



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 31220/22  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMBÉ  
INTERESSADO: ANA PAULA DE ANGELI ANDRADE, ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A MATERNIDADE E A INFÂNCIA DE CAMBÉ, CECÍLIO DE ARAÚJO PEREIRA, CONRADO ANGELO SCHELLER, EDILAINE MORETTI NOGANINE, ELIZEU VIDOTTI, JAIR GUILLEN PONCE, JOAO DALMACIO PAVINATO, JOSE CARLOS CAMARGO, JOSE DO CARMO GARCIA, MARCIO JOSE DA SILVA, MUNICÍPIO DE CAMBÉ, PAULO RO GÉRIO DE LIMA, SILVANIR RODRIGUES DA SILVA  
ADVOGADO / PROCURADOR: ALEX CAETANO DOS REIS, CAMILA DE FREITAS PEREIRA, FERNANDO PEREIRA DE GÓES, GRACIANE DOS SANTOS LEAL, HALLEXANDREY MARX BINCOVSKI, JOSIANE RIBEIRO DOS SANTOS BRITO, KARINE SILVA DIAS, LEANDRO SOUZA ROSA, MARCELA BATISTA FERNANDES, RENE EMANUEL BORTOTTO SPINASSI, TAMARA LUCAS DE BRITO, WINNICIUS PEREIRA DE GOES  
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

### ACÓRDÃO Nº 1189/23 - Tribunal Pleno

Recursos de revista. **2.** Tomada de Contas Extraordinária originada de Relatório de Inspeção realizado em razão de Denúncia. Quarenta e seis (46) transferências voluntárias firmadas entre o Município de Cambé e a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé – APMI entre os exercícios de 2012 a 2016. **3.1.** Composição irregular da direção da APMI. Exercício concomitante de cargos no Município e na entidade por (4) pessoas. Descumprimento do disposto no art. 9, XII, alíneas 'a' e 'b', da Resolução n.º 28/2011 deste Tribunal, que vedam a transferência de recursos às entidades privadas que tenham como dirigentes ou controladores membros do Poder Executivo concedente ou servidor público deste, salvo se comprovada a inexistência de conflito com o interesse público. Irregularidade. Aplicação de multa. **3.2.** Terceirização irregular de mão de obra. Contratação de servidores públicos municipais por meio de pessoa interposta, em desobediência à regra constitucional do concurso público insculpida no art. 37, II da CF 88. Irregularidade. Aplicação de multa. **3.3.** Ausência de aplicação financeira dos recursos repassados. Obrigatoriedade prevista no art. 116, § 4º da Lei n.º 8666/93. Irregularidade. Devolução dos valores não auferidos pelos gestores da APMI, proporcionalmente aos períodos de gestão, solidariamente com a entidade. **3.4.** Não contabilização das despesas com pessoal incorridas nos convênios no cômputo das despesas de pessoal do município. Portaria n.º 233/19-STN. Ausência de critérios para o adequado registro contábil dos valores. Afastamento da multa aplicada ao Prefeito. **3.5.** Não implementação das



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recomendações feitas por este Tribunal no Acórdão n.º 1798/10-Segunda Câmara e no Acórdão n.º 737/12-Tribunal Pleno. Interposição de recursos. Suspensão das decisões. Afastamento da multa aplicada ao Prefeito. 4. Conhecimento e provimento parcial do recurso apresentado pelo ex-Prefeito de Cambé. Afastamento das multas aplicadas em virtude da não contabilização das despesas com pessoal conforme determina o art. 18 da LRF, maculando os índices de que trata o art. 19 do mesmo dispositivo legal, assim como da sanção decorrente da não implementação das recomendações feitas por este Tribunal no Acórdão 1798/10-S2C e 737/12-STP. Conhecimento e desprovimento dos recursos interpostos pelos gestores da APMI. Manutenção dos demais dispositivos do acórdão recorrido.

### RELATÓRIO

Trata-se de RECURSOS DE REVISTA interpostos por JOÃO DALMÁCIO PAVINATO (peça 272), então Prefeito de Cambé, por MÁRCIO JOSÉ DA SILVA (peça 274) e JAIR GUILLEN PONCE (peça 277), então Presidentes da Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé, em face do **Acórdão n.º 1489/21-Segunda Câmara** (peça 254), de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, cuja parte dispositiva assim dispõe:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro **NESTOR BAPTISTA**, por unanimidade, em:

I – Julgar PROCEDENTE a presente Tomada de Contas Extraordinária, para julgar IRREGULAR: (i) a composição irregular da direção da Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé; (ii) a terceirização irregular de mão de obra; (iii) a ausência de aplicação financeira dos recursos repassados, nos termos do Relatório de Inspeção nº 03/2016, referentes aos convênios firmados entre o Município de Cambé e a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé.

II – aplicar as seguintes sanções:

(i) uma multa ao Sr. João Dalmácio Pavinato, CPF nº 499.565.829- 72, Prefeito Municipal de Cambé e ordenador dos repasses (período 01/01/2009 a 31/12/2016), nos termos do Art. 87, IV, g, da Lei Complementar 113/2005, em razão do descumprimento do disposto no Art. 9, XII, “b”, da Resolução nº 28/2011 deste Tribunal;

(ii) uma multa ao Sr. João Dalmácio Pavinato, CPF nº 499.565.829- 72, Prefeito Municipal de Cambé e ordenador dos repasses (período 01/01/2009 a 31/12/2016), nos termos do Art. 87, V, a, da Lei Complementar 113/2005, em razão da contratação de servidores públicos municipais por meio de pessoa interposta, em desobediência à regra constitucional do concurso público, insculpido no Art. 37, II da CF 88;

(iii) uma multa ao Sr. João Dalmácio Pavinato, CPF nº 499.565.829- 72, Prefeito Municipal de Cambé e ordenador dos repasses (período 01/01/2009 a 31/12/2016), nos termos do Art. 87, IV, g, da Lei Complementar 113/2005, em razão da não contabilização das despesas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com pessoal conforme determina o Art. 18 da LRF, maculando os índices de que trata o Art. 19 do mesmo dispositivo legal;

(iv) uma multa ao Sr. João Dalmácio Pavinato, CPF nº 499.565.829- 72, Prefeito Municipal de Cambé e ordenador dos repasses (período 01/01/2009 a 31/12/2016), nos termos do Art. 87, IV, g, da Lei Complementar 113/2005, em razão da não implementação das recomendações feitas por este Tribunal no Acórdão 1798/10-S2C e 737/12-STP;

III – determinar a devolução de R\$ 66.295,25 (sessenta e seis mil, duzentos e noventa e cinco reais e vinte e cinco centavos) pelos Srs. Paulo Rogério de Lima, CPF nº 737.521.349-68, Presidente da APMI e ordenador das despesas no período de 01/01/2012 a 22/06/2013; Sr. Márcio José da Silva, CPF nº 031.743.729- 17, no cargo de Presidente da APMI e ordenador das despesa no período de 23/06/2013 a 30/03/2014; Sr. Jair Gullen Ponce, CPF nº 206.944.829-00, no cargo de Presidente da APMI e ordenador das despesa no período de 31/03/2014 a 19/05/2016, solidariamente com a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé, nos termos individualizados no Relatório de Inspeção nº 03/2016, página 25 (peça 138);

IV – determinar, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX;

V – encaminhar à Diretoria de Protocolo (DP) para a adoção das providências cabíveis.

Quórum: Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

2. Os recursos foram recebidos pelo relator da decisão atacada, nos termos do Despacho n.º 154/22-GCNB (peça 279), e, autuados, foram a mim distribuídos, conforme Termo de Distribuição n.º 604/22 (peça 282).

3. O senhor JOÃO DALMÁCIO PAVINATO, ex-Prefeito de Cambé, mediante petição à peça 272, após breve retrospecto dos fatos, em que relata ter oposto Embargos de Declaração<sup>1</sup> (peça 257) em face do Acórdão n.º 1489/21-Segunda Câmara ora recorrido, apresenta suas razões de recurso em relação a cada um dos itens combatidos, conforme a seguir indicado:

### **I). Composição irregular da direção da Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé:**

<sup>1</sup> Julgados parcialmente procedentes pelo Acórdão n.º 3359/21-Segunda Câmara (peça 269), para correção de erro material, nos seguintes termos:

**Acordam** os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **NESTOR BAPTISTA**, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** dos Embargos de Declaração opostos, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, dar-lhes **PROVIMENTO PARCIAL**, apenas para corrigir erro material na indicação de dispositivo legal em parte da fundamentação do Acórdão embargado, onde indicou-se o art. 6º do Estatuto da Entidade e o correto seria o art. 16, conforme item “b” da fundamentação, mantendo-se, no mérito, a integralidade, do Acórdão 1489/21 da Segunda Câmara, deste Tribunal de Contas;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP) para os devidos trâmites, efetuando-se a inversão do feito a fim de que voltem a tramitar como autos principais;

III – encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as devidas providências.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. O recorrente aborda as 4 situações consideradas irregulares pela decisão recorrida, concernentes ao exercício concomitante de cargos públicos com funções na APMI, vedado pelo art. 9, XII, “b”, da Resolução n.º 28/2011 deste Tribunal.

5. Quanto ao senhor MÁRCIO JOSÉ DA SILVA, argumenta que este assumiu a presidência da entidade quando já não ocupava cargo comissionado na Prefeitura de Cambé, posto ter sido exonerado em 01/07/2013, mesma data em que tomou posse na presidência da entidade. Em relação ao período em que atuou como Secretário da entidade, a partir de 21/03/2016, assevera que a APMI já não recebia subvenção da municipalidade, uma vez que todos os convênios foram encerrados em 2015, não havendo, portanto, nenhum impedimento para que ocupasse concomitantemente um cargo público.

6. De outra feita, alega ainda que **não merece prosperar** o entendimento de que EDUARDO ROBERTO PAVINATO, MARIA APARECIDA ANDRÉ PASCUETO e JOSIANE RIBEIRO DOS SANTOS BRITO fizeram parte da **direção** da entidade:

Veja-se que, nos termos do art. 9º, XII, da Resolução 28/2011, do TCE/PR, a vedação ora combatida incide quando há “transferência de recursos às entidades sem fins lucrativos que tenham como dirigentes ou controladores” (destacou-se) membros do Poder Executivo da concedente e outros casos expressos na Resolução.

*In casu*, EDUARDO ROBERTO PAVINATO foi segundo e primeiro tesoureiro, enquanto MARIA APARECIDA ANDRÉ PASCUETO era Vice-Presidente; nunca ocupou cargo de Presidente da entidade e nem assinou documentos como tal. Por fim, JOSIANE RIBEIRO DOS SANTOS BRITO era membro do Conselho Fiscal.

Logo, não há que se falar em cargos de dirigentes ou controladores.

No ponto, acresce esclarecer que a estrutura administrativa da APMI/Cambé está disposta no art. 11 do seu Estatuto Social (anexo 01 do relatório de inspeção, peça 138), e não no art. 16, sendo que não se deve confundir “Diretoria” com os cargos de “dirigentes ou controladores”.

A Diretoria é composta pelo Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário, 1º Tesoureiro e 2º Tesoureiro, conforme art. 16 do Estatuto; porém, não são todos “dirigentes ou controladores”, como afoitamente entendido na deliberação fustigada.

Aliás, mesmo o art. 6º, “a”, da Ata de Fundação da APMI/Cambé é claro ao explicitar a função de Presidente da entidade como sendo **o único cargo dirigente ou controlador**, porquanto dispõe que o **“Presidente, que representará a Associação em Juízo e fora dele, autorizará as despesas e visará os documentos da tesouraria, rubricará os livros** (Caixa, Donativos, Registro de Sócios, etc.) **e documentos de responsabilidade; designará as pessoas e as comissões**, que se deverão ocupar de determinados trabalhos; **apresentará** anualmente, por ocasião da Assembleia Geral Ordinária, **relatório das atividades da Associação**, durante o exercício, **presidirá as Reuniões da Diretoria e das Assembleias Gerais Ordinárias e Extraordinárias**, com voto de desempate; **em fim superintenderá todos os demais serviços da Associação, tomando todas as medidas necessárias ao cumprimento desses Estatutos”** (Destacou-se).

Da mesma forma, o Estatuto da entidade, em seu art. 18, preconiza que **“Ao Presidente compete: I. Convocar e presidir** as reuniões das Assembleias Gerais, com voto de desempate; **II. Representar** a APMI de Cambé ativa e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

passivamente em Juízo e fora dele, bem como nas relações com terceiros, podendo para tal fim, constituir mandatário; III. **Autorizar** as despesas, **visar** documentos da Tesouraria, **passar recibos e dar quitações**, em conjunto com o 1º Tesoureiro; IV. **Rubricar** os livros-caixas de donativos e de registro de associados; V. **Firmar** acordos, contratos, convênios e documentos de responsabilidade da APMI de Cambé, com anuência da Diretoria e membros Conselho Fiscal, sempre assinando em conjunto com o 1º Tesoureiro; VI. **Movimentar** contas e recursos da APMI de Cambé, em conjunto com o 1º Tesoureiro; VII. **Apresentar** anualmente, por ocasião da Assembleia Geral Ordinária, Relatório das Atividades da APMI de Cambé do exercício anterior; VIII. **RECEBER OU AUTORIZAR QUE SEJAM RECEBIDOS QUAISQUER AUXÍLIOS OU SUBVENÇÕES ORIUNDAS TANTO DE ENTIDADES PÚBLICAS, AUTÁRQUICAS OU PARTICULARES**; IX. **Indicar, contratar, demitir, e fixar** a remuneração, e estabelecer o plano de cargos e salários dos funcionários da APMI de Cambé; X. **Nomear** e constituir diretores executivos e procuradores; XI. **Elaborar** o Plano de Trabalho Anual da APMI de Cambé, para deliberação da Diretoria Social; XII. **Fazer** delegações de competência aos Diretores, Chefes de Serviços e funcionários, quando se fizer necessário; XIII. **Fixar** o valor das contribuições dos associados, para deliberação da Diretoria; XIV. **Zelar** pela convivência harmoniosa entre os associados” (Destacou-se).

Então, é irretorquível que o cargo dirigente ou controlador é o do Presidente da Entidade, e não o dos demais membros da Diretoria.

7. Ademais, entende que o acórdão recorrido **deixou de considerar a exceção** prevista no art. 9º, XII, “b” (parte final) da Resolução-TCE/PR nº 28/2011, que admite o exercício simultâneo de cargos na entidade repassadora e na tomadora “se comprovada a inexistência de conflito com o interesse público”.

8. Neste contexto, alega que **inexistia conflito de interesse** entre os agentes EDUARDO ROBERTO PAVINATO (Secretário de Administração), MARIA APARECIDA ANDRÉ PASCUETO (Vice-Prefeita) e JOSIANE RIBEIRO DOS SANTOS BRITO (Ouvidora/Procuradoria), já que as secretarias em que estavam lotados não formalizavam convênio com a APMI/Cambé nem exerciam influência no orçamento público e/ou em outra forma de destinação dos recursos. Outrossim, refere que este Tribunal já se posicionou em igual sentido no Acórdão n.º 1466/16-Pleno, do qual transcreve trecho.

### II) Terceirização irregular de mão de obra:

9. O recorrente relata que quando assumiu a gestão municipal, em 01/01/2009, a Prefeitura de Cambé não gerenciava diretamente nenhuma creche, situação que teria se modificado substancialmente com os seus mandatos (2009-2012 e 2013-2016), “porquanto as novas creches, inauguradas a partir de tal data, passaram a contar com a Municipalidade como administradora direta, contendo servidores aprovados em concurso público.” A fim de exemplificar a situação, reproduz quadro já apresentado por ocasião do contraditório (peça 193).

10. Ademais, assevera que no seu período de governo “**NENHUM novo programa ou serviço criado foi repassado para a APMI/Cambé, o que revela inequivocamente a intenção real e efetiva de encerrar o convênio**”. Afirma ainda não ter sido ele “quem gerou as demandas atendidas pela APMI/Cambé”, pois



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

essas teriam decorrido “de uma prática local que remonta ao final da década de 1.970.”

11. Defende que, tendo assumido uma administração “que mantinha múltiplos convênios com uma única entidade, escassez de funcionários e de espaço físico, aumento significativo na demanda, obrigações constitucionais que deveriam ser cumpridas e orçamento delimitado (...) enquanto gestor municipal, não tinha escolhas viáveis disponíveis e, muito menos, capacidade financeira para encerrar os convênios com a entidade, na forma recomendada pelo TCE/PR.”

12. Assegura que, sob sua gestão, o Município “além de assumir diretamente as novas creches inauguradas com servidores efetivos, iniciou um processo de transição, em que o Poder Público passaria a assumir a gestão das creches até então gerenciadas pela APMI/Cambé.”. Relata porém que, “em virtude de diversas dificuldades da gestão, bem como vários Mandados de Segurança que concederam vagas nos Centros Municipais de Educação Infantil aos Municípios, a transição foi severamente afetada.” Neste contexto, resume que:

(...) ainda que tenha ocorrido a manutenção de Convênios, é equivocada e insubsistente a responsabilização do Recorrente por tal situação, haja vista que: (i) o Recorrente não gerou as demandas atendidas pela APMI/Cambé (situação que perdurou entre o final da década de 1.970 até 2.008), sendo ele o gestor que buscou modificar tal cultura ao implementar políticas públicas para o desfazimento dos Convênios; (ii) no período de governo do Recorrente, **NENHUM novo programa ou serviço criado foi repassado para a APMI/Cambé**, o que revela inequivocamente a intenção real e efetiva de encerrar o convênio; e (iii) a despeito do esforço em terminar os vínculos, não havia como deixar os munícipes e o interesse público local desamparados em face da crescente demanda educacional, inclusive pela via Judiciária, o que acarretou maior cautela no paulatino encerramento dos Convênios com a entidade.

13. Acresce ainda que “o Município de Cambé realizou concursos públicos para a contratação de cargos de professor de educação infantil nos anos de 2.009, 2.012, 2.014 e 2.015, bem como teste seletivo no ano de 2.012 e 2.014 (peça 152)”, afirmando que, “apesar de existir um convênio (...) não visou burlar a contratação via concurso público, na medida em que está provado nos autos que lançou diversos editais em sua gestão; na ocasião, apenas foi observada a necessidade real da Municipalidade.”

14. Justifica que a sua conduta, de manter os convênios com a APMI de Cambé e simultaneamente realizar concursos públicos para a contratação de servidores efetivos “possibilitou ao Município atender maior demanda de crianças, inaugurando novos Centros de Educação Infantil para suprir a demanda crescente, sem engessar o orçamento municipal com a rescisão imediata dos Convênios, o que resultaria na necessidade de efetuar mais contratações de servidores efetivos, de modo a comprometer o índice de gastos com pessoal.” Assim, conclui **não ter havido desrespeito à regra constitucional do concurso público**, como entendido no acórdão recorrido.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### III) Ausência de contabilização das despesas de pessoal conforme determina a LRF:

15. No que tange ao entendimento de que “deixou de contabilizar de forma correta as despesas com pessoal, na forma prevista nos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (outro fato), pois as terceirizações não constaram como despesas com pessoal”, primeiramente o recorrente reitera ter realizado “diversos concursos públicos para a contratação de servidores efetivos, de modo a solucionar eventuais irregularidades.”

16. Assevera que “a cautela adotada (...) no escalonado término dos convênios com a APMI/Cambé também decorreu da observância dos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei De Responsabilidade Fiscal - LRF) pelo gestor, de modo a não burlar o contido na legislação com repentina necessidade de imediata contratação de servidores efetivos em virtude do encerramento total dos instrumentos contratuais de forma abrupta.”

17. Por outro lado, entende que “destoa da realidade” o argumento de que teria **deixado de cumprir a recomendação contida no Acórdão n.º 1798/10-Segunda Câmara e no Acórdão n.º 737/12-Pleno, pelo qual foi multado**, defendendo a correspondente modificação do julgado.

18. Justifica para tanto que “o acórdão nº 737/12 foi objeto de interposição de Recurso de Revisão nº 199572/814, protocolado em 11.03.2.014, sendo este um recurso com efeito suspensivo, conforme art. 74 da LO-TCE/PR”, e que deste “sobredito apelo resultou o acórdão nº 5.105/14, que reestabeleceu o acórdão nº 1.798/10, o qual recomendou a descontinuidade do convênio entre a APMI/Cambé e a Municipalidade, o que já estava sendo realizado pelo Recorrente em sua gestão”, concluindo **não ter havido desobediência à determinação**. Prossegue:

Após o trânsito em julgado, o Município assinou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC - 247. Outros Documentos) e pôs fim a mais de 10% do convênio em 31.12.2.014, encerrando-o no exercício seguinte (31.12.2.015).

Logo, não tem como prevalecer o entendimento de que houve descumprimento da recomendação deste Tribunal, visto que o Município de Cambé encerrou o convênio com a APMI local no ano de 2015.

O Inquérito Civil MP-PR nº 0020.13.000161-1, que resultou no TAC mencionado, foi arquivado em 10.02.2.017 (248. Outros Documentos), com homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público em 19.07.2.017 (249. Outros Documentos), o que realça a comprovação de que houve adimplemento quanto ao que foi determinado por este Tribunal.

(...)

Fica evidenciado, então, que o Recorrente cumpriu o conteúdo das recomendações deste Tribunal através do adimplemento do TAC multicitado, cujo conteúdo englobava o cumprimento do que foi determinado pelo TCE/PR nos acórdãos 737/2.012, 5.105/14 e 1.798-S2C, conforme se observa:

(...)

19. O responsável reitera que “não merece ser responsabilizado por uma prática iniciada em gestões anteriores, e que foram combatidas e até oportunamente extintas por ele, na medida do que era possível e viável, sempre em



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

observância ao melhor interesse da Municipalidade”, **postulando** que “deve ser reformada a decisão recorrida, de modo a julgar improcedente a denúncia também neste aspecto, com a exclusão de todas as multas imputadas ao Recorrente.”

20. Avalia que, seja pelos fatos antes ressaltados, seja pelos termos da Lei Orgânica desta Corte, **a aplicação das sanções na forma empreendida não merece prevalecer**. Pondera, quanto ao segundo ponto, que a previsão do artigo 85 da Lei Complementar n.º 113/05<sup>2</sup> de que este Tribunal “poderá” aplicar as sanções e medidas adiante enumeradas evidenciaria que “a aplicação de sanção **NÃO é obrigatória**”. Ademais, destacando alguns termos dos artigos 86 e 89<sup>3</sup> do referido normativo, defende que “**NÃO DEU CAUSA AO ATO**”, reiterando os argumentos de que o vínculo do Município com a entidade vinha sendo prolongado desde o final da década de 70 até 2008, e que a prática foi por ele combatida.

21. O recorrente argumenta que, ainda que fosse responsável pela gestão da municipalidade, “o acórdão recorrido deveria ter obedecido aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade”, observando sua conduta, o que excluiria a sua penalização.

22. Alternativamente, defende que mesmo que se entenda pela manutenção das irregularidades, seria necessária **a redução da sanção para apenas uma multa**, de acordo com o princípio da **vedação ao bis in idem**, vez que, quando muito, teria havido uma continuidade infracional, atraída pelas dificuldades reais do contexto. Neste contexto, entende não prosperar o entendimento de que as multas decorrem de fatos distintos, pois tratar-se-ia de “de um acontecimento apenas: suposta terceirização irregular, sendo que os demais “fatos” são apenas consequências deste.” Conclui:

É nítido que se trata de um único fato (a suposta terceirização irregular), de modo que (i) o eventual não atendimento aos Acórdãos n.ºs 1798/10-S2C e 737/12-STP; (ii) a suposta contabilização incorreta de despesas com pessoal; e, (iii) a eventual burla à realização de concurso público: **todas, constituem evidentes consequências do mesmo fato (e não acontecimentos autônomos!)**, o que impede a aplicação de variadas sanções, sendo aplicável apenas uma (ainda que ampliada pela continuidade), sob pena de *bis in idem*.

<sup>2</sup> Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades **PODERÁ**, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

I – multa administrativa;

II – multa por infração fiscal;

III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;

IV – restituição de valores;

V – impedimento para obtenção de certidão liberatória;

VI – inabilitação para o exercício de cargo em comissão;

VII – proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;

VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias. (Destaque do recorrente).

<sup>3</sup> Art. 86. **Ficam sujeitos às sanções** previstas nesta lei os jurisdicionados definidos no Capítulo II, do Título I, sem prejuízo de outras pessoas jurídicas ou físicas, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, por disposição legal.

Parágrafo único. **A multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato, DEVENDO O ACÓRDÃO DEFINIR AS RESPONSABILIDADES INDIVIDUAIS.**

Art. 89. Ficará sujeito à multa **proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.**

(...)

§ 2º A multa será arbitrada em **percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano**, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano. (Destakes do recorrente)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

23. Por fim, o **recorrente** JOÃO DALMÁCIO PAVINATO **requer** que o recurso de revista seja conhecido e provido, para que:

- a) Sejam **afastadas as irregularidades** indevidamente atribuídas a ele, a fim de julgar **regulares as suas contas**;
- b) **Alternativamente**, caso não acatado o primeiro pedido, que a **pena cominada seja reduzida**, respeitando-se os **princípios da razoabilidade, proporcionalidade e vedação ao bis in idem**.

24. O senhor MÁRCIO JOSÉ DA SILVA, responsabilizado na condição de Presidente da APMI, em seu recurso (peça 247), após discorrer sobre a tempestividade e o cabimento do recurso, e mencionar uma breve síntese dos fatos, **divide seus argumentos recursais de mérito em dois tópicos**, a seguir resumidos:

### **1 – OMISSÃO NA APLICAÇÃO DE RECURSOS NO MERCADO FINANCEIRO - INEXISTÊNCIA DE PROVA DO DOLO OU CULPA GRAVE - AUSÊNCIA DE LESÃO RELEVANTE AO ERÁRIO DURANTE O PERÍODO DE 06/2013 A 03/2014:**

25. Após transcrever os fundamentos do acórdão recorrido em relação ao ponto, o recorrente salienta que:

(...) durante a sua gestão, mais precisamente de 23/06/2013 a 30/03/2014, **todos os recursos recebidos foram aplicados exclusivamente na finalidade a que se destinavam**, não havendo que se falar em uso dos valores passados em objeto diverso dos convênios.

Ocorre nobres Conselheiros, que como a AMPI era, de fato, dependente dos convênios celebrados com o Município de Cambé, não havia “saldo” dos repasses, mas valores que aguardavam o complemento da parcela subsequente para o emprego na finalidade do convênio, porquanto, eram valores já comprometidos/vinculados.

Ou seja, a ausência de aplicação dos saldos dos repasses é justificada pois sequer haveria possibilidade de rendimento de um valor que não era uma sobra, mas que dependia da liberação de mais recursos, como condição para a execução dos convênios.

26. Afirma que **não houve dolo ou culpa** em sua conduta enquanto gestor da APMI, tampouco atos que importassem enriquecimento ilícito ou dano relevante ao erário, conforme se verificaria das tabelas que transcreve, extraídas do Relatório de Inspeção n.º 03/2016 e seus anexos:

27. Segundo o recorrente:

**OS CÁLCULOS ACIMA DEMONSTRAM O PEQUENO PREJUÍZO VERIFICADO EM RELAÇÃO A CONDUTA DO RECORRENTE, UMA VEZ QUE COM A INFLAÇÃO DO PERÍODO VERIFICADO - 23/06/2013 A 30/03/2014 - OS EVENTUAIS RENDIMENTOS MENSIS DE VALORES APLICADOS EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA SERIAM ÍNFIMOS.** Eis os rendimentos mensais apresentadas no Anexo 21 – concernentes aos meses supracitados: (...)

28. Ressalta que, em casos análogos (que exemplifica, transcrevendo as ementas), o Judiciário tem se posicionado no sentido de que a ausência de aplicação financeira de repasses de convênios se trata de simples irregularidade no



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manejo do dinheiro público, sequer configurando ato de improbidade administrativa. Após, transcreve decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em que foi declarada que a “inexpressividade do dano apurado enseja a incidência do princípio da insignificância.”

29. Conclui afirmando que:

(...) o acórdão em questão deve ser reformado quanto a condenação do recorrente ao ressarcimento ao Erário dos rendimentos apurados no Relatório de Inspeção nº 03/2016, mormente que durante a sua gestão, estes valores de rentabilidades, tanto mensais como anuais, seriam irrisórios frente aos repassados.

### **2 – DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE:**

30. Quanto ao ponto, o recorrente argumenta que deixou de aplicar valores cujos rendimentos totais perfariam R\$7.565,98 (sete mil quinhentos e sessenta e cinco reais e noventa e oito centavos), mas que foi condenado de forma solidária com a APMI ao reembolso de R\$66.295,25 (sessenta e seis mil, duzentos e noventa e cinco reais e vinte e cinco centavos), na forma apurada no Relatório de Inspeção n.º 03/2016.

31. Assim, frisa que o acórdão recorrido **deixou de considerar sua boa-fé e a ausência de previsão contratual para as aplicações financeiras**, assegurando que **os valores não foram aplicados por desconhecimento**, mas **utilizados**, junto aos novos repasses, **para alcançar a finalidade do convênio**.

32. Defende a aplicação, por analogia, do art. 7º, inciso III<sup>4</sup>, da Instrução Normativa - TCU n.º 71, de 28 de novembro de 2012, pois o débito total apurado é inferior a R\$100.000,00 (cem mil reais), caso em que seria arquivada a tomada de contas especial perante o Tribunal de Contas da União.

33. Por fim, destaca que **o suposto débito em sua gestão (R\$ 7.565,98), corresponde a pouco mais de 10% (dez por cento) da totalidade da dívida (R\$66.295,25)**, o que evidenciaria a **desproporcionalidade de sua condenação**.

34. Em conclusão, **o recorrente MÁRCIO JOSÉ DA SILVA requer** o conhecimento e provimento do recurso, com a reforma do acórdão atacado, a fim de que haja a:

a) a **exclusão de sua condenação ao ressarcimento** dos rendimentos que deixaram de ser auferidos em decorrência da falta de aplicação dos recursos repassados, apurados no Relatório de Inspeção n.º 03/2016, tendo em vista que durante a

<sup>4</sup> Art. 7º Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de:

I - recolhimento do débito;

II - comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis;

III - subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 100.000,00, de que trata o inciso I do art. 6º desta Instrução Normativa. (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sua gestão o suposto prejuízo teria sido irrisório frente ao montante repassado;

- b) **alternativamente**, na hipótese do pedido anterior não ser acatado, postula que **sua responsabilidade pela devolução de valores seja subsidiária e proporcional** ao período em que ocupou o cargo de Presidente da APMI, de 23/06/2013 a 30/03/2014.

35. O senhor JAIR GUILLEN PONCE, em sua petição recursal (peça 277), tendo em conta ser representado pelos mesmos procuradores do senhor Márcio José da Silva<sup>5</sup> apresenta argumentos similares aos deste, previamente referidos, somente adequando-os ao seu período de gestão à frente da APMI (de 31/03/2014 a 19/05/2016), uma vez que o apenamento de ambos se deu nos mesmos termos (devolução solidária) e pelo mesmo motivo (ausência de aplicação financeira).

36. A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 4967/22 (peça 290), firmada pelo Auditor de Controle Externo Lucas Jastrombek, faz extensa análise acerca do que foi alegado pelos recorrentes e conclui, à luz da jurisprudência mais recente deste Tribunal de Contas, que não houve alteração da situação fático-jurídica motivadora da decisão recorrida, motivo pelo qual opina pelo **não provimento** dos recursos de revista.

37. O Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 1106/22 (peça 291), da lavra do Procurador Flávio de Azambuja Berti, corroborando o opinativo da unidade técnica, conclui igualmente pelo **conhecimento** dos recursos e, no mérito, por seu completo **desprovimento**. Ademais, o representante ministerial faz o seguinte comentário:

Curiosa, porém incabível, a alegação de que a omissão na aplicação dos recursos por parte do Sr. Jair Guillen Ponce se dera por desconhecimento do mesmo em relação à tal obrigação. Este MP de Contas questiona ao ilustre Relator se em caso de demandar-se ao Sr. Jair Guillen Ponce qual seria seu procedimento ao receber receita em sua própria conta corrente sabendo que tal recurso não teria uso durante semanas, meses, se ele ainda assim os manteria parados em conta corrente ou os aplicaria para ao menos fugir da perda inflacionária? A resposta parece ser óbvia, como óbvia é a ideia decorrente da imposição do Princípio da Economicidade no âmbito da Administração Pública conforme enunciado no art. 37 da CF/88. As perdas decorrentes da omissão montam em quase R\$50.000,00 conforme exposto pela CGM no Opinativo 4967/22 (peça 290)

### FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Atendidos os requisitos recursais previstos nos artigos 69<sup>6</sup> e 73<sup>7</sup> da Lei Complementar n.º 113/05, o conhecimento dos recursos de revista interpostos deve ser ratificado.

<sup>5</sup> As advogadas Camilla de Freitas Pereira (OAB/MG 100.164) e Karine Silva Dias (OAB/MG 188.805)

<sup>6</sup> Art. 69. A petição recursal, acompanhada das razões, será dirigida ao Relator, que deverá efetuar o juízo de admissibilidade, relativo à tempestividade, adequação procedimental, legitimidade e interesse. Parágrafo único. Nos municípios do interior, para



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. No mérito, diferentemente da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, entendo que **as demandas recursais comportam provimento pontual, somente para afastar duas multas, mantendo-se, porém, a irregularidade das contas**, assim como **a devolução de valores e as outras duas multas** restantes.

3. Consoante se depreende da decisão contestada, o julgamento pela **procedência** da tomada de contas extraordinária (item I) apontou **3 (três) irregularidades**:

“(i) a composição irregular da direção da Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé; (ii) a terceirização irregular de mão de obra; (iii) a ausência de aplicação financeira dos recursos repassados, nos termos do Relatório de Inspeção nº 03/2016, referentes aos convênios firmados entre o Município de Cambé e a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé.”

4. Adicionalmente, no item II, foram aplicadas **4 (quatro) multas ao senhor João Dalmácio Pavinato, 2 (duas) do artigo 87, V, “a” da Lei Complementar n.º 113/05**, em razão dos itens (i) e (ii) acima referidos – itens II(i) e II(ii) –, e **2 (duas) do artigo 87, IV, “g”**:

II – aplicar as seguintes sanções:

(iii) (...) em razão da não contabilização das despesas com pessoal conforme determina o Art. 18 da LRF, maculando os índices de que trata o Art. 19 do mesmo dispositivo legal;

(iv) (...) em razão da não implementação das recomendações feitas por este Tribunal no Acórdão 1798/10-S2C e 737/12-STP; (...)

5. Por fim, a ausência de aplicação financeira dos recursos repassados levou ainda à **imputação de devolução de recursos**, nos seguintes termos:

III – determinar a devolução de R\$ 66.295,25 (sessenta e seis mil, duzentos e noventa e cinco reais e vinte e cinco centavos) pelos Srs. Paulo Rogério de Lima, CPF nº 737.521.349-68, Presidente da APMI e ordenador das despesas no período de 01/01/2012 a 22/06/2013; Sr. Márcio José da Silva, CPF nº 031.743.729-17, no cargo de Presidente da APMI e ordenador das despesas no período de 23/06/2013 a 30/03/2014; Sr. Jair Guillen Ponce, CPF nº 206.944.829-00, no cargo de Presidente da APMI e ordenador das despesas no período de 31/03/2014 a 19/05/2016, solidariamente com a Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé, **nos termos individualizados no Relatório de Inspeção nº 03/2016, página 25 (peça 138);(...)**

6. Inicialmente, relevante destacar que, diferentemente da alegação dos recorrentes MÁRCIO JOSÉ DA SILVA e JAIR GUILLEN PONCE de que a

---

efeito de tempestividade, será considerada a data de postagem no correio como a de sua interposição, nos termos do Regimento Interno.

<sup>7</sup> Art. 73. Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sanção de ressarcimento a eles imputada foi desproporcional, na medida em que teriam responsabilidade solidária com a entidade em relação ao **valor total** imputado, **a decisão atacada estabeleceu a responsabilidade proporcional de cada um dos gestores afetados**<sup>8</sup>, conforme o trecho acima destacado, não havendo, portanto, ofensa ao princípio da razoabilidade.

7. De fato, consoante mencionado na decisão, consta do Relatório de Inspeção a tabela a seguir reproduzida, que demonstra que **os cálculos foram feitos considerando a responsabilidade proporcional de cada um dos agentes envolvidos, respeitando seus respectivos períodos de gestão**:

| Agentes responsáveis                                       |                    |                   |                         | Valor a ser restituído |          |           |           |          |           |
|------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------------|------------------------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| Nome                                                       | CPF/CNPJ           | Qualificação      | Período de gestão       | 2012                   | 2013     | 2014      | 2015      | 2016     | Total     |
| Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé | 77.442.234/0001-13 | Entidade Tomadora | -                       | 7.282,24               | 8.237,91 | 22.367,34 | 25.740,46 | 2.667,30 | 66.295,25 |
| Paulo Rogério de Lima                                      | 737.521.349-68     | Presidente        | 01/01/2012 a 22/06/2013 | 7.282,24               | 2.017,10 | 0,00      | 0,00      | 0,00     | 9.299,34  |
| Márcio José da Silva                                       | 031.743.729-17     | Presidente        | 23/06/2013 a 30/03/2014 | 0,00                   | 6.220,81 | 1.345,17  | 0,00      | 0,00     | 7.565,98  |
| Jair Gullen Ponce                                          | 206.944.829-00     | Presidente        | 31/03/2014 a 19/05/2016 | 0,00                   | 0,00     | 21.022,17 | 25.740,46 | 2.667,30 | 49.429,93 |

8. Tal circunstância foi indicada também à fl. 27 do referido documento (à peça 138), conforme destacado no original:

### Conclusão:

- Os recursos públicos repassados, disponíveis em cada uma das contas correntes específicas, não foram objeto de aplicação financeira, em desacordo com o que preconiza o Art. 12 da Resolução 28/2011 e Lei Federal 8666/93.

### Sanções cabíveis:

- Devolução dos rendimentos que deixaram de ser auferidos, em face da ausência de aplicação financeira, no valor total de **R\$ 66.295,25 (sessenta e seis mil, duzentos e noventa e cinco reais e vinte e cinco centavo)**, de forma solidária e proporcional, nos termos do quadro demonstrativo que acompanha este achado, pela **Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé - CNPJ: 77.442.234/0001-13**, pelo Sr. **Paulo Rogério de Lima**, CPF nº 737.521.349- 68, Presidente da APMI e ordenador das despesas no período de 01/01/2012 a 22/06/2013, pelo Sr. **Márcio José da Silva**, CPF nº 031.743.729-17, no cargo de Presidente da APMI e ordenador das despesa no período de 23/03/2013 a 30/03/2014 e pelo Sr. **Jair Gullen Ponce**, CPF nº 206.944.829-00, no cargo de Presidente da APMI e ordenador das despesa no período de 31/03/2014 a 19/05/2016.

9. De outra feita, a menção a decisões em que o Poder Judiciário considerou que a ausência de aplicação financeira de recursos públicos repassados não configurou ato de improbidade **não socorre** os recorrentes, posto que a presença ou não de dolo, necessária à caracterização do ato de improbidade, além de não ser relevante para definir o cabimento da devolução, não é matéria de competência dos tribunais de contas. Indevida também a aplicação analógica da Instrução Normativa n.º 71/12 do TCU, por tratar-se de situação diversa, relativa a outra instituição.

<sup>8</sup> Além dos citados responsáveis, outro Presidente da APMI/Cambé no intervalo considerado, senhor Paulo Rogério de Lima, também foi condenado à devolução do montante que deixou de ser auferido.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. Igualmente, não há que se falar do princípio da insignificância, na medida em que os danos decorrentes da falta da aplicação financeira dos recursos por cada um dos gestores, ainda que não constituam um percentual importante do total do débito imputado ou dos recursos repassados, não são irrisórios ou inexpressivos.

11. A alegação de boa-fé também não se presta ao afastamento da irregularidade, seja porque a necessidade de preservar o valor do dinheiro é de conhecimento amplo e disseminado, seja porque, tratando-se de previsão expressa do art. 116, §4º da Lei n.º 8.666/93<sup>9</sup>, a alegação de desconhecimento da exigência não socorre o recorrente<sup>10</sup>. Além disso, o Acórdão n.º 1489/21-Pleno recorrido deixou claro que a obrigação de realizar a aplicação financeira decorre da lei e não de previsão contratual. Não bastasse a referida previsão legal, o § 2º do art. 12 da Resolução n.º 28/2011 desta Corte, vigente à época, previra:

Art. 12. (...) § 2º Enquanto não empregados na sua finalidade, os recursos mencionados no *caput* deverão ser aplicados financeiramente nos termos do art. 116, § 4º, da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e da legislação própria do concedente.

12. Por fim, uma vez que tanto a jurisprudência<sup>11</sup> quanto o art. 16<sup>12</sup> da Lei Orgânica e o art. 23<sup>13</sup> da Resolução n.º 28/2011 desta Corte estabelecem que a **condenação do agente que der causa direta ou indireta aos danos causados ao erário será solidária**, não pode ser acatado o pedido feito pelos recorrentes para que a responsabilidade pela devolução de valores seja subsidiária (à entidade).

13. Nesses termos, proponho que **os recursos** interpostos pelos senhores MÁRCIO JOSÉ DA SILVA e JAIR GUILLEN PONCE **sejam conhecidos e, no mérito, desprovidos**, mantendo-se na íntegra a imputação de devolução dos valores que deixaram de ser auferidos aos responsáveis pela APMI, de acordo com

<sup>9</sup> Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

(...)

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

<sup>10</sup> Conforme dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

<sup>11</sup> Uniformização de jurisprudência nº 3 : Nos casos de dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, previstos nos incisos III e IV do artigo 248, do Regimento Interno, a **responsabilidade será solidária, do agente público e de terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja concorrido para o dano apurado** (logicamente, desde que haja sido observado o devido processo legal, chamando-se ao feito este terceiro). Evidentemente que nesses casos as responsabilidades fixadas na decisão não afastarão a aplicação das sanções pessoais previstas em lei. (original sem destaque)

<sup>12</sup> Art. 16. As contas serão julgadas:(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) infração à norma legal ou regulamentar; c) ...Vetada...; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e) desvio de finalidade; f) dano ao erário. (Incluído pela Lei Complementar n. 194/2016)(...)

§ 2º Na hipótese da alínea e, do inciso III, deste artigo, a **decisão do Tribunal de Contas fixará a responsabilidade solidária do ente público beneficiado com o desvio de finalidade, para fins de ressarcimento e do agente público responsável, e sem prejuízo das demais sanções pessoais deste último.**

<sup>13</sup> Art. 23. O tomador dos recursos deverá instituir uma UGT, com as seguintes atribuições mínimas:

(...)

VI – informar o Tribunal de Contas sobre qualquer ilegalidade ou irregularidade na execução do termo de transferência, sob pena de responsabilidade solidária de seus integrantes pelo ato irregular ou ilegal, nos termos do art. 6º, caput, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os respectivos valores e períodos de gestão, nos termos do item III do acórdão recorrido.

14. Passo a examinar o recurso interposto pelo ex-Prefeito de Cambé JOÃO DALMÁCIO PAVINATO, que postula o afastamento das restrições que fundamentam a irregularidade de suas contas, a fim de que sejam julgadas regulares, bem como das 4 multas a ele aplicadas.

15. Consoante relatado, a primeira irregularidade considerada refere-se à (i) composição irregular da direção da Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé, assim denominada em face da identificação de 4 servidores da administração municipal que teriam ocupado concomitantemente cargos na APMI, situação vedada pelo art. 9, XII, 'b', da Resolução n.º 28/2011 deste Tribunal:

| Nome                             | CARGO NA APMI             |                         | CARGO NO MUNICÍPIO                                 |                         |
|----------------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------|
|                                  | Descrição                 | Período                 | Descrição                                          | Período                 |
| MÁRCIO JOSÉ DA SILVA             | Presidente                | 21/06/2013 a 21/03/2014 | Diretor de Departamento Administrativo             | 02/05/2013 a 01/07/2013 |
|                                  | Primeiro Secretário       | A partir de 21/03/2016  | Diretor de Departamento - Serviços administrativos | A partir de 18/02/2016  |
| EDUARDO ROBERTO PAVINATO         | Segundo tesoureiro        | 01/01/2011 s 31/12/2012 | Secretário Municipal de Administração              | 01/01/2009 a 31/12/2012 |
|                                  | Primeiro Tesoureiro       | 01/01/2013 a 21/03/2014 | Secretário Municipal de Administração              | 01/01/2013 a 31/01/2014 |
| MARIA APARECIDA ANDRE PASCUETO   | Vice Presidente           | 01/01/2011 a 21/03/2014 | Vice Prefeita                                      | A partir de 01/01/2013  |
| JOSIANE RIBEIRO DOS SANTOS BRITO | Membro do Conselho fiscal | 01/01/2011 a 21/03/2014 | Ouvidora Municipal                                 | 01/06/2009 a 17/03/2013 |
|                                  |                           |                         | Procuradora Jurídica                               | A partir de 18/03/2013  |

16. Quanto ao senhor MÁRCIO JOSÉ DA SILVA, o recorrente argumenta que este **assumiu a presidência da APMI em 01/07/2013**, mesmo data da sua **exoneração do cargo comissionado de Diretor do Departamento de Auxílio Técnico Administrativo** do Município de Cambé, para o qual fora nomeado no dia 02/05/2013. Inobstante, **a gestão do referido interessado na APMI se iniciou no dia 21/06/2013**, e não em 01/07/2013, perfazendo 9 dias a mais. Ademais, **a exoneração do cargo de Diretor ocorreu na realidade no dia 16/08/2013**, data do Decreto n.º 718 (peça 140, fl. 22), que estabeleceu “efeitos retroativos a partir do dia 01 de julho”, evidenciando que **o período em que houve a acumulação dos cargos (21/06 a 15/08/2013) teria sido de quase 60 dias**.

17. Em relação ao período em que o senhor MÁRCIO JOSÉ DA SILVA atuou como Primeiro Secretário da APMI (a partir de 21/03/2016) e como Diretor do Departamento de Serviços Administrativos (a partir de 18/02/2016, conforme Decreto à fl. 23 da peça 140), o recorrente assevera que a APMI já não recebia subvenção da municipalidade, uma vez que todos os ajustes haviam sido encerrados em 2015, razão pela qual defende que não haveria nenhum impedimento para dita concomitância. A despeito de tal entendimento, tem-se que o conflito de interesse não se configura apenas na escolha da entidade ou no momento da transferência dos recursos, mas também quando da sua aplicação e posterior prestação de contas. Esta última situação, relevantíssima, já havia sido inferida no Relatório de Inspeção n.º 03/2016, conforme as seguintes passagens (peça 138, fl. 18), que destaco:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O exercício concomitante da função pública com cargos diretivos em entidades privadas, que embora sem fins lucrativos, possuam relação jurídica com o poder público contratante, **fatalmente resulta em conflito de interesses, já que os agentes públicos envolvidos possuem poder de decisão tanto na associação privada quanto no ente repassador dos recursos** sendo, portanto, difícil sustentar a higidez do princípio da impessoalidade e da imparcialidade no caso.

Nessa linha de raciocínio **não é desarrazoado convir que seria bastante improvável a reprovação pelo Poder Público Municipal das contas de Entidade Privada sem fins Lucrativos gerida por Dirigentes que, ao mesmo tempo, ocupam cargos do alto escalão do próprio ente Concedente Municipal responsável pela fiscalização.**

18. Quanto ao senhor EDUARDO ROBERTO PAVINATO (Secretário Municipal de Administração), e às senhoras MARIA APARECIDA ANDRÉ PASCUETO (Vice-Prefeita) e JOSIANE RIBEIRO DOS SANTOS BRITO (Ouidora e depois Procuradora Jurídica), o recorrente alega que **inexistia conflito de interesse**, vez que as secretarias em que estavam lotadas(o) não formalizavam convênio com a APMI/Cambé nem exerciam influência no orçamento público e/ou em outra forma de destinação dos recursos.

19. Todavia, ainda que os cargos ocupados na administração municipal não tenham relação direta com as áreas favorecidas com os repasses (Educação, Assistência Social e a Saúde), a posição hierárquica destes revela que os envolvidos deveriam ter optado por uma ou outra atividade.

20. A situação da senhora MARIA APARECIDA ANDRÉ PASCUETO confirma tal entendimento, e **bastaria isoladamente para fundamentar a irregularidade considerada**, posto ter **acumulado os cargos de Vice-Prefeita e de Vice-Presidente da APMI no período de 01/01/2013 a 21/03/2014.**

21. Isso porque além da vedação de transferência de recursos estipulada pela alínea 'b' do inciso XII do art. 9 da Resolução n.º 28/2011 deste Tribunal para entidades privadas que tenham como dirigentes ou controladores servidor público vinculado ao Poder Executivo concedente, a alínea 'a' do dispositivo **prevê o mesmo impedimento caso os dirigentes ou controladores sejam membros do Poder Executivo** concedente, **sequer estabelecendo exceção à regra:**

Art. 9º Sem prejuízo da nulidade ou sustação do ato e da responsabilização pessoal do gestor e do representante legal do concedente, será considerada irregular a inclusão, no termo de transferência, de cláusula ou condição que preveja ou permita:

(...)

XII – transferência de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes ou controladores:

a) **membros do Poder Executivo do concedente dos recursos** ou do Legislativo Municipal ou Estadual, conforme o caso, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau;

b) **servidor público vinculado ao Poder Executivo do concedente dos recursos** ou do Legislativo Municipal ou Estadual, conforme o caso, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por afinidade até o 3º grau, salvo se comprovada a inexistência de conflito com o interesse público. [Destaque!]

22. Além de inquestionável ser a Vice-Prefeita membro do Poder Executivo, cabia-lhe, como Vice-Presidente da APMI, substituir o Presidente.

23. De outra feita, levando em conta a parte final da mencionada alínea 'a', que estende a vedação, entre outros, aos parentes em linha reta até o 3º grau dos membros dos Poder Executivo, o dispositivo teria sido descumprido **ainda que o senhor EDUARDO ROBERTO PAVINATO não tivesse exercido o cargo de Secretário Municipal de Administração** (de 01/01/2009 a 21/03/2004), já que figurava como **Segundo Tesoureiro** da APMI no período de 01/01/2011 a 31/12/2012 e como Primeiro Tesoureiro de 01/01/2013 a 21/03/2014, movimentando as contas e os recursos da entidade.

24. Por fim, ainda que se possa questionar se membro do Conselho Fiscal da APMI equivale a dirigente ou controlador da entidade, tenho que os cargos de Ouvidora e depois Procuradora Jurídica do Município exercidos pela senhora JOSIANE RIBEIRO DOS SANTOS BRITO também evidenciam situação que deveria ter sido evitada pelo então Prefeito, senhor João Pavinato.

25. Em face do exposto, descabe a alegação de que o acórdão recorrido deixou de considerar a exceção prevista no art. 9º, XII, "b" (parte final) da Resolução-TCE/PR nº 28/2011, que admite o exercício simultâneo de cargos na entidade repassadora e na tomadora "se comprovada a inexistência de conflito com o interesse público". Destaco que o julgamento constante do Acórdão n.º 1466/16-Pleno, mencionado pelo recorrente, não é aplicável ao presente caso, pois tratou de situação em que uma servidora ocupava simultaneamente o cargo de professora municipal e de presidente da entidade tomadora, tendo dita decisão deixado claro que "a função que Leonice Morales ocupava como professora municipal está nitidamente dissociada de eventual influência sobre a destinação de recursos públicos"<sup>14</sup>, o que não ocorreu nestes autos, já que, consoante indicado na tabela antes reproduzida, faziam parte da direção da APMI servidores que possuíam cargos de alto escalão no Poder Executivo Municipal.

26. Nestes termos, deve ser mantida a irregularidade referente à (i) composição irregular da direção da Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé, vez que, em face do exercício concomitante de cargos na referida entidade por parte de servidores e da Vice-Prefeita de Cambé, assim como do irmão do Prefeito, o mandatário do Poder Executivo não poderia ter autorizado/formalizado convênios nem tampouco os repasses de recursos à citada tomadora. Pelos mesmos fundamentos, proponho a **manutenção do item II(i)** da decisão recorrida, referente à **aplicação da multa** do art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar n.º 113/2005 ao senhor João Dalmácio Pavinato, em razão do descumprimento do disposto no Art. 9, XII, "b", da Resolução nº 28/2011 deste Tribunal.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/apos-recurso-santa-cecilia-do-pavao-tem-contas-de-convenio-aprovadas/3995/mapadosite/mapadosite/>. Acesso em: 06/12/2022.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

27. Quanto à segunda irregularidade considerada, referente à (ii) terceirização irregular, o recorrente João Dalmácio Pavinato defende, em suma, que, uma vez que décadas antes do início de seus dois mandatos a APMI já administrava, dentre outras atividades, toda a educação infantil no Município de Cambé, não poderia interromper abruptamente os ajustes, o que prejudicaria a população atendida, razão pela qual manteve os convênios com a instituição até que a administração pública reunisse condições para assumir tais encargos.

28. A fim de fundamentar tal argumento básico, relata que quando assumiu a gestão municipal, em 01/01/2009, a Prefeitura de Cambé não gerenciava diretamente nenhuma creche, situação que teria se modificado substancialmente com os seus mandatos (2009-2012 e 2013-2016), “porquanto as novas creches, inauguradas a partir de tal data, passaram a contar com a Municipalidade como administradora direta, contendo servidores aprovados em concurso público.” Visando evidenciar a situação, reproduz quadro que apresentara em seu contraditório indicando que na gestão 2009-2012 teriam sido inaugurados 2 CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil) sendo que um terceiro, até então não inaugurado, seria administrado diretamente pela Prefeitura. Já o quadro referente à gestão 2013-2016 indica 4 CMEI inaugurados a partir de março de 2015, e um quinto igualmente não inaugurado, mas que seria administrado pelo próprio Município.

29. Defende ser “equivocada e insubsistente” a sua responsabilização pela terceirização irregular, posto que nenhum novo programa ou serviço criado em seus mandatos foi repassado para APMI de Cambé, o que revelaria sua intenção de encerrar “o convênio”. Sustenta também que, não tendo sido ele quem “gerou” as demandas atendidas pela entidade, não pode ser responsabilizado pela situação. Ademais, justifica que, em virtude da escassez de funcionários e de espaço físico, do aumento significativo na demanda, das obrigações constitucionais a serem cumpridas e do orçamento “delimitado”, “não tinha escolhas viáveis disponíveis e, muito menos, capacidade financeira para encerrar os convênios com a entidade, na forma recomendada pelo TCE/PR.”

30. Assegura ter iniciado em seu mandato um processo de transição, em que o Poder Público passaria a assumir a gestão das creches até então gerenciadas pela APMI/Cambé, e que, a despeito do esforço em terminar os vínculos, diversas dificuldades da gestão, bem como vários mandados de segurança que concederam vagas nos Centros Municipais de Educação Infantil teriam afetado severamente dito processo, acarretando maior cautela no paulatino encerramento dos convênios com a entidade.

31. Acresce ainda que “o Município de Cambé realizou concursos públicos para a contratação de cargos de professor de educação infantil nos anos de 2.009, 2.012, 2.014 e 2.015, bem como teste seletivo no ano de 2.012 e 2.014 (peça 152)”, afirmando que, “apesar de existir um convênio (...) não visou burlar a contratação via concurso público, na medida em que está provado nos autos que lançou diversos editais em sua gestão; na ocasião, apenas foi observada a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade real da Municipalidade.” Assim, conclui **não ter havido desrespeito à regra constitucional do concurso público**, como entendido no acórdão recorrido.

32. A despeito da razoabilidade dos argumentos do recorrente, a **cronologia dos acontecimentos e a ausência do detalhamento e comprovação das alegações impede o acolhimento das razões recursais.**

33. Primeiramente, é de se lembrar que durante os mandatos do recorrente (01/01/2009 a 31/12/2012 e 01/01/2013 a 31/12/2016) foram firmados **46** (quarenta e seis) novos convênios nas áreas de educação, saúde e assistência social<sup>15</sup> (conforme peça 163), sendo inconteste a observação da Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 3973/20 de que:

Apurou-se que a APMI funcionava como um braço da administração pública municipal, cuja relação jurídica entre as partes foi sendo incrementada no decorrer dos anos, passando a entidade a gerir um grande volume de recursos públicos, sendo responsável pela administração quase que integral da estrutura municipal afeta às áreas de educação infantil e assistência social, sendo mantidos quase 500 (quinhentos) empregados vinculados à execução dos serviços conveniados.

34. Tem-se, portanto, que a entidade atuou como intermediadora na contratação de mão de obra, contrariando o entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>16</sup> e a regra constitucional do concurso público, insculpida no art. 37, II, da CF/88.

35. A existência da terceirização irregular também restou comprovada pelas condenações do Município de Cambé perante a Justiça do Trabalho (peça 151), que culminaram com a penhora de bens e o bloqueio de valores dos cofres municipais, este último cumprido em 2014, durante a gestão do recorrente (peça 156).

36. De todo modo, tratando-se de situação antiga e complexa, cuja regularização demanda um prazo extenso, de modo a manter a prestação dos serviços bem como a permitir a adoção das inúmeras providências necessárias por parte da administração, poder-se-ia afastar ou ao menos ressalvar a impropriedade.

37. Ocorre porém que a argumentação não se sustenta. Consoante indica o Relatório de Inspeção n.º 03/16, fl. 4 da peça 138:

<sup>15</sup> Totalizando R\$ 45.524.208,99 (quarenta e cinco milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, duzentos e oito reais e noventa e nove centavos), dos quais R\$ 43.132.651,49 (quarenta e três milhões, cento e trinta e dois mil, seiscentos e cinquenta e um reais e quarenta e nove centavos) contemplados no Relatório de Inspeção n.º 03/2016.

<sup>16</sup> “Enunciado: Não há amparo legal para a contratação de mão de obra mediante a celebração de termos de parceria com Oscip ou de instrumentos congêneres (convênios, termos de colaboração, termos de fomento) com entidades sem fins lucrativos. [...] A equipe de auditoria concluiu que as Oscips não poderiam celebrar parceria com o poder público cujo objeto seja apenas a simples intermediação de mão de obra, pois isso constitui um desvirtuamento da natureza do ajuste e da atuação da entidade. [...] Assim, a Oscip deveria desenvolver projetos próprios de interesse social, desenvolver atividades de interesse coletivo por seus próprios meios, recebendo o auxílio financeiro do poder público por meio da celebração de um termo de parceria. [...] Analisando a questão, considero que assiste razão à equipe de auditoria e acolho a proposta formulada com ajustes de forma, nos termos de que não há amparo legal na contratação de mão de obra por entidade interposta mediante a celebração de termos de compromisso com Oscip ou de instrumentos congêneres, tais como convênios, termos de cooperação ou termos de fomento firmados com entidades sem fins lucrativos”. Acórdão 352/2016- Plenário, data da sessão 24/02/2016, Relator Min. Benjamin Zymler.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os convênios celebrados entre o Município de Cambé e a APMI já foram objeto de fiscalização in loco por parte desta Coordenadoria, materializada no Relatório de Inspeção nº 13/2008, objeto dos Autos 355653/08, referentes aos exercícios financeiros de 2007 e 2008. Aquele processo foi objeto de decisão colegiada por parte deste Tribunal, conforme Acórdão 1798/10 da Segunda Câmara, aprovando o Relatório de Inspeção 13/20081, julgando irregulares as contas e expedindo recomendações aos gestores.

Inconformados, os interessados manejaram Recurso de Revista (Processo 454892/10) tentando desconstituir a decisão consubstanciada no Acórdão 1798/10 – S2C. O Recurso de Revista interposto foi recebido, sendo julgado com provisão parcial, nos Termos do Acórdão 737/12 – STP, *in verbis*:

**I – Conhecer da Peça Recursal** para, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, modificando-se o Acórdão nº 1798/10 – 2ºC e acolhendo-se parcialmente o Relatório de Inspeção, contudo, com o Julgamento pela Regularidade com Ressalvas, sem a aplicação de penalidades ao Gestor, **determinando-se a Diretoria de Contas Municipais e a Diretoria de Análise de Transferências que instaurem, cada uma conforme a sua parcela de competências, Monitoramento no Município de Cambé, a fim de verificar o cumprimento das seguintes determinações:**

- a) Encerramento do convênio em, no máximo, 12 (Doze) Meses (DAT);
- b) Redução do percentual de repasse em, no mínimo, 10 % (Dez por cento) ao mês (DCM);
- c) A inclusão da totalidade das despesas relativas ao pagamento de mão de obra, através do convênio com a APMI, nas despesas com pessoal do Município, integrando o limite Total de Despesas com Pessoal previsto na LRF (DCM).

Em seguida foram interpostos Embargos de Declaração (Autos 228423/12), o qual foi recebido, porém não provido, conforme Acórdão 330/2014 – STP, mantendo-se incólume as determinações exaradas no Acórdão 737/12.

Por fim, os interessados interpuseram Recurso de Revisão, protocolado neste Tribunal sob nº 199572/14, o qual foi julgado por meio do Acórdão 5105/14 (peça 148 daquele processo). A decisão exarada no Recurso de Revisão (já transitada em julgado) desconstituiu as determinações feitas no Acórdão 737/12, restabelecendo as recomendações trazidas pelo Acórdão 1798/10 da Segunda Câmara, nestes termos:

Conhecer parcialmente o recurso de revista interposto pelo Município de Cambé contra a decisão materializada no Acórdão 737/12-STP e, reconhecendo existência de *reformatio in pejus*, dar provimento parcial ao recurso para desconstruir as determinações efetuadas no referido julgado, restabelecendo as recomendações realizadas no Acórdão 1798/10-S2C.

38. Conforme já relatado, no item II(iv) da decisão ora recorrida, a “não implementação das recomendações feitas por este Tribunal no Acórdão 1798/10-S2C e 737/12-STP” fundamentou a aplicação de uma multa ao recorrente João Dalmácio Pavinato, nos termos do artigo 87, IV, ‘g’ da Lei Complementar n.º 113/05.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

39. A despeito do cabimento ou não da referida sanção, cuja discussão se dará mais adiante, cumpre notar que, ainda que abrangendo fatos anteriores ao seu mandato, o Acórdão n.º 1798/10-Segunda Câmara, publicado no dia 30/07/2010, permitiu ao senhor João Pavinato ter ciência de que a relação do Município de Cambé com a APMI local estava eivada de evidentes irregularidades.

40. Neste contexto, embora o então alcaide tivesse o direito de contestar os termos daquela decisão, em especial no tocante ao cumprimento das recomendações ali expedidas<sup>17</sup>, não poderia este ignorar o quadro geral descortinado, a demandar sua intervenção firme e continuada com vistas à regularização, dado justamente o seu histórico, importância, dimensões e dificuldades.

41. Todavia, não foi o que se viu. Ainda que o recorrente afirme ter traçado um processo de transição a fim de transferir gradualmente os serviços para o Município (cessando os repasses), e faça referências abstratas a dificuldades que teriam impedido sua implementação adequada, a petição recursal peca em desenvolver e evidenciar, ainda que minimamente, esses argumentos.

42. Em sentido contrário, os documentos e manifestações disponíveis, dentre as quais destaca-se o conteúdo do Relatório de Inspeção n.º 03/2016, mostram que somente após a intervenção do Ministério Público do Estado a sua gestão adotou de fato algumas medidas corretivas, já em 2015, diminuindo a contratação irregular de mão de obra, e, a partir de 2016, deixando de firmar novos convênios, com a nomeação de servidores efetivos.

43. Corroborando esse raciocínio, destaco também as argumentações trazidas pela Coordenadoria de Gestão Municipal no bojo da Instrução n.º 3973/20 (peça 251):

Não merece acolhimento o argumento de que durante a gestão do Sr. João Dalmácio Pavinato teriam sido adotadas medidas para alterar a realidade então vigente, eis que segundo consta do relatório de inspeção n.º 03/2016 a terceirização indevida, a despeito de ter sido identificada no exercício de 2008,

17

**- Recomendações de Natureza Preventiva e Correcional:**

1 – O Município deverá criar normas a fim de disciplinar a contratação de pessoal e os gastos realizados pelas entidades privadas, quando estas receberem repasses a título de convênio, para que estejam de acordo com a Resolução 03/2006-TCEPR e atendam aos princípios pertinentes à administração pública, tais como eficiência, economicidade, impessoalidade e outros.

2 – Em obediência aos princípios que norteiam a administração pública, quando receber recursos a título de transferência voluntária, a entidade deverá adotar as seguintes medidas:

a) Para a contratação de pessoal remunerado com recursos públicos deverão ser realizados testes seletivos e,

b) Deverão ser formalizados os processos de consulta de preços para as compras de bens e mercadorias custeadas com recursos públicos.

**- Recomendações de natureza correcional:**

1 – Inclua-se a descontinuidade do atual convênio firmado entre o Município e a APMI, e a suspensão dos repasses de recursos públicos, uma vez que tais descentralizações estão enquadradas nas categorias de convênios ou subvenções. Tais atividades devem ser desenvolvidas diretamente pelo município, uma vez que está caracterizada a terceirização de atividade pública e de mão de obra.

2 – Inclua-se o nome do Sr. Adelino Margonar, inscrito no CPF nº 163.284.939-91, e da Presidente da APMI Sra. Neuza Barbosa Margonar, inscrita no CPF nº 521.351.879-68, gestores das contas, no cadastro dos responsáveis com contas irregulares, para os fins do Art. 170 da Lei Complementar 113/2005, e dos arts. 515 a 520 do Regimento Interno do Tribunal, e em atendimento ao disposto no art. 1º, g, da Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990, art. 11, § 5º, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e nos Art. 1º a 3º da Lei Estadual nº 10.959, de 16 de dezembro de 1994.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

continuou sendo praticada até o final de 2015, encerrando-se tão somente após intervenção do Ministério Público Estadual.

(...)

Ademais, em visita realizada junto à Promotoria de Justiça de Cambé entre os dias 27/06/2016 e 01/07/2016 a equipe técnica deste Tribunal teve acesso a um novo Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o MP Estadual e o Poder Executivo de Cambé (anexo 11 do relatório de inspeção, peça 155 dos autos), este com o objetivo de evitar que o Município recorresse mais uma vez a uma entidade sem fins lucrativos (Instituto Pé Vermelho), agora por meio de contrato, para a gestão de 09 (nove) Centros de Educação Infantil.

Veja-se o que constou de TAC:

**CONSIDERANDO** que o objeto do **credenciamento** pelo **MUNICÍPIO DE CAMBÉ**, da empresa privada **terceirizada** denominada **INSTITUTO PÉ VERMELHO (IPV)**, CNPJ n. 85.412.328/001-78, no **Processo Administrativo n. 328/2015 – PMC – Chamamento Público n. 004/20156 – PMC**, instaurado em data de 12/11/2015 (fls. 198 e 206) e a sua posterior **contratação** através do **Contrato de Prestação de Serviços n. 32/2016 – PMC, datado de 22/01/2016** (fls. 235/238) pelo valor estimado global de R\$5.211.927,67 (cinco milhões, duzentos e onze, novecentos e vinte e sete reais e sessenta e sete centavos) no **Processo Administrativo n. 016/2016 – PMC – Licitação Modalidade: Inexigibilidade n. 03/2016**, instaurado em data de 21/01/2016 (fl. 207) ofendeu o disposto no artigo 37, II e §2º da Constituição Federal;

(...)

**CLÁUSULA PRIMEIRA:** Que o Senhor **JOÃO DALMACIO PAVINATO**, já qualificado, representando o **MUNICÍPIO DE CAMBÉ**, **assume o compromisso de, dentro do prazo improrrogável de 45 (quarenta e cinco) dias**, contados desta data, adotar as seguintes providências:

- a) Através de **decreto** ou de outro ato administrativo que se afigurar como o mais adequado, **a rescindir o Contrato de Prestação de Serviços n. 32/2016 – PMC**, datado de 22/01/2016 (fls. 235/238), firmado com o **INSTITUTO PÉ VERMELHO (IPV)**, com imediata comunicação e remessa de cópia dos respectivos documentos ao Ministério Público, para o acompanhamento do fiel cumprimento do ora ajustado;
- b) **Assumir a administração dos 09 (nove) CENTROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE CAMBÉ**, objeto do **Contrato de Prestação de Serviços n. 32/2016 – PMC**, datado de 22/01/2016 (fls. 235/238), firmado com o **INSTITUTO PÉ VERMELHO (IPV)**, com imediata comunicação e remessa de cópia de documento ao Ministério Público, para o acompanhamento do fiel cumprimento do ora ajustado;

Verifica-se, portanto que desde o início de seu mandato em 01/01/2009 o Sr. João Dalmacio Pavinato jamais buscou voluntariamente encerrar as terceirizações existentes na municipalidade, pelo contrário segundo se infere do Termo de Ajustamento de Conduta supramencionado, o então Prefeito Municipal deu início em janeiro de 2016 a procedimento administrativo visando promover novas terceirizações e apenas não logrou êxito em seu intento, pois foi impedido pelo Ministério Público Estadual.

44. Do exposto, além da **manutenção da irregularidade referente à (ii) terceirização irregular**, de responsabilidade do recorrente João Dalmácio Pavinato, **deve ser mantido também o item II(ii) da decisão recorrida**, que aplica a este a multa do art. 87, V, a, da Lei Complementar n.º 113/2005, em **razão da contratação de servidores públicos municipais por meio de pessoa interposta, em desobediência à regra constitucional do concurso público, insculpido no Art. 37, II da CF 88.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

45. Todavia, **merecem acolhimento os argumentos** do recorrente João Dalmácio Pavinato **quanto ao item II(iv)** da decisão recorrida, que aplicou ao próprio da multa do artigo 87, IV, 'g' da Lei Complementar n.º 113/05 em face da "não implementação das recomendações feitas por este Tribunal no Acórdão 1798/10-S2C e 737/12-STP". Tal se dá porque, com a interposição consecutiva de recursos com efeito suspensivo, somente com a edição do Acórdão 5105/14-Pleno houve o restabelecimento das recomendações do Acórdão n.º 1798/10, momento em que parte destas perdera seu objeto, em virtude da extinção dos vínculos com a APMI. Veja-se parte dos fundamentos invocados:

Após o trânsito em julgado, o Município assinou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC - 247. Outros Documentos) e pôs fim a mais de 10% do convênio em 31.12.2014, encerrando-o no exercício seguinte (31.12.2015).

Logo, não tem como prevalecer o entendimento de que houve descumprimento da recomendação deste Tribunal, visto que o Município de Cambé encerrou o convênio com a APMI local no ano de 2015.

O Inquérito Civil MP-PR n.º 0020.13.000161-1, que resultou no TAC mencionado, foi arquivado em 10.02.2017 (248. Outros Documentos), com homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público em 19.07.2017 (249. Outros Documentos), o que realça a comprovação de que houve adimplemento quanto ao que foi determinado por este Tribunal.

(...)

Fica evidenciado, então, que o Recorrente cumpriu o conteúdo das recomendações deste Tribunal através do adimplemento do TAC multicitado, cujo conteúdo englobava o cumprimento do que foi determinado pelo TCE/PR nos acórdãos 737/2.012, 5.105/14 e 1.798-S2C, conforme se observa:

46. Ademais, observo que houve equívoco na sanção escolhida pois, tratando-se de descumprimento de decisão colegiado, deveria ter sido aplicada a multa do artigo 87, III, 'f' da Lei Complementar n.º 113/05, e não a do inciso IV, 'g'<sup>18</sup>.

47. Finalmente, no que concerne à violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, caracterizada pela não contabilização das despesas com pessoal dos convênios conforme determina o art. 18 da LRF, em prejuízo dos índices de que trata o art. 19 da referida lei, motivo para a aplicação de multa do artigo 87, IV, 'g', da Lei Complementar n.º 113/05 ao recorrente, **entendo que a sanção imposta deve ser afastada**, de ofício.

---

<sup>18</sup> 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: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 168/2014)

(...)

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 168/2014)

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

48. Isso porque apenas com a edição da Portaria n.º 233/19 pela Secretaria do Tesouro Nacional, determinou-se, de acordo com seu artigo 1º<sup>19</sup>, que até o final do exercício de 2019 seriam definidas as rotinas e contas contábeis e as classificações orçamentárias necessárias para “a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública”.

49. Embora o § 2º do referido dispositivo tenha estabelecido permissão excepcional para que nos exercícios de 2018 a 2020 os montantes referidos não fossem computados na despesa de pessoal do ente contratante, ainda que o presente caso trate dos exercícios financeiros de 2012 a 2016, razoável considerar que também neste período precedente a obrigação não estava consolidada, ao menos do ponto de vista operacional. Sob tais circunstâncias, entendo possível o afastamento da multa aplicada ao gestor pelo item II(iii) do acórdão recorrido.

50. De todo o exposto, proponho a este Tribunal que conheça dos presentes recursos de revista para, no mérito:

i) dar provimento parcial ao recurso interposto pelo senhor João Dalmácio Pavinato, ex-Prefeito de Cambé, de modo a afastar as multas a ele aplicadas pelos itens II(iii) e II(iii)<sup>20</sup> do Acórdão n.º 1489/2 da Segunda Câmara recorrido;

ii) desprover os recursos interpostos pelos senhores por Márcio José da Silva e Jair Guillen Ponce.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

---

<sup>19</sup> Portaria n.º 233/19-STN:

Art. 1º Até o final do exercício de 2019, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN n.º 389, de 14 de junho de 2018, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2020, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos da prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente

<sup>20</sup> II – aplicar as seguintes sanções:

(...)

(iii) uma multa ao Sr. João Dalmácio Pavinato, CPF n.º 499.565.829- 72, Prefeito Municipal de Cambé e ordenador dos repasses (período 01/01/2009 a 31/12/2016), nos termos do Art. 87, IV, g, da Lei Complementar 113/2005, em razão da não contabilização das despesas com pessoal conforme determina o Art. 18 da LRF, maculando os índices de que trata o Art. 19 do mesmo dispositivo legal;

(iv) uma multa ao Sr. João Dalmácio Pavinato, CPF n.º 499.565.829- 72, Prefeito Municipal de Cambé e ordenador dos repasses (período 01/01/2009 a 31/12/2016), nos termos do Art. 87, IV, g, da Lei Complementar 113/2005, em razão da não implementação das recomendações feitas por este Tribunal no Acórdão 1798/10-S2C e 737/12-STP;



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em conhecer dos recursos de revista interpostos para, no mérito:

I) dar provimento parcial ao recurso interposto pelo senhor João Dalmácio Pavinato, ex-Prefeito de Cambé, de modo a afastar as multas a ele aplicadas pelos itens II(iii) e II(iii) do Acórdão n.º 1489/2 da Segunda Câmara recorrido;

II) desprover os recursos interpostos pelos senhores por Márcio José da Silva e Jair Guillen Ponce.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos THIAGO BARBOSA CORDEIRO e JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Plenário Virtual, 11 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

**THIAGO BARBOSA CORDEIRO**

Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

Presidente