



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 36787/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
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 ROGÉRIO 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, WINNICIUS PEREIRA DE GOES
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3911/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Acórdão n.º 1189/23 - Tribunal Pleno, complementado em sede de Embargos de Declaração pelo Acórdão n.º 3277/23-STP, emitido nos autos do Recurso de Revista n.º 3122-0/22 e que manteve a decisão do Acórdão n.º 1489/21-S2C, complementado em sede de Embargos de Declaração pelo Acórdão n.º 3359/21-S2C, relativo à Tomada de Contas Extraordinária n.º 59880-1/13. Pelo conhecimento e provimento parcial dos Recursos de Revisão nos termos da fundamentação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por **MARCIO JOSÉ DA SILVA**, então Presidente da Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Cambé (APMI), e por **JOÃO DALMACIO PAVINATO**, então Prefeito do Município de Cambé, em face do **Acórdão n.º 1189/23-Tribunal Pleno**¹ (Peça n.º 315), complementado em sede de Embargos de Declaração pelo **Acórdão n.º 3277/23-**

¹ Recurso de Revista n.º 3122-0/22. Relator: Conselheiro Substituto Thiago Barbosa Cordeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal Pleno (Peça nº 334), que deu provimentos parcial a Recurso de Revista impetrado pelas partes contra decisão emitida pela Segunda Câmara deste Tribunal que, por meio do **Acórdão nº 1489/21²** (Peça nº 254), complementado em sede de Embargos de Declaração julgado mediante **Acórdão nº 3359/21-S2C** (Peça nº 269), julgou a Tomada de Contas Extraordinária nº 45396-9/21 nos seguintes termos:

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; **(multa insubsistente em razão do Acórdão nº 1189/23-STP)**

(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 com pessoal conforme determina o Art. 18 da LRF, maculando os índices de que trata o Art. 19 do mesmo dispositivo legal; **(insubsistente em razão do Acórdão nº 1189/23-STP)**

(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 despesas 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 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).

² Tomada de Contas Extraordinária nº 59880-1/13. Relator: Conselheiro Nestor Batista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Sr. Márcio José da Silva, mediante Petição Intermediária nº 36787/24 (Peça nº 349) e com fundamento no inciso III do artigo 486 do Regimento Interno³, propôs as seguintes teses recursais: **(i)** inexistência de prova de dolo ou culpa grave quanto a não aplicação de recursos no mercado financeiro e ausência de lesão grave ao erário durante o período de 06/2016 a 03/2014 (fls. 4 a 9 da Peça nº 350) e **(ii)** inobservância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, desconsiderando-se a boa-fé do recorrente e a ausência de previsão contratual para as aplicações financeiras e a Instrução Normativa TCU Nº 71/2012 que determina o arquivamento de processos de contas com débitos inferiores a R\$ 100.000,00 (fls. 9 a 10 da Peça nº 350).

O Sr. João Dalmacio Pavinato, mediante Petição Intermediária nº 63911/24 (Peças nº 352 a 362) e com fundamento no inciso III do artigo 486 do Regimento Interno, propôs as seguintes teses recursais: **(i)** infringência ao art. 22 da LINDB por não terem sido consideradas as dificuldades reais do gestor público (fls. 4 a 11 da Peça nº 352), quais sejam: **(i.a)** a APMI/Cambé foi criada em 1950 e a partir do final da década de 1970 começou a desempenhar um papel significativo na educação municipal, sendo que todas as creches municipais inauguradas entre 1979 e 2008 foram colocadas sob a gestão da mencionada entidade e que quando o Recorrente assumiu o comando da gestão municipal, em 01.01.2009, o Município de Cambé não tinha controle direto sobre nenhuma creche (fl. 4 da Peça nº 352), **(ii.b)** durante as administrações do Recorrente (2009-2012 e 2013-2016), promoveu-se avanços substanciais na área da educação, tendo sido inauguradas novas creches que passaram a ser gerenciadas diretamente pela Municipalidade e com a presença de servidores aprovado sem concurso público (fl. 4 da Peça nº 352); **(ii.c)** em virtude de diversas dificuldades, bem como vários mandados de segurança que concederam vagas nos Centros Municipais de Educação Infantil aos munícipes, a transição foi severamente prejudicada, o que retardou a transição do saneamento das irregularidades do convênios celebrados junto a APMI (fl. 6 da Peça nº 352); **(ii.e)** ainda que tenha ocorrido a manutenção de convênios, é equivocada e insubsistente a responsabilização do Recorrente, tendo sido elencadas medidas

³ **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: [...]

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativas que indicam a atuação do ex-gestor (fls. 7 a 11 da Peça nº 352); **(ii)** as dificuldades práticas do gestor devem ser levadas em consideração pelos Tribunais de Contas em suas decisões (fl. 6 da Peça nº 352) e **(iii)** foram reafirmados os termos anteriores referentes à irregularidade decorrente da composição da Diretoria da APMI (fl. 11 da Peça nº 352).

Por meio do Despacho n.º 23/24 – GATBC (Peça n.º 363) o Recurso de Revisão foi admitido.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), mediante Instrução nº 979/24-CGM (Peça nº 370), posicionou-se pelo conhecimento e não provimento do recurso.

O Ministério Público de Contas (MPC), mediante Parecer n.º 319/24-6PC (Peça n.º 371), pugnou pelo conhecimento e não provimento do Recurso de Revisão por entender que não houve negativa de vigência de lei.

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, considerando o disposto nos artigos 477 e 486, § 5º, do Regimento Interno⁴ e inexistindo outras questões preliminares a serem consideradas, passo a análise do mérito recursal.

A) MARCIO JOSÉ DA SILVA.

De fato, os recursos públicos repassados, não foram objeto de aplicação financeira, em desacordo com o que preconiza o Art. 12 da Resolução 28/2011 e Lei Federal 8666/93.

Como bem salientam as decisões recorridas, a obrigação de aplicar os recursos repassados decorrem da Lei, portanto os administradores não podem alegar em sua defesa desconhecimento.

No entanto, revisando o posicionamento adotado no Acórdão nº 1189/23-STP de que (...) “a alegação de boa-fé também não se presta ao afastamento da irregularidade, (...), neste caso em específico entendo que a boa-fé

⁴ Art. 477. A petição recursal, contendo as razões e acompanhada dos documentos nela referidos, que ainda não integrem os autos, **será dirigida ao Relator da decisão recorrida, que deverá efetuar o juízo de admissibilidade**, relativo à tempestividade, adequação procedimental, legitimidade e interesse.

[...]

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:

[...]

§ 5º Não satisfeitos os requisitos, a que se referem os parágrafos anteriores, o **Relator da decisão recorrida deverá negar seguimento ao recurso.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e a ausência de prejuízo no atingimento dos objetivos advindos dos repasses podem converter a irregularidade em ressalva.

Isso porque, como exposto pelo recorrente, o Poder Judiciário em diversas decisões não considera a ausência de aplicação financeira como ato de improbidade administrativa, que demandaria, em tese a restituição de valores.

Considerando a gravidade dos fatos, nos termos exigidos pelos artigos 20 e 21 da LINDB⁵, seria razoável a imposição aos agentes de multas administrativas, mas não de ressarcimento de valores, pois não houve enriquecimento do agente e principalmente prejuízo à execução do ajuste.

Contudo, considerando que o momento processual não permite a alteração da sanção, uma vez que não oportunizado ao recorrente o contraditório, entendo que a irregularidade pode ser convertida em ressalva.

B) JOÃO DALMACIO PAVINATO

No tocante às argumentações recursais do Sr. João Dalmacio Pavinato, alega-se, inicialmente, que a decisão recorrida violou o art. 22 da LINDB por desconsiderar as dificuldades práticas enfrentadas pelo gestor, mais especificamente pelo fato, em síntese, de o gestor ter traçado um processo de transição a fim de transferir gradualmente os serviços para o Município e em razão de dificuldades burocráticas que retardaram regularização da situação tida como irregular.

Pois bem, no Acórdão nº 1489/21-S2C (Peça nº 254), a Segunda Câmara deste Tribunal rechaçou a alegação aduzindo em síntese que o gestor só tomou medidas após firmar Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Estadual em 2015 (anexo 11).

Em sede de recurso de revista, o Plenário desta Corte de Contas, mais uma vez, mediante Acórdão 1189/23-STP (Peça nº 315) rechaçou a tese do recorrente, acerca da terceirização irregular.

Revisando o processo, entendo que de fato houve terceirização

⁵ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregular de mão de obra, o que não foi negado pelo recorrente. Contudo, discordo do posicionamento adotado nos Acórdãos quanto a afirmação de que o Município só teria tomado providências após firmar o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Estadual, pois nas peças 353 a 361 há evidências de que providências foram tomadas ao longo da gestão.

Veja-se que na cláusula 1ª do Termo de Ajustamento de Conduta consta que o Município já havia encerrados os repasses para alguns convênios:

CLÁUSULA 1ª. O **MUNICÍPIO DE CAMBÉ** informa, inicialmente, que já foi **descontinuado** o convênio firmado entre a Municipalidade e a **APMI – Associação de Proteção a Maternidade e a Infância de Cambé**, com a corresponde cessação do repasse de recursos públicos, relativos aos serviços denominados: a) “Zona da Verde”; b) “Programa Integração Comunitária”; c) “Atendimento Psicossocial Infantil – CAPSI” e, d) “Centro de Reabilitação e Promoção a Saúde – CREPS”. Fica esclarecido, que os serviços indicados nas alíneas “b”, “c” e “d” foram absorvidos pela Municipalidade, sendo que o serviço indicado na alínea “a” foi extinto.

Há que se ponderar que uma situação irregular que perdura por muito tempo em uma área tão sensível como o atendimento de crianças em Centros de Educação Infantil não ocorreria abruptamente sem prejudicar os munícipes.

Dessa forma, entendo como correta a interpretação do recorrente de que a decisão recorrida não teria levado em conta as dificuldades do gestor, nos termos a que alude o Art. 22 da LINDB:

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

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.”

Motivo pelo qual, entendo que a irregularidade pode ser convertida em ressalva.

No que concerne a irregularidade referente a composição da Diretoria da APMI, o recorrente apenas requer a conversão em ressalva, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundamento nas razões já expostas.

Embora a matéria não seja propriamente objeto de revisão, nos termos elencados no art.486 do Regimento Interno, os processos administrativos buscam a verdade real, motivo pelo qual passo a apreciação da matéria.

O Relatório de Inspeção 03/2016, constatou que servidores públicos municipais ocupavam cargos diretivos na APMI, contrariando o disposto no Art. 9º, Inciso XII da Resolução nº 28/2011 deste Tribunal:

Art. 9º É vedada a inclusão, no termo de transferência, sob pena de nulidade, de sustação do ato e de imputação de responsabilidade pessoal ao gestor e ao representante legal do órgão concedente, de cláusulas ou de condições que prevejam ou permitam: (...)

XII - transferência de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes ou controladores: (...)

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

O Relatório apresentou o seguinte quadro:

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
MÁRIA 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

Em sua defesa na peça 193, o recorrente alegou que o Sr. Marcio José da Silva foi exonerado do Cargo de Diretor de Departamento Administrativo em 07/2013 e que na interpretação dada pelo Município seria vedada apenas quanto a ocupação de servidores publicos ao cargo de Presidente.

De fato em alguns períodos os cargos ocupados no Município coincidiram com os cargos de direção ocupados na APMI, contudo, considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo que a irregularidade pode ser convertida em ressalva, pois não houve prejuízo à administração, contudo mantendo-se a aplicação da multa, originalmente imposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. VOTO

Ante todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** dos Recursos de Revisão interpostos por **MÁRCIO JOSÉ DA SILVA** e **JOÃO DALMACIO PAVINATO**, em face do **Acórdão nº 1189/23-Tribunal Pleno**⁶ (Peça nº 315), complementado em sede de Embargos de Declaração pelo **Acórdão nº 3277/23-Tribunal Pleno** (Peça nº 334), que deu provimento parcial a Recurso de Revista impetrado pelas partes contra decisão emitida pela Segunda Câmara deste Tribunal que, por meio do **Acórdão nº 1489/21**⁷ (Peça nº 254), complementado em sede de Embargos de Declaração julgado mediante **Acórdão nº 3359/21-S2C** (Peça nº 269), manifestou-se pela irregularidade da Tomada de Contas Extraordinária nº 45396-9/21, para converter as irregularidades em ressalvas e afastar a sanção de restituição, nos termos da fundamentação.

Com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, o feito deve ser encaminhado para a Diretoria de Protocolo para o retorno da tramitação processual da Prestação de Contas de Transferência nº 453969/21.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I- **CONHECER** o presente Recurso de Revisão, para, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO PARCIAL**, interpostos por **MÁRCIO JOSÉ DA SILVA** e **JOÃO DALMACIO PAVINATO**, em face do **Acórdão nº 1189/23-Tribunal Pleno** (Peça nº 315), complementado em sede de Embargos de Declaração pelo **Acórdão**

⁶ Recurso de Revista nº 3122-0/22. Relator: Conselheiro Substituto Thiago Barbosa Cordeiro.

⁷ Tomada de Contas Extraordinária nº 59880-1/13. Relator: Conselheiro Nestor Batista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 3277/23-Tribunal Pleno (Peça nº 334), que deu provimento parcial a Recurso de Revista impetrado pelas partes contra decisão emitida pela Segunda Câmara deste Tribunal que, por meio do **Acórdão nº 1489/21** (Peça nº 254), complementado em sede de Embargos de Declaração julgado mediante **Acórdão nº 3359/21-S2C** (Peça nº 269), manifestou-se pela irregularidade da Tomada de Contas Extraordinária nº 45396-9/21, para converter as irregularidades em ressalvas e afastar a sanção de restituição, nos termos da fundamentação.

II- Com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

III- Após, o feito deve ser encaminhado para a Diretoria de Protocolo para o retorno da tramitação processual da Prestação de Contas de Transferência nº 453969/21.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 21 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente