TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	488665/21
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL
INTERESSADO:	ADELINO MARGONAR (FALECIDO(A) EM 2012), CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL, DINOCARME APARECIDO LIMA (FALECIDO(A) EM 2019), JOAO DALMACIO PAVINATO, MUNICÍPIO DE CAMBÉ
ADVOGADO / PROCURADOR	ANTONIO CARLOS BATISTELA, ARNALDO DE OLIVEIRA JUNIOR, GIOVANNA MARTINEZ RE CAVALCANTI, GRACIANE DOS SANTOS LEAL, HALLEXANDREY MARX BINCOVSKI, JOAO CARLOS MESSIAS JUNIOR, JOSIANE RIBEIRO DOS SANTOS BRITO, LEANDRO SOUZA ROSA, MARCELA BATISTA FERNANDES, MARIA DE FÁTIMA DA SILVA GOMES, NATHALIA IMAZU, RENE EMANUEL BORTOTTO SPINASSI
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 789/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Termos de Parceria. Programas na área de saúde municipal. Falecimento de Interessado. Ausência de sucessão processual. Nulidade absoluta. Reconhecimento de ofício, em acolhimento parcial da proposta divergente.

I – RELATÓRIO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto por João Dalmácio Pavinato (peças 160/164), em face do Acórdão S1C n. 3442/20 (peça 141), que, apreciando a Tomada de Contas Extraordinária 450927/10, julgou irregulares as contas dos Srs. Adelino Margonar e João Dalmácio Pavinato (Prefeitos de Cambé, gestões 2005/2008 e 2009/2016, respectivamente), bem como do Sr. Dinocarme Aparecido Lima (Presidente do Centro Integrado e Apoio Profissional, gestão 2010/2015), relativamente aos Termos de Parceria 35/2006 e 36/2006, celebrados entre o Município de Cambé e o Centro Integrado a Apoio Profissional, exercícios financeiros de 2006 a 2010, com repasses no valor de R$ 14.923.209,13 (quatorze

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

milhões, novecentos e vinte e três mil, duzentos e nove reais e treze centavos), tendo por objeto a operacionalização de programas na área da saúde.

Além disso, a decisão recorrida determinou o recolhimento integral dos recursos repassados (R$ 14.923.209,13), solidariamente, pelo Centro Integrado de Apoio Profissional e pelos Srs. Adelino Margonar, Dalmácio Pavinato e Dinocarme Aparecido Lima. No mais, aplicou ao recorrente multa proporcional ao dano, na razão de 15% (quinze por cento) sobre R$ 14.923.209,13.

Inconformado, o recorrente pede que a decisão recorrida seja reformada, notadamente para que suas contas sejam aprovadas e, consequentemente, a condenação ao recolhimento dos recursos repassados e a imposição de multa proporcional ao dano sejam afastadas.

O recurso foi admitido para processamento (peça 165) e, na sequência, encaminhado para instrução.

Pelas Instruções CGM 355/23 e 4393/24 (peças 173 e 179), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pelo provimento parcial do recurso, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Pareceres 519/23 – 2PC e 872/24 – 2 PC, peça 174 e 180).

Por ocasião da Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno n. 24, de 16 a 18 de dezembro de 2024, apresentei proposta de voto no seguinte sentido:

> *3. Em face do exposto, acompanhando o opinativo técnico e ministerial, VOTO para que este Tribunal Pleno:*
>
> *3.1. reconheça, de ofício, a prescrição da pretensão controladora em relação ao Sr. Adelino Margonar (Prefeitos de Cambé de 2005 a 2008) e seu espólio/sucessores, julgando o processo extinto em relação ele(s), afastando, consequentemente, todas imputações que lhe(s) foram impostas pela r. decisão recorrida (Acórdão S1C 3442/20);*
>
> *3.2. conheça e dê parcial provimento ao Recurso de Revista interposto por João Dalmácio Pavinato (Prefeito de Cambé de 2009 a 2016), exclusivamente para que, reformando-se a decisão recorrida (Acórdão S1C 3442/20):*

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

> *3.2.1. a condenação ao recolhimento integral dos recursos, constante do item I da decisão recorrida (peça 141, p. 10), seja reduzida para R$ 3.534.325,82 (três milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, trezentos e vinte e cinco reais e oitenta e dois centavos) – exclusivamente em relação ao recorrente (ou seja, mantida a obrigação de devolução integral - R$ 14.923.209,13 - pelo Centro Integrado de Apoio Profissional e pelo Sr. Dinocarme Aparecido Lima), sem prejuízo à responsabilidade solidária do recorrente (até o valo reduzido);*
>
> *3.2.2. a base de cálculo da multa proporcional ao dano, constante do item II da decisão recorrida (peça 141, p. 11), seja reduzida para R$ 3.534.325,82 (três milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, trezentos e vinte e cinco reais e oitenta e dois centavos), mantendo-se a porcentagem inicial (15%).*

No curso da sessão, o Conselheiro Durval Amaral solicitou vista do processo e, na sequência (Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno n. 04, de 10 a 13 de março de 2025), apresentou voto divergente nos seguintes termos:

> *...divergindo parcialmente do i. Relator, VOTO, preliminarmente, pela regularização da sucessão processual ante o falecimento do senhor Dinocarme Aparecido Lima, devolvendo aos herdeiros o prazo recursal, e, no mérito, pelo afastamento da solidariedade imposta ao ex-prefeito, João Dalmacio Pavinato, à devolução de R$ 3.534.325,82 (três milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, trezentos e vinte e cinco reais e oitenta e dois centavos) aos cofres do Município de Cambé, nos termos da fundamentação supra.*

É o relatório.

2. Embora, a partir da Instrução CGM 1465/20 (peça 135), todos os atos emitidos neste processo por este Tribunal tenham consignado, em seus cabeçalhos, que o Sr. Dinocarme Aparecido Lima era falecido, não consta dos autos qualquer notícia a esse respeito, a exemplo da juntada da respectiva certidão de óbito.

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

No entanto, em consulta à internet, várias páginas da web noticiam que o Sr. Dinocarme faleceu em 29/03/2019.

Embora meu voto originário tenha proposto o reconhecimento da prescrição da pretensão controladora em relação ao Sr. Adelino Margonar, que também faleceu no curso deste processo, entendo, acompanhando o Conselheiro Durval Amaral, que o falecimento do Sr. Dinocarme avoca outro encaminhamento.

Isso porque, diferentemente do que se verifica em relação ao Sr. Adelino, o Sr. Dinocarme foi regularmente citado deste processo, tanto antes (peças 17, 20, 35) quanto depois (peça 58) da delimitação e individualização das condutas e dos responsáveis - Instrução DAT 4725/14 (peça 46).

Ademais, ele apresentou defesa tanto antes quanto depois dessa delimitação e individualização (peças 29 e 63), o que afasta a configuração da prescrição.

Nesse contexto, acolho o voto divergente do Conselheiro Durval Amaral, exclusivamente no que respeita à proposta de regularização processual em razão do falecimento do Sr. Dinocarme Aparecido Lima.

De toda sorte, para que não se alegue violação ao direito dos herdeiros/sucessores de apresentação de memoriais, previsto no § 4º[1] do art. 357 do Regimento, proponho que este Plenário reconheça que a nulidade processual se estende à inclusão do processo em pauta (inclusive), e não apenas do prazo recursal em diante (como proposto no voto divergente).

Deixo de acolher, contudo a proposta divergente, na parte referente ao afastamento da solidariedade imposta ao ex-prefeito, João Dalmacio Pavinato, por entender que, com o retorno do processo à fase de julgamento em primeira instância, resta prejudicada a análise de mérito deste recurso.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL)

[1] Art. 357...
§ 4º O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos Conselheiros, Auditores e ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal, o qual não será juntado aos autos e nem objeto de nova instrução.

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

Por brevidade deixo de fazer o relato do processo, uma vez que irretocável o apresentado no voto condutor.

Primeiramente, observo que restou noticiado no cabeçalho do Acordão n. 3442/20 – S1C (peça 141), o falecimento do senhor Dinocarme Aparecido Lima em 2019, vejamos:

> PROCESSO Nº: 450927/10
>
> ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
>
> ENTIDADE: CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL INTERESSADO: ADELINO MARGONAR (FALECIDO(A) EM 2012), CENTRO INTEGRADO E APOIO PROFISSIONAL, **DINOCARME APARECIDO LIMA (FALECIDO(A) EM 2019),** JOAO DALMACIO PAVINATO, MUNICÍPIO DE CAMBÉ
>
> ADVOGADO/PROCURADOR: ANTONIO CARLOS BATISTELA, ARNALDO DE OLIVEIRA JUNIOR, GIOVANNA MARTINEZ RE CAVALCANTI, LEANDRO SOUZA ROSA, NATHALIA IMAZU, RENE EMANUEL BORTOTTO SPINASSI
>
> RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO
>
> ACÓRDÃO Nº 3442/20 - Primeira Câmara

No entanto, embora o Acórdão recorrido tenha condenado os interessados à restituição de valores de forma solidária, incluindo o senhor Dinocarme Aparecido Lima, não foi determinada a regularização da sua sucessão processual, em face de seu falecimento.

Deste modo, entendo prudente, a fim de evitar futura e eventual nulidade, uma vez que a condenação de restituição de valores se transfere aos herdeiros do interessado falecido, a regularização processual, devolvendo aos herdeiros o prazo recursal, mantendo, entretanto, os demais atos regulares praticados após a publicação do Acórdão 3442/20-S1C (peça 141).

Vencida a regularização processual, quanto ao mérito, divirjo, parcial e respeitosamente, da proposta de voto apresentada pelo ilustre Relator, no tocante à condenação solidária do ex-prefeito de Cambé, senhor João Dalmacio Pavinato, à

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

devolução do valor de R$ 3.534.325,82 (três milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, trezentos e vinte e cinco reais e oitenta e dois centavos) aos cofres públicos.

Extrai-se dos atos que o Município de Cambé celebrou os Termos de Parcerias 35/2006 e 36/2006 na data de 30/06/2006, para contratação terceirizada de pessoal que desempenhassem suas funções no “Programa Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde”, bem como no “Programa Agentes de Combate à dengue e outras endemias”, os quais findaram em 31/07/2009, após várias renovações contratuais, conforme consta na peça 161 (fls. 8 a 12).

O recorrente João Dalmacio Pavinato assumiu o cargo de prefeito municipal em 01/01/2009, ou seja, quando as parcerias já estavam em andamento, tendo sido o responsável pelo encerramento dos contratos em 31/07/2009, bem como realizado concurso público para regularização das contratações em 2012 (peça 78).

Consta, ainda, no voto condutor, especificamente no tópico “2.2.5. Multa Proporcional ao Dano”, que o recorrente João Dalmacio Pavinato não deu causa ao ato irregular, cumprindo apenas os contratos firmados pelos antigos gestores.

Observo também, conforme noticiado nos autos, que, em paralelo aos processos que tramitavam junto a esta Corte, estavam em andamento ações judiciais que dificultaram o atuar do gestor que recém havia assumido o cargo de prefeito.

Diante deste contexto fático, embora inconteste o dever dos gestores públicos da regular prestação de contas, entendo que o recorrente, na qualidade de representante do órgão concedente, se encontrava numa situação excepcional, na qual assumira o cargo de prefeito com um sistema pré-estabelecido, em uma das áreas mais sensíveis do Município, que é a saúde, e com várias atuações judiciais e policiais em andamento.

Além disso, conforme consta nos autos, o recorrente, João Dalmacio Pavinato, encetou esforços para cessar as referidas parcerias, já no início de sua gestão, em 31/07/2009, evitando que as áreas afetadas sofressem solução de continuidade.

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

Deste modo, como dispõe o artigo 22 da Lei de introdução às normas de direito brasileiro:

> 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. (sem grifo no original)
>
> §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.
>
> §3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Corroborando, Carlos Ari Sundfeld ensina:

> [...] mesmo nos casos em que decisões dos órgãos de controle forem tomadas com base em regras claras, é necessário e prudente considerar, à luz do caso, as circunstâncias fáticas que se apresentaram no momento da prática do ato em exame. Isso significa avaliar a situação à luz de suas peculiaridades, das informações de que o administrador dispunha à época, dos respectivos custos e do que se pretendia alcançar naquele momento (art. 22).
>
> [...]
>
> A lei assume que, para o controlador julgar as decisões ou condutas administrativas, é razoável que ele considere os ônus vivenciados pelo gestor público. Trata-se de um possível desdobramento do chamado teste de deferência, o qual já estava presente na literatura e na jurisprudência estrangeira, com maior intensidade. Com essa dinâmica, a lei procura impor a consideração da realidade 'carne e osso' do gestor, alinhando-se a uma concepção mais realista, pragmática ou empírica do direito público.

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

Nesta senda, alicerçado no princípio da razoabilidade e proporcionalidade, os quais devem permear toda a atividade administrativa, divirjo parcialmente do voto condutor para fins de afastar a solidariedade do ex-prefeito João Dalmacio Pavinato à devolução de R$ 3.534.325,82 (três milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, trezentos e vinte e cinco reais e oitenta e dois centavos) aos cofres do Município de Cambé, mantida, entretanto, a irregularidade das contas.

Diante do exposto, divergindo parcialmente do i. Relator, **VOTO**, **preliminarmente**, pela regularização da sucessão processual ante o falecimento do senhor Dinocarme Aparecido Lima, devolvendo aos herdeiros o prazo recursal, e, no **mérito**, pelo afastamento da solidariedade imposta ao ex-prefeito, João Dalmacio Pavinato, à devolução de R$ 3.534.325,82 (três milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, trezentos e vinte e cinco reais e oitenta e dois centavos) aos cofres do Município de Cambé, nos termos da fundamentação supra.

No mais, acompanho o voto condutor.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

I - **Reconhecer de ofício**, a prescrição da pretensão controladora em relação ao Sr. Adelino Margonar (Prefeitos de Cambé de 2005 a 2008) e seu espólio/sucessores, julgando o processo extinto em relação a ele(s) e afastando, consequentemente, todas imputações que lhe(s) foram impostas pela r. decisão recorrida (Acórdão S1C 3442/20);

II – determinar a regularização da sucessão processual ante o falecimento do senhor Dinocarme Aparecido Lima e **reconhecer**, para que não se

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

alegue violação ao direito dos seus herdeiros/sucessores de apresentação de memoriais, previsto no § 4º[2] do art. 357 do Regimento, a **nulidade processual** a partir da inclusão do processo em pauta (inclusive), e não apenas do prazo recursal em diante (como proposto no voto divergente), devendo o processo retornar à fase de julgamento em primeira instância, ficando prejudicada a análise de mérito deste recurso.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido) apresentou voto pela regularização processual e afastamento de solidariedade de ex-gestor na devolução de recursos.

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

Plenário Virtual, 10 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência

[2] Art. 357...
§ 4º O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos Conselheiros, Auditores e ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal, o qual não será juntado aos autos e nem objeto de nova instrução.

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