover tal função.

Conforme exposto no Acórdão recorrido, os serviços de segurança pública não admitem delegação mediante transferência voluntária do Município à entidade do terceiro setor. A terceirização irregular foi utilizada como forma de propiciar a realização de despesas sem licitação e contratação de pessoal sem concurso público.

Outro argumento apresentado pelo ex-gestor diz respeito à inobservância ao artigo 1º do Decreto Federal n.º 2.271/97, que assim disciplina:

> **Art. 1º.** No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.
>
> **§ 1º.** As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção,

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

> reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. [...]

Cumpre destacar que referido decreto trata da contratação de serviços pela Administração Pública Federal, não dispondo acerca da Administração Municipal.

De todo modo, como bem pontuado pela unidade técnica[14]:

> O recorrente tão somente se limitou a apresentar como parâmetro o artigo 1º do Decreto Federal nº 2.271/97, responsável por dispor sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e funcional.
>
> Neste particular, não há que se falar em negativa de vigência, pois referido Decreto versa sobre a contratação de serviços no âmbito da administração pública, o que não se confunde com o instituto do convênio em que há a comunhão de esforços para o atingimento de uma atividade social e de interesse comum entre as partes convenentes. Trata-se, portanto de regimes jurídicos diversos, não se podendo cogitar na aplicabilidade do decreto à hipótese sob exame.
>
> Ademais, ainda que assim não fosse, referido decreto permite a execução indireta apenas de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares [...].

Nos termos do Acórdão recorrido, a segurança pública deve ser executada pelos Órgãos de que tratam o artigo 144[15] da Constituição Federal, com a possibilidade de os Municípios constituírem guardas municipais.

No caso em tela, ficou caracterizada a irregularidade da terceirização, em virtude de ter sido utilizada entidade do terceiro setor, a quem não é permitida a delegação de serviços dessa natureza e, quanto à sua execução, houve mera interposição de pessoa para contratação de pessoal, em burla à exigência constitucional de concurso público e de processo licitatório.

---

[14] Parecer nº 15/18-COFIT, peça 148.

[15] Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I - polícia federal;
II - polícia rodoviária federal;
III - polícia ferroviária federal;
IV - polícias civis;
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (...)
§ 8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

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

O ex-gestor assevera também que houve negativa de vigência da Lei n.º 13.019/2014, em seu artigo 46, I, § 1º e § 2º:

> **Art. 46.** Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:
>
> **I -** remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;
>
> **§ 1º.** A inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios.
>
> **§ 2º.** A inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes.

Pretende que o item relativo aos pagamentos irregulares de dívidas trabalhistas seja convertido em ressalva, alegando que os recursos em questão foram aplicados nos objetivos traçados no plano de trabalho, que a Associação Comunitária de Segurança acumulou déficit nos exercícios de 2007 e 2008 devido ao fato de que necessitava de repasses do Município no valor correspondente às suas despesas, mas como isso não ocorreu, algumas obrigações não teriam sido honradas. Assim, teria optado por pagar obrigações da Associação, surgidas a partir da sua atuação deficitária.

Cabe frisar, inicialmente, que referida lei nem era vigente à época da prática das irregularidades (exercícios de 2010 a 2012). E, mesmo que assim o fosse, o caso em apreço não se relaciona à inadimplência da Administração Pública, pois o Município repassou todo o montante previsto nos convênios; a entidade é que o utilizou de forma indevida. E o inciso I, supratranscrito, simplesmente relaciona as despesas que podem ser pagas com recursos vinculados à parceria.

Nessa senda, tem-se que o ex-gestor não logrou êxito em demonstrar eventual negativa de vigência incorrida pelo Acórdão ao reconhecer a

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

irregularidade das contas em razão de pagamentos irregulares de dívidas trabalhistas, as quais não se justificam frente ao interesse público.

Aduz o recorrente que não houve burla aos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal[16], haja vista que as contratações em questão são passíveis de serem terceirizadas; cita o teor do artigo 35[17] da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, o qual dispõe sobre o limite da despesa total com pessoal.

---

[16] Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

[17] Art. 35. O disposto no parágrafo 1º, do artigo 18, da Lei Complementar nº 101, de 2000, aplicam-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos.
Parágrafo Único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do "caput":
III - que não estejam formalmente previstos os cargos e empregos no quadro pessoal do ente ou entidade e que, cumulativamente, sejam atividades restritas às atividades meio, sendo vedada em qualquer caso a terceirização de atividades indelegáveis, próprias do ente ou entidade relativas às suas atividades fins;

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

Ocorre que se comprovou nos autos, efetivamente, a realização de despesas em substituição de pessoal, com a terceirização das atividades de segurança, típicas da Administração Pública.

A circunstância de inexistência do cargo público de guarda municipal não ocasiona, por si só, dispensa da contabilização dos pagamentos correspondentes como despesas de pessoal. Na parte final do inciso III do artigo 35 da aludida lei do Município, disciplinou-se que é "vedada em qualquer caso a terceirização de atividades indelegáveis, próprias do ente ou entidade relativas às suas atividades fins".

Nesse contexto, entendo que a decisão recorrida não negou vigência a qualquer lei ou decreto.

Constando dos autos que este Tribunal já proferiu duas decisões de mérito com o fim de bem decidir, resta descabido, nesse momento processual, que se retroceda à análise de todo o contexto fático-probatório, esmiuçando-se novamente os itens que ensejaram o julgamento pela irregularidade das contas.

Nesse sentido, saliento que as demais alegações recursais, não vinculadas à ocorrência da hipótese prevista no inciso III do artigo 74 da LC 113/2005, não são passíveis de serem apreciadas em sede de Recurso de Revisão.

Diante desse cenário, em consonância com as manifestações técnica e Ministerial, concluo que o presente recurso não merece provimento.

3. VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Ante o exposto, acompanhando as manifestações uniformes, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. *João Dalmacio Pavinato*.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para rearranjo dos autos e encaminhamento ao Relator competente, conforme artigo 32, § 3º[18], do Regimento Interno.

[18] Art. 32, § 3º. O Relator do processo originário será também competente para a execução, exceto quando houver modificação da decisão em grau de recurso, hipótese em que essa será de competência do Relator do recurso.

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

4. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo senhor *João Dalmacio Pavinato* em face do Acórdão n.º 4143/17-STP, por meio do qual esta Corte decidiu pelo provimento em parte do Recurso de Revista interposto contra o Acórdão n.º 3012/15-S2C, reformando parcialmente as irregularidades identificadas em convênios celebrados entre o Município de Cambé e a Associação Comunitária de Segurança de Cambé.

Por meio do Acórdão n.º 3012/15-S2C, foram julgados irregulares os repasses efetuados pelo Município à referida Associação, no montante de R$ 1.531.000,00 (um milhão, quinhentos e trinta e um mil reais), em razão da: a) utilização indevida do instituto do convênio para terceirização de atividade típica do poder público; b) contratação de pessoal sem concurso público; c) pagamentos indevidos por serviços contábeis; d) pagamentos irregulares de parcelamento de dívidas trabalhistas; d) irregularidades apontadas pelo Controle Interno na execução do convênio.

Determinou-se o recolhimento parcial do valor de R$ 114.163,45 (cento e quatorze mil, cento e sessenta e três reais e quarenta e cinco centavos), de forma solidária, pela Associação e seu Presidente à época, Sr. Silvio Pascuetto. Aplicou-se a multa prevista no artigo 87, V, “a”, da LC 113/2005 ao ora recorrente, Sr. *João Dalmacio Pavinato* (então Prefeito Municipal), em razão da utilização indevida dos convênios com a finalidade de terceirização de pessoal. E decidiu-se pela inclusão dos nomes dos Srs. *Silvio Pascuetto* e *João Dalmacio Pavinato* no cadastro dos responsáveis com contas irregulares.

Em sede de Recurso de Revista foi convertida em ressalva a irregularidade do achado nº 2 do Relatório de Inspeção, relativa ao pagamento indevido de despesas contábeis, excluindo a condenação ao ressarcimento de R$ 13.450,00 (treze mil, quatrocentos e cinquenta reais); quanto aos achados n.^{os} 3, 4, 5 e 6, restou afastada a responsabilidade solidária do Sr. *Silvio Pascuetto* em relação à devolução de valores.

Fundamentando seus argumentos no inciso III do artigo 74 da LC 113/2005, o recorrente pugna pela modificação da decisão proferida, a fim de que

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

sejam convertidas em ressalvas as irregularidades a ele impostas, com a não inclusão de seu nome no cadastro dos gestores com contas irregulares.

Recebido (peça 141) e após sua regular tramitação, o Exmo. Relator, acompanhando as manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, proferiu o voto condutor no sentido de negar provimento ao presente Recurso de Revisão, consignando

> Extrai-se dos autos que os serviços terceirizados, prestados pela Associação Comunitária de Segurança de Cambé, diziam respeito às atividades de segurança das escolas. Ou seja, a Associação foi utilizada como instrumento com vistas à contratação de pessoal para prover tal função. Conforme exposto no Acórdão recorrido, os serviços de segurança pública não admitem delegação mediante transferência voluntária do Município à entidade do terceiro setor. A terceirização irregular foi utilizada como forma de propiciar a realização de despesas sem licitação e contratação de pessoal sem concurso público.
>
> [...]
>
> Nos termos do Acórdão recorrido, a segurança pública deve ser executada pelos Órgãos de que tratam o artigo 144 da Constituição Federal, com a possibilidade de os Municípios constituírem guardas municipais. No caso em tela, ficou caracterizada a irregularidade da terceirização, em virtude de ter sido utilizada entidade do terceiro setor, a quem não é permitida a delegação de serviços dessa natureza e, quanto à sua execução, houve mera interposição de pessoa para contratação de pessoal, em burla à exigência constitucional de concurso público e de processo licitatório.
>
> [...]
>
> Ocorre que se comprovou nos autos, efetivamente, a realização de despesas em substituição de pessoal, com a terceirização das atividades de segurança, típicas da Administração Pública.

Em que pese o bem lançado voto condutor **divirjo parcialmente** dos fundamentos nele expostos, pois entendo que a terceirização aventada pelo Município de Cambé, nos exercícios de 2010 a 2012, não se tratava de terceirização de atividade típica da administração pública, ou seja, de guardas municipais, no sentido de segurança pública, mas sim de vigias/monitores escolares.

Da leitura das atas notariais anexadas às peças 158 e 159 denota-se que as atividades dos terceirizados se restringiam ao ambiente das escolas

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

municipais, os quais auxiliavam na entrada/saída de alunos, abertura e fechamento de portões e no auxílio da manutenção da organização interna das instituições escolares.

Ademais, esta atuação específica na vigilância das escolas, resta evidenciada na Cláusula segunda dos Termos de Cooperações firmados, a exemplo do termo anexado à peça 01, fl. 02, que assim dispõe sobre a fiscalização da execução do objeto:

> A fiscalização da execução do objeto constante do presente Termo ficará a cargo da Prefeitura Municipal de Cambé, através da **Secretaria Municipal de Educação**, para verificação da correta aplicação dos recursos liberados. (sem grifos no original)

Consigne ainda, que o plano de trabalho dos termos de cooperações previa o seguinte:

> EFETUAR A **VIGILÂNCIA EM 20 (VINTE) ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO MUNICÍPIO DE CAMBE**, POIS, A CIDADE NÃO POSSUI VIGILANTES ESCOLARES PARA EFETUAR A GUARDA E A SEGURANÇA DOS ALUNOS E FUNCIONÁRIOS DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL. A ASSOCIAÇAO COMUNITARIA DE SEGURANÇA E A ÚNICA ENTIDADE DO MUNICÍPIO A EFETUAR ESTE TIPO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. (fl. 02, peça 10 – sem grifos no original).

No estatuto da entidade conveniada, conforme relatório de fls. 02, anexado à peça 12 consta que

> A Associação Comunitária de Segurança, contém no seu estatuto como uma das finalidades para que foi constituída, **desempenhar a função de guarda escolar no município.** Para cumprir essa finalidade, recebe recursos da Prefeitura de forma subvencionada.

Analisando as transcrições acima, não vislumbro que a entidade conveniada, constituída sob a forma de associação comunitária, exerça atividades de **segurança pública**, propriamente dita, nos termos propugnados pelo art. 144 da Constituição Federal que apregoa:

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

> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
>
> I. Polícia Federal;
> II. Polícia rodoviária federal;
> III. Polícia ferroviária federal;
> IV. Polícias civis;
> V. Polícias militares e corpos de bombeiros militares;
> VI. Polícias penas federais, estaduais e distritais.
>
> [...]
>
> § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações**, conforme dispuser a lei. (Lei nº 13.022, de 2014)**

A comparação das atividades da associação com as instituições/órgãos responsáveis pela **segurança pública** na forma do texto constitucional não me parece razoável, principalmente porque as "guardas municipais" só restaram regulamentadas *a posteriori* pela Lei Federal 13.022 em 2014.

Assim, baseado no anteriormente exposto, entendo que o objeto dos termos de cooperações firmado pelo Município de Cambé com a Associação Comunitária de Segurança Pública tratava-se de terceirização de serviços de "guardas escolares", no sentido de "vigilância" e "monitoramento" escolares, serviços estes caracterizados como atividades meio da administração pública, cuja terceirização é legalmente possível.

Não obstante, em sede recursal, o recorrente enfatiza a ausência de previsão no quadro de pessoal destes serviços, o que corrobora o entendimento de tratar-se de atividade meio, passível de terceirização.

Desta feita, proponho o provimento parcial do presente recurso a fim de afastar a irregularidade referente à "*utilização indevida do instituto do convênio com a finalidade de terceirizar atividade de Segurança Pública*", *a multa imposta ao senhor João Dalmácio Pavinato*, CPF nº. 499.565.829-72, detentor, à época, do cargo de Prefeito Municipal (gestão de 01/01/2009 a 31/12/2016) em decorrência do referido apontamento, bem como, *a restrição relativa à ausência de Cômputo dos*

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

Gastos nas Despesas de Pessoal, em Infração aos arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por tratar-se de atividade meio, passível de terceirização.

No mais, acompanho o voto condutor, mantendo a fundamentação e conclusões expostas no Acórdão 4143/17 – STP (peça 130).

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISÃO

ACORDAM

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

Conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de afastar a irregularidade referente à "*utilização indevida do instituto do convênio com a finalidade de terceirizar atividade de Segurança Pública*", *a multa imposta ao senhor João Dalmácio Pavinato*, CPF n.º 499.565.829-72, detentor, à época, do cargo de Prefeito Municipal (gestão de 01/01/2009 a 31/12/2016) em decorrência do referido apontamento, bem como, *a restrição relativa à ausência de Cômputo dos Gastos nas Despesas de Pessoal, em Infração aos arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal*, por tratar-se de atividade meio, passível de terceirização. No mais, acompanhar o voto condutor, mantendo a fundamentação e conclusões expostas no Acórdão 4143/17 – STP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Presidente Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. (voto vencedor)

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA votou pelo conhecimento e desprovimento do Recurso de Revisão, sendo acompanhado pelos Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. (voto vencido)

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 5 de outubro de 2023 – Sessão Virtual nº 18.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

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.EBFB.GOLD