

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 000.621/2014-5

**Natureza:** Tomada de Contas Especial

**Órgão/Entidade:** Prefeitura Municipal de Campina da Lagoa/PR

**Responsável:** Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves (429.070.559-68).

**Representação legal:** Murilo Zambiazzi da Silva (48.858/OAB-PR) e outros, representando Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves.

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIOS. IRREGULARIDADES. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SEM APLICAÇÃO DE MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Paraná (Secex/PR) (peça 30), a qual contou com a anuência do corpo diretivo daquela Unidade Técnica (peça 31 e 32):

### “INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de duas Tomadas de Contas Especiais instauradas pelo Fundo Nacional de Saúde/MS, ambas de responsabilidade do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves, Prefeito Municipal de Campina da Lagoa/PR na gestão 2001/2004, em razão de irregularidades praticadas na execução dos Convênios n. 2133/2002 (SIAFI 456688) e n. 2705/2000 (SIAFI 408863), firmados entre Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Campina da Lagoa/PR e previam, respectivamente, os seguintes objetos:

- a. construção de Unidade de Saúde, no Jardim Santa Terezinha, em Campina da Lagoa/PR, com 132,70 m<sup>2</sup> e a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, no valor total de R\$ 71.499,13; e
  - b. ampliação do Centro de Saúde (Posto 24h) do município em 76,64 m<sup>2</sup>, bem como, a aquisição de equipamentos e materiais permanentes .
2. O processo referente ao Convênio n. 2133/2002 (n. original 25000.090730/2010-3) foi apensado ao processo do Convênio n. 2705/2000 (n. original 25000.088631/2010-53) em razão de seu débito atualizado monetariamente até janeiro de 2013, não alcançar o mínimo estabelecido no inciso I do art. 6º da IN/TCU n. 71/2012, de R\$ 75.000,00. Assim, em atenção ao inciso IV do art. 15 da IN/TCU n. 71/2012 o Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde, consoante o Ofício n. 01089/MS/SE/FNS, propôs a juntada da TCE n. 25000.090730/2010-3 à n. 25000.088631/2010-53 (peça 3, p 200-202), efetivada pela CGU em 16-5-2013 (peça 6, p. 107/109).
3. Cabe esclarecer que, após a consolidação, o processo seguiu o fluxo costumeiro, com a elaboração do Relatório de Auditoria 1.374/2013 e demais peças pertinentes.

### HISTÓRICO

#### Convênio n. 2133/2002

4. Conforme disposto na cláusula terceira do termo do Convênio 2133/2001(SIAFI 456688), foram previstos R\$ 71.499,13 para a execução do objeto, dos quais R\$ 57.199,30 seriam repassados pelo concedente e R\$ 14.299,83 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 10, 112, 186-204, 226 e 380).

5. O recurso federal foi repassado em parcela única, mediante a ordem bancária 2003OB400940, no valor de R\$ 57.199,30, emitida em de 7/6/2003. Os recursos foram creditados na conta específica (cc 7638-4, Ag. 1713-2) do Banco do Brasil em Campina da Lagoa/PR em 11/6/2003 (peça 2, p. 56 e 98).

6. O ajuste vigeu no período de 5/7/2002 a 24/6/2004, e previa a apresentação da prestação de contas até o término de sua vigência, conforme cláusula oitava do referido Convênio, alterado pelo Termo Aditivo n. 3444/2003 (peça 1, p. 186 e 214 e peça 2, p. 76-90).

### **Histórico Processual**

7. O Relatório de Tomada de Contas Especial n. 177/2010 da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, de 16/6/2010, resume as ocorrências da TCE em tela (peça 3, p. 128/132).

8. Inicialmente, a prestação de contas do Convênio 2133/2002, consoante o Parecer Gescon n. 130/2005, havia sido aprovada (peça 3, p. 130).

9. Contudo, em 7/7/2008, a Controladoria Geral da União no Estado Paraná comunica por meio do Ofício n. 21500/2008 - CGU/PR, a realização da fiscalização de vários convênios da Prefeitura Municipal de Campina da Lagoa, dentre eles o Convênio 2133/2002 objeto deste relatório, que resultou no Relatório de Demandas Especiais 00217.000226/2007-50 (peça 2, p. 188, 196-288).

10. No referido Relatório, a CGU apontou uma série de irregularidades constatadas na execução desse Convênio:

- a. indícios de fraude ao processo licitatório;
- b. previsão contratual de forma de pagamento diversa do previsto no edital;
- c. pagamento antecipado da despesa;
- d. divergência entre os valores homologados, contratados e pagos;
- e. inclusão na prestação de contas de cheques que não pertencem à conta específica do convênio na relação de pagamentos efetuados e fora da vigência do convênio;
- f. inconsistências nos cheques emitidos; e
- g. sobrepreço na obra.

11. Cabe destacar, ainda, a possibilidade de terem sido utilizados recursos municipais em duplicidade para a realização da obra consoante o excerto abaixo (peça 2, p. 206/208):

#### **“1.9. Do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:**

1.9.1. A denúncia que deu origem aos trabalhos no Ministério Público Federal foi exibida no Programa Fantástico, da Rede Globo de Televisão, no dia 14/09/2003, e sua transcrição encontra-se no Procedimento Administrativo MPF/PR/PR nº 1.25.00.002205/2004-37 (p. 39-43) e no Inquérito Policial nº 115/2006-DPF/MGA/PR (p. 47-51).

1.9.2. Porém, foi identificado que pouco antes da denúncia exibida no Programa Fantástico, também foi feita outra denúncia, em 03/06/2003, por escrito, perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sobre o Ex-Prefeito de Campina da Lagoa/PR, Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves. Tal denúncia, elaborada pelo Sr. Enio Jorge Job, foi autuada no processo nº 310961/03 (PT-CGU, p. 2412-2421) e resultou em um Relatório de Auditoria (PT-CGU, p. 2636-2741) e um Relatório de Engenharia (PT-CGU, p. 2743-2774). A denúncia foi julgada procedente, conforme Acórdão nº 1886/06 - Pleno, de 07/12/2006 (PT-CGU, p. 2775-2781), e o Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves foi responsabilizado a devolver R\$ 790.754,68 aos cofres municipais de Campina da Lagoa/PR. Em alguns pontos deste Relatório,

quando cabível, trechos dos Relatórios do TCE/PR ou documentos arrolados com a denúncia foram citados, de forma a complementar as informações levantadas pela CGU.

1.9.3. Cabe destacar que nas inspeções *"in loco"* realizadas nas obras, verificou-se que as mesmas foram executadas. Contudo, há elementos no Relatório do TCE/PR que indicam a duplicidade de recursos na realização dessas, ou seja, dos convênios e do Município, além da contrapartida, cuja documentação não é acessível à CGU por não se tratar de verbas federais. Assim, apesar de a contratação ter sido por empreitada por preço global, quando se contrata a execução da obra por preço certo e total; materiais, equipamentos e mão-de-obra podem ter sido fornecidos pela Prefeitura, segundo denúncia protocolada no TCE/PR, processo nº 310961/03.

1.9.4. Essa situação é evidenciada no Relatório de Auditoria do TCE/PR, que assim relata na página 531 e 532 (PT-CGU, p. 2.686 e 2.687): *"Cabe ressaltar que para a construção das duas obras, o Município contratou a construção em regime de empreitada global, porém No dia 24 de setembro de 2003 foram destinados 4.500 (quatro mil e quinhentos) tijolos, para a obra do Posto de Saúde da Jardim Santa Terezinha e na construção da Casa da Cultura, 2000. (dois mil) tijolos no dia 27 de novembro de 2002, e no dia 07 de agosto de 2003 mais 4000 (quatro mil) tijolos..."*.

1.9.5. O referido Relatório, na página 534 (PT-CGU, p. 2.689), menciona que a Prefeitura realizou compra de materiais de construção sem licitação no valor de R\$ 504.602,09, entre 2002 e 2003, sendo que em 2002 a única obra com execução direta foi a construção de casas no projeto Habitar-Brasil, em valores de R\$ 66.586,43. Na página 539 (PT-CGU, p. 2.694), consta que *"...o Prefeito Municipal autorizou a instauração de um processo licitatório, para a contratação de uma obra que já estava com a terraplanagem executada, e com 3120 (três mil) metros de pedras assentadas, a qual já estava sendo paga pelo Município."*

12. Em face desse Relatório de Demandas Especiais, a Divisão de Convênios e Gestão/MS elaborou o Parecer Gescon n. 4943/2009 (peça 2, p. 306-312) solicitando atendimento aos apontamentos e sobrestando o parecer conclusivo. Este Parecer foi encaminhado ao ex-Prefeito Paulo Marcelino Andrioli Gonçalves (peça 2, p. 302-324) e à então Prefeita Célia Cabrera de Paula (peça 2, p. 298).

13. Sem obter êxito no atendimento às solicitações, o órgão concedente elaborou o Parecer Gescon n. 6284/2009 (peça 2, p. 334-352), opinando pela não aprovação das contas e imputando débito no valor original de R\$ 39.441,56 ao Sr. Paulo Marcelino Andrioli Gonçalves, decorrente dos achados extraídos do Relatório de Demandas Especiais elaborado pela CGU:

"2.6.2.1.16. Constatação 16: Inclusão na prestação de contas de cheques que não constam do extrato da conta específica e emitidos fora da vigência do Convênio.

a) Fato: A Relação de Pagamentos Efetuados (PT-CGU, p. 578) relaciona cheques que não são da conta específica do Convênio, visto que os débitos nesta conta totalizaram R\$ 65.538,00 e foram pagos mais R\$ 5.964,13, inclusive fora do prazo de execução do acordo (25/04/2004), conforme quadro abaixo:

- Cheque nº 248564, pago em 19/3/04, no valor de R\$ 2.248,63; Cheque nº 249580, pago em 13/7/04, no valor de R\$ 1.049,27; Cheque nº 250095, pago em 10/9/04, no valor de R\$ 2.666,23, totalizando o valor de R\$ 5.964,13.

A mesma Relação apresenta os pagamentos referentes à aquisição de equipamentos e materiais permanentes, que estavam previstos no Convênio e que deveriam ter sido pagos com os recursos do ajuste, o que não ocorreu, pois também foram movimentados fora da conta específica e do prazo de vigência, conforme quadro abaixo:

- Cheque nº 250096, pago em 10/09/04, no valor de R\$ 2.248,63; Cheque nº 250020, pago em 10/09/04, no valor de R\$ 5.176,37, totalizando o valor de R\$ 7.425,00.

b) Evidências: - Relação de Pagamentos Efetuados do Processo nº 25000.081306/2002-50 - Ministério da Saúde (PT-CGU, p.578).

c) Dano ao Erário: R\$ 13.389,13.”

“2.6.2.1.17. Constatação 17: Inconsistências nos cheques emitidos.

a) Fato: Além da cópia microfilmada do cheque 850001, que demonstra o saque de R\$ 35.749,00 no caixa do Banco, em 30/06/2003, foram solicitadas, junto ao Banco do Brasil, as cópias dos demais cheques (PT-CGU, p. 518 a 559) que movimentaram a conta bancária nº 7.638-4, agência nº 1713-2, do Banco do Brasil. No quadro abaixo, estão relacionadas somente as que tiveram informações relevantes possíveis de serem identificadas, conforme segue:

- Compensação do Cheque nº 850003 em 05/08/2003, no valor de R\$ 4.500,00 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque - Pague-se a Paulo M.A. Gonçalves, C/C 36.000-7, que pertence ao ex-Prefeito (PT-CGU, p. 520 a 521);

- Compensação do Cheque nº 850004 em 11/08/2003, no valor de R\$ 1.037,50 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque - Pague-se a Maria José da Silva (PT-CGU, p. 522 a 523);

- Compensação do Cheque nº 850006 em 18/09/2003, no valor de R\$ 1.900,00 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque - Depósito no Banco Banestado, Ag.072-8, C/C 3114-0, Japurá/PR e a assinatura de endosso do representante da empresa M. Durante & Durante, Sr. Mário Durante, não confere (PT-CGU, p. 524 a 525);

- Compensação do Cheque nº 850012 em 23/09/2003, no valor de R\$ 1.240,00 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque - Depósito no Banco do Brasil, Ag.0747-1, carimbo da M. J. da Silva - Ferragens (PT-CGU, p. 526 a 527);

- Compensação do Cheque nº 850013 em 07/10/2003, no valor de R\$ 1.000,00 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque - Abonamos a assinatura José Antonio Mariano (PT-CGU, p. 528 a 529);

- Compensação do Cheque nº 850015 em 15/10/2003, no valor de R\$ 1.500,00 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque - Depósito no Banco Itaú, Ag.3874, C/C 04743-8 de Nicolau Machry (PT-CGU, p. 530 a 531);

- Compensação do Cheque nº 850016 em 14/10/2003, no valor de R\$ 2.600,00 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque - Consta Ag.1713-2 e C/C 36.000-7, que pertence ao ex-Prefeito Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves (PT-CGU, p. 532 a 533).

- Destaca-se o fato de constar a conta corrente nº 36.000-7 do ex-Prefeito Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves nos cheques nº 850003 e 850016, os quais totalizam R\$ 7.100,00 (PT-CGU, p. 520,251,532 e 533).

- Ressalte-se, ainda, que os cheques da mencionada conta corrente eram assinados pelo ex-Prefeito Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves e pelo ex-assessor financeiro Sr. Rogério Jacinto dos Santos, nominais à M. Durante & Durante Ltda., em geral, e endossado pelo Sr. Mário Durante, representante legal da empresa, contudo há cheques em que o endosso não confere com a sua assinatura, e na maioria das vezes, eram sacados no caixa.

b) Evidências: - Cópias microfilmadas dos cheques; (PT-CGU, p.518 a 559);

c) Dano ao Erário: R\$ 13.777,50.”

“2.6.2.1.18. Constatação 18: Sobrepreço na obra contratada por meio do Convite nº 80/2003.

a) Fato: Comparando o custo das duas Unidades de Saúde (COHAPAR e Jardim Santa Terezinha) construída pela Prefeitura de Campina da Lagoa/PR, ambas pela mesma empresa: M. Durante & Durante Ltda., verificou-se o que segue:

a.1) O valor da construção da Unidade de Saúde Jardim Santa Terezinha, com área construída de 132,7m<sup>2</sup>, conforme projeto de engenharia, foi licitado por R\$ 71.500,00. Esse valor corresponde ao custo da obra que a empresa M. Durante & Durante Ltda. Apresentou ao vencer o certame licitatório (Convite nº 080/2003), o que indica um custo de R\$ 538,80/m<sup>2</sup>, em 24/06/2003. Já para a construção da Unidade de Saúde COHAPAR (Convite 16/2002), que obedeceu ao mesmo projeto de engenharia utilizado na construção da primeira Unidade, a empresa vencedora ofertou seus serviços e materiais por R\$ 48.000,00, em 24/03/2002, resultando em um custo por metro quadrado de R\$ 361,72. Portanto, houve um acréscimo relevante em relação à unidade de saúde construída anteriormente, em um prazo de um ano e três meses;

a.2) Comparando os preços das duas construções, pois as áreas são equivalentes em dimensões e divisões internas, percebe-se que no período o preço praticado pela construtora M. Durante & Durante Ltda. teve uma variação, em termos nominais, de 48,95% (variação nominal:  $538,80/m^2 / 361,72/m^2 - 1 = 48,95\%$ ). Contudo, considerando o índice Nacional do Custo da Construção (INCC - Preço Global) para este mesmo período das duas obras, houve uma variação dos preços de 23,39% (variação do custo da construção:  $785,07$  (jun/2003) /  $638,94$  (fev/2002) - 1 = 23,39%). Dessa forma, o custo atualizado da obra não poderia ultrapassar R\$ 48.000,00 + 23,39%, ou seja, R\$ 59.227,20. Como foram pagos efetivamente para a empresa R\$ 71.502,13, estima-se um sobrepreço, na época, ou seja, em jun/2003, no valor de R\$ 12.274,93.

b) Evidências: - Relação de Pagamentos Efetuados do processo nº 25000.081306/2002-50 - Ministério da Saúde (PT-CGU, p. 578).

- Relação de Pagamentos Efetuados do processo nº 25000.086036/2001-92 - Ministério da Saúde (PT-CGU, p. 406).

- Série histórica do INCC/CUB - fonte site [www.arquitetura.com/SINDUSCON/SP](http://www.arquitetura.com/SINDUSCON/SP).

c) Dano ao Erário: R\$ 12.274,93.”

14.Nova comunicação foi encaminhada, em 28/10/2009, ao Sr. Paulo M. A. Gonçalves cientificando-o e apresentando cópia deste último Parecer para que pudesse adotar as providências que julgasse necessárias (peça 2, p. 332-359).

15.Ante a ausência de manifestações do responsável e diante de sua localização incerta e não sabida, em 9/11/2009, foi publicado no DOU e em jornal estadual de grande circulação a convocação do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves para que comparecesse à Divisão de Convênios-Dicon/PR e obtivesse cópia do Parecer (peça 2, p. 364-366).

16. Esgotadas estas tentativas sem que houvesse manifestação do responsável, em 11/12/2009, foi expedida comunicação ao Sr. Paulo Marcelino informando-o da instauração de Tomadas de Contas Especial e concedendo-lhe prazo de quinze dias para recolhimento do débito no valor original de R\$ 39.441,56, em face da impugnação parcial das despesas (peça 2, p. 382-392).

**Convênio n. 2705/2000**

17. Conforme disposto na cláusula terceira do termo do Convênio 2705/2000 (SIAFI 408863), foram previstos R\$ 67.200,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 56.000,00 foram repassados pelo concedente e R\$ 11.200,00 correspondem à contrapartida (peça 4, p. 276-300).

18. O recurso federal foi repassado em parcela única, mediante a ordem bancária 2001OB411179, no valor de R\$ 56.000,00, emitida em 29/6/2001. Os recursos foram creditados na conta específica vinculada (cc 6363-0, Ag. 1713-2) do Banco do Brasil em Campina da Lagoa/PR em 4/7/2001 (peça 4, p. 308 e 368).

19. O ajuste vigeu no período de 30/12/2000 a 24/6/2002, e previa a apresentação da prestação de contas até o término de sua vigência, conforme cláusula sétima do referido Convênio, alterado pelo Termo Aditivo n. 6478/2001 (peça 4, p. 274, 276-290 e 310).

### Histórico Processual

20. O Relatório de Tomada de Contas Especial n. 185/2010 da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, de 2/12/2010, resume as ocorrências da TCE em tela (peça 6, p. 83/89).

21. Assim como ocorrido no Convênio n. 2133/2002, em 31/8/2009, por meio do Memorando 245 MS/SE/FNS/CGAPC/CAAV, a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde encaminha à Divisão de Convênios e Gestão – FNS/Núcleo Estadual do Paraná o Relatório de Demandas Especiais 00217.000226/2007-50 elaborado pela Controladoria Geral da União, resultado da fiscalização de vários convênios da Prefeitura Municipal de Campina da Lagoa, dentre eles o Convênio 2705/2000 (peça 5, p. 96, 100-192).

22. Importa destacar que esse Relatório de Demandas Especiais integrou originalmente as duas tomadas de contas especiais, em razão de os dois convênios ora em análise terem sido objeto de auditoria por parte da CGU.

23. Tal qual informado no histórico do Convênio n. 2133/2002, aqui também o Relatório da CGU apontou uma série de irregularidades constatadas na execução do Convênio:

- a. indícios de fraude ao processo licitatório;
- b. celebração de contrato anterior à homologação da licitação;
- c. ausência de comprovação de publicação do contrato;
- d. previsão de pagamento antecipado;
- e. pagamento antecipado da despesa;
- f. reformulação do Plano de Trabalho sem prévia autorização do concedente;
- g. emissão de cheque após prazo de execução expirado;
- h. inconsistências nos cheques emitidos;
- i. uso indevido de notas fiscais; e
- j. ausência do processo original de prestação de contas.

24. Destaca-se que, neste caso, a CGU também apontou a possibilidade de terem sido utilizados recursos municipais em duplicidade para a realização da obra consoante o já exposto no item 11 (peça 5, p. 110-112).

25. Em face do Relatório de Demandas Especiais, a Divisão de Convênios e Gestão/MS elaborou o Parecer Gescon n. 4945/2009 (peça 5, p. 206-212), onde destaca as situações de dano ao erário levantadas pela CGU e solicita a devolução integral dos recursos ao responsável, o Sr. Paulo Marcelino Andrioli Gonçalves (CPF 429.070.559-68). Este Parecer foi encaminhado ao ex-Prefeito Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves e à atual Prefeita Célia Cabrera de Paula (peça 5, p. 202-218).

26. Sem obter êxito no atendimento às solicitações, o órgão concedente elaborou o Parecer Gescon 6283/2009, opinando pela não aprovação das contas do Convênio 2705/2000 e imputando débito ao responsável, Sr. Paulo M. A. Gonçalves, no valor original de R\$ 56.000,00, total dos recursos

federais repassados (peça 5, p. 248-254), cuja fundamentação decorre dos achados de auditoria identificados pela CGU em seu Relatório de Demandas Especiais:

“ 3.6.1.17. Constatação 17: Emissão de cheque após prazo de execução expirado.

a) Fato: O cheque nº 850017 (PT-CGU, p. 708), no valor de R\$ 600,00, foi emitido em 13/06/2002 e sacado no caixa em 20/06/2002, portanto após a data-limite para a execução do convênio, que era até 25/04/2002.

b) Evidências: - Cópia microfilmada do cheque nº 850017 (PT-CGU, p. 708).

c) Dano ao Erário: R\$ 600,00.”

“3.6.1.18. Constatação 18: Inconsistências nos cheques emitidos.

a) Fato: Além da cópia microfilmada do cheque 850001, que demonstra o saque de R\$ 29.000,00 no caixa do banco, em 30/08/2001, foram solicitadas, junto ao Banco do Brasil, as cópias dos demais cheques (PT-CGU, p. 702 a 731) que movimentaram a conta bancária nº 6363-0, agência nº 1713-2, do Banco do Brasil. No quadro abaixo, estão relacionadas somente as que tiveram informações relevantes no verso possíveis de serem identificadas, conforme segue:

- Compensação do Cheque nº 850008 em 03/12/2001, no valor de R\$ 1.950,00 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque: A assinatura de endosso do representante da empresa M. Durante & Durante, Sr. Mário Durante, não confere e o valor foi sacado (PT-CGU, p. 704 a 705);

- Compensação do Cheque nº 850013 em 11/01/2002, no valor de R\$ 1.500,00 - Observações extraídas com base nas informações constantes no verso do cheque: Depósito no Banco do Brasil. ag. 0747-1, carimbo da M. J. da Silva – Ferragens (PT-CGU, p. 706 a 707).

- Em geral, os cheques eram nominais à M. Durante & Durante Ltda. e eram endossados pelo Sr. Mário Durante, representante legal da empresa, contudo há cheques em que o endosso não confere com a sua assinatura, e na maioria das vezes, eram sacados no caixa.

b) Evidências: - Cópias microfilmadas dos cheques emitidos; (PT-CGU, p. 702 a 731);

c) Dano ao Erário: R\$ 3.450,00.”

“3.6.1.19. Constatação 19: Uso indevido de Notas Fiscais.

a) Fato: Com base na Relação de Pagamentos Efetuados constante da Prestação de Contas do referido Convênio, fornecida pelo Ministério da Saúde (PT-CGU, p. 745), constata-se que as Notas Fiscais emitidas pela empresa M. Durante & Durante foram sequenciais, nº 002 até 014, exceto a de nº 012, havendo indicação de terem sido emitidas para "acobertar" os diversos pagamentos, visto que há duas Notas Fiscais com a mesma data de emissão e cheque (850017) emitido seis meses após a Nota Fiscal a que se vincula, conforme segue:

- Nota Fiscal nº 007, de 20/11/2001, Cheque nº 850007, compensado em 23/11/2001, no valor de R\$ 5.000,00;

- Nota Fiscal nº 008, de 20/11/2001, Cheque nº 850006, compensado em 20/11/2001, no valor de R\$ 1.000,00;

- Nota Fiscal nº 009, de 29/11/2001, Cheque nº 850009, compensado em 10/12/2001, no valor de R\$ 1.500,00;

- Nota Fiscal nº 010, de 29/11/2001, Cheque nº 850008, compensado em 03/12/2001, no valor de R\$ 1.950,00;

- Nota Fiscal nº 011, de 19/12/2001, Cheque nº 850011, compensado em 19/12/2001, no valor de R\$ 4.500,00;
- Nota Fiscal nº 013, de 19/12/2001, Cheque nº 850010, compensado em 19/12/2001, no valor de R\$ 1.950,00;
- Nota Fiscal nº 014, de 20/12/2001, Cheque nº 850013, compensado em 11/01/2002, no valor de R\$ 1.500,00;
- Nota Fiscal nº 014, de 20/12/2001, Cheque nº 850014, compensado em 24/01/2002, no valor de R\$ 1.000,00;
- Nota Fiscal nº 014, de 20/12/2001, Cheque nº 850017, compensado em 20/06/2002, no valor de R\$ 600,00.

- Ressalte-se que a empresa M. Durante & Durante Ltda. tem como data de abertura 24/07/2001, portanto 20 dias antes da abertura do processo licitatório.

b) Evidências: - Relação de Pagamentos Efetuados, Prestação de Contas (PT-CGU, p. 745).

- Contrato Social da empresa M. Durante & Durante Ltda., Convite nº 025/2001 (p. 042 a 044); (PT-CGU, p.664 a 666).

c) Dano ao Erário: R\$ 19.000,00.”

“3.6.1.20. Constatação 20: Ausência do processo original de prestação de contas.

a) Fato: Não constam no processo do Convite nº 025/2001 e não foram encontrados nos arquivos da Prefeitura, quando da inspeção "in loco" por parte da equipe de auditoria, os documentos originais da prestação de contas do Convênio, das notas fiscais, dos empenhos e dos pagamentos. Também, não há cópias das notas fiscais emitidas pela empresa M. Durante & Durante no processo fornecido pelo Ministério da Saúde, a fim de confirmar as suas datas de emissão.

b) Evidências: - Processo do Convite nº 025/2001 (p. 001 a 079); (PT-CGU, p. 622 a 701).

c) Dano ao Erário: R\$ 71.500,00.”

27. Nova comunicação foi encaminhada, em 28/10/2009, ao Sr. Paulo M. A. Gonçalves cientificando-o e apresentando-lhe cópia deste último Parecer, para que pudesse adotar as providências que julgasse necessárias (peça 5, p. 246-262).

28. Ante a ausência de manifestações do responsável e diante de sua localização incerta e não sabida, em 9/11/2009, publicou-se no DOU e em jornal estadual de grande circulação a convocação do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves para que comparecesse à Divisão de Convênios-Dicon/PR e obtivesse cópia do Parecer (peça 5, p. 268-270).

29. Esgotadas estas notificações sem que houvesse manifestação do responsável, em 11/12/2009, foi expedida comunicação ao Sr. Paulo Marcelino informando-o da instauração de Tomadas de Contas Especial relativa ao Convênio 2705/2000. Nessa oportunidade, o ex-gestor foi notificado que teria prazo de quinze dias para recolhimento dos valores devidos (peça 5, p. 286-290).

30. Os demais pareceres emitidos nos autos, todos se referindo aos dois convênios desta TCE, abaixo arrolados, esposaram o mesmo entendimento:

- a. Relatório de Auditoria CGU n. 1.374/2013 (peça 6, p. 115-119).
- b. Certificado de Auditoria CGU n. 1.374/2013 (peça 6, p. 120).
- c. Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno - CGU n. 1.374/2013 (peça 6, p. 121).
- d. Pronunciamento Ministerial (peça 6, p. 122).

31. Importa esclarecer que foi oportunizada a ampla defesa do responsável conforme o arrolado no Relatório do Tomador de Contas (peça 3, p. 170).
32. Em razão das irregularidades identificadas na execução de ambos os Convênios, esta unidade técnica propôs a citação do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves para que apresentasse suas alegações de defesa (peça 9).

**EXAME TÉCNICO**

33. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 11), foi promovida a citação do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves, mediante os Ofícios 1360/2014 e 0008/2015-TCU/SECEX-PR (peças 12 e 17), datados de 29/12/2014 e 13/1/2015, respectivamente.
34. O Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves, por meio de seu representante legal, tomou ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 15 e 18, tendo apresentado, intempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 21 a 29.
35. O responsável foi ouvido em decorrência das seguintes irregularidades (peça 12):

**2.1 - Referente ao Convênio n. 2133/2002 (SIAFI 456688) pactuado entre Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Campina da Lagoa/PR, em 5/7/2002:**

Devido a não comprovação da boa e regular aplicação e desvio dos recursos federais transferidos no âmbito do Convênio n. 2133/2002 (consoante o quadro abaixo), contrariando o Parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei n. 200/67 e o art. 30 da IN/STN n. 01/1997, conforme os achados de auditoria apontados pela Controladoria Geral da União no Relatório de Demandas Especiais 00217.000226/2007-50 adiante arrolados:

Débito	
Data	Valor (R\$)
30/06/2003	12.274,93
05/08/2003	4.500,00
11/08/2003	1.037,50
18/09/2003	1.900,00
23/09/2003	1.240,00
07/10/2003	1.000,00
14/10/2003	2.600,00
15/10/2003	1.500,00
13/07/2004	1.049,27
10/09/2004	10.091,23
19/09/2004	2.248,63
Total = R\$ 39.441,56	

**“2.6.2.1.16. Constatação 16: Inclusão na prestação de contas de cheques que não constam do extrato da conta específica e emitidos fora da vigência do Convênio.”**

a) Fato: A Relação de Pagamentos Efetuados (PT-CGU, p. 578) relaciona cheques que não são da conta específica do Convênio, visto que os débitos nesta conta totalizaram R\$ 65.538,00 e foram pagos mais R\$ 5.964,13, inclusive fora do prazo de execução do acordo (25/4/2004), conforme quadro abaixo:

Banco do Brasil – Agência: 1713-2 – Conta Corrente: 7638-4		
Nº do Cheque	Data do pagamento	Valor (R\$)
248564	19/03/2004	2.248,63
249580	13/07/2004	1.049,27
250095	10/09/2004	2.666,23

- A mesma Relação apresenta os pagamentos referentes à aquisição de equipamentos e materiais permanentes, que estavam previstos no convênio e que deveriam ter sido pagos com os recursos do ajuste, o que não ocorreu, pois também foram movimentados fora da conta específica e do prazo de vigência, conforme quadro abaixo:

Banco do Brasil – Agência: 1713-2 – Conta Corrente: 7638-4		
Nº do Cheque	Data do pagamento	Valor (R\$)
250096	10/09/2004	2.248,63
250020	10/09/2004	5.176,37

b) Evidências: - Relação de Pagamentos Efetuados do Processo n. 25000.081306/2002-50 - Ministério da Saúde (PT-CGU, p.578).”

(...)

**“2.6.2.1.17. Constatação 17: Inconsistências nos cheques emitidos.”**

a) Fato: Além da cópia microfilmada do cheque 850001, que demonstra o saque de R\$ 35.749,00 no caixa do Banco, em 30/6/2003, foram solicitadas, junto ao Banco do Brasil, as cópias dos demais cheques (PT-CGU, p. 518 a 559) que movimentaram a conta bancária n. 7.638-4, agência n. 1713-2, do Banco do Brasil. No quadro abaixo, estão relacionadas somente as que tiveram informações relevantes possíveis de serem identificadas, conforme segue:

Data da Compensação	Nº do Cheque	Valor (R\$)	Observações extraídas com base nas informações constantes no cheque
05/08/2003	850003	4.500,00	Pague-se a Paulo M.A. Gonçalves, C/C 36.000-7, que pertence ao ex-Prefeito (PT-CGU, p. 520 a 521);
11/08/2003	850004	1.037,50	Pague-se a Maria José da Silva (PT-CGU, p. 522 a 523);
18/09/2003	850006	1.900,00	Depósito no Banco Banestado, Ag. 072-8, C/C 3114-0, Japurá/PR e a assinatura de endosso do representante da empresa M. Durante & Durante, Sr. Mário Durante, não confere (PT-CGU, p. 524 a 525);
23/09/2003	850012	1.240,00	Depósito no Banco do Brasil, Ag.0747-1, carimbo da M. J. da Silva - Ferragens (PT-CGU, p. 526 a 527);
07/10/2003	850013	1.000,00	Abonamos a assinatura José Antônio Mariano (PT-CGU, p. 528 a 529);
15/10/2003	850015	1.500,00	Depósito no Banco Itaú, Ag.3874, C/C 04743-8 de Nicolau Machry (PT-CGU, p. 530 a 531);
14/10/2003	850016	2.600,00	Consta Ag.1713-2 e C/C 36.000-7, que pertence ao ex-Prefeito Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves (PT-CGU, p. 532 a 533).

b) Evidências: - Cópias microfilmadas dos cheques; (PT-CGU, p.518 a 559); e

**“2.6.2.1.18. Constatação 18: Sobre preço na obra contratada por meio do Convite n. 80/2003.”**

a) Fato: Comparando o custo das duas Unidades de Saúde (COHAPAR e Jardim Santa Terezinha) construída pela Prefeitura de Campina da Lagoa/PR, ambas pela mesma empresa: M. Durante & Durante Ltda., verificou-se o que segue:

a.1) O valor da construção da Unidade de Saúde Jardim Santa Terezinha, com área construída de 132,7m<sup>2</sup>, conforme projeto de engenharia, foi licitado por R\$ 71.500,00. Esse valor corresponde ao custo da obra que a empresa M. Durante & Durante Ltda. Apresentou ao vencer o certame licitatório (Convite n. 080/2003), o que indica um custo de R\$ 538,80/m<sup>2</sup>, em 24/6/2003. Já para a construção da Unidade de Saúde COHAPAR (Convite 16/2002), que obedeceu ao mesmo projeto de engenharia utilizado na construção da primeira Unidade, a empresa vencedora ofertou seus serviços e materiais por R\$ 48.000,00, em 24/3/2002, resultando em um custo por metro quadrado de R\$ 361,72. Portanto, houve um acréscimo relevante em relação à unidade de saúde construída anteriormente, em um prazo de um ano e três meses;

a.2) Comparando os preços das duas construções, pois as áreas são equivalentes em dimensões e divisões internas, percebe-se que no período o preço praticado pela construtora M. Durante & Durante Ltda. teve uma variação, em termos nominais, de 48,95% (variação nominal:  $538,80/m^2 / 361,72/m^2 - 1 = 48,95\%$ ). Contudo, considerando o índice Nacional do Custo da Construção (INCC - Preço Global) para este mesmo período das duas obras, houve uma variação dos preços de 23,39% (variação do custo da construção:  $785,07 \text{ (jun/2003)} / 638,94 \text{ (fev/2002)} - 1 = 23,39\%$ ). Dessa forma, o custo atualizado da obra não poderia ultrapassar R\$ 48.000,00 + 23,39%, ou seja, R\$ 59.227,20. Como foram pagos efetivamente para a empresa R\$ 71.502,13, estima-se um sobrepreço, na época, ou seja, em jun/2003, no valor de R\$ 12.274,93.

b) Evidências:

- Relação de Pagamentos Efetuados do processo n. 25000.081306/2002-50 - Ministério da Saúde (PT-CGU, p. 578).

- Relação de Pagamentos Efetuados do processo n. 25000.086036/2001-92 - Ministério da Saúde (PT-CGU, p. 406).

- Série histórica do INCC/CUB - fonte site [WWW.arquitetura.com/SINDUSCON/SP](http://WWW.arquitetura.com/SINDUSCON/SP).

### **2.2 - Referente ao Convênio n. 2705/2000 (SIAFI 408863) pactuado entre Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Campina da Lagoa/PR em 30/12/2000:**

Devido a não comprovação da boa e regular aplicação e desvio dos recursos federais transferidos no âmbito do convênio n. 2705/2000, contrariando o Parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei n. 200/67 e o art. 30 da IN/STN n. 01/1997, conforme os achados de auditoria apontados pela Controladoria Geral da União no Relatório de Demandas Especiais 00217.000226/2007-50 adiante arrolados:

#### **“ 3.6.1.17. Constatação 17: Emissão de cheque após prazo de execução expirado”.**

a) Fato: O cheque n. 850017 (PT-CGU, p. 708), no valor de R\$ 600,00, foi emitido em 13/6/2002 e sacado no caixa em 20/6/2002, portanto após a data-limite para a execução do convênio, que era até 25/4/2002.

b) Evidências: - Cópia microfilmada do cheque n. 850017 (PT-CGU, p. 708).

#### **“3.6.1.18. Constatação 18: Inconsistências nos cheques emitidos.”**

a) Fato: Além da cópia microfilmada do cheque 850001, que demonstra o saque de R\$ 29.000,00 no caixa do banco, em 30/8/2001, foram solicitadas, junto ao Banco do Brasil, as cópias dos demais cheques (PT-CGU, p. 702 a 731) que movimentaram a conta bancária n. 6363-0, agência n. 1713-2, do Banco do Brasil. No quadro abaixo,

estão relacionadas somente as que tiveram informações relevantes no verso, possíveis de serem identificadas, conforme segue:

<b>Data da Compensação</b>	<b>Nº do Cheque</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Observações extraídas com base nas informações constantes no cheque</b>
03/12/2001	850008	1.950,00	A assinatura de endosso do representante da empresa M. Durante & Durante, Sr. Mário Durante, não confere e o valor foi sacado (PT-CGU, p. 704 a 705);
11/01/2002	850013	1.500,00	Depósito no Banco do Brasil. ag. 0747-1, carimbo da M. J. da Silva – Ferragens (PT-CGU, p. 706 a 707).

- Em geral, os cheques eram nominais à M. Durante & Durante Ltda. e eram endossados pelo Sr. Mário Durante, representante legal da empresa, contudo há cheques em que o endosso não confere com a sua assinatura, e na maioria das vezes, eram sacados no caixa.

b) Evidências: - Cópias microfilmadas dos cheques emitidos; (PT-CGU, p. 702 a 731);

**“3.6.1.19. Constatação 19: Uso indevido de Notas Fiscais.”**

a) Fato: Com base na Relação de Pagamentos Efetuados constante da Prestação de Contas do referido Convênio, fornecida pelo Ministério da Saúde (PT-CGU, p. 745), constata-se que as Notas Fiscais emitidas pela empresa M. Durante & Durante foram sequenciais, n. 002 até 014, exceto a de n. 012, havendo indicação de terem sido emitidas para "acobertar" os diversos pagamentos, visto que há duas Notas Fiscais com a mesma data de emissão e cheque (850017) emitido seis meses após a Nota Fiscal a que se vincula, conforme segue:

<b>Nº da Nota Fiscal</b>	<b>Data</b>	<b>Compensação do Cheque</b>	<b>Nº do Cheque</b>	<b>Valor do Cheque (R\$)</b>
007	20/11/2001	23/11/2001	850007	5.000,00
008	20/11/2001	20/11/2001	850006	1.000,00
009	29/11/2001	10/12/2001	850009	1.500,00
010	29/11/2001	03/12/2001	850008	1.950,00
011	19/12/2001	19/12/2001	850011	4.500,00
013	19/12/2001	19/12/2001	850010	1.950,00
014	20/12/2001	11/01/2002	850013	1.500,00
014	20/12/2001	24/01/2002	850014	1.000,00
014	20/12/2001	20/06/2002	850017	600,00

- Ressalte-se que a empresa M. Durante & Durante Ltda. tem como data de abertura 24/7/2001, portanto, vinte dias antes da abertura do processo licitatório.

b) Evidências: - Relação de Pagamentos Efetuados, Prestação de Contas (PT-CGU, p. 745).

- Contrato Social da empresa M. Durante & Durante Ltda., Convite n. 025/2001 (p. 042 a 044); (PT-CGU, p. 664 a 666).

**“3.6.1.20. Constatação 20: Ausência do processo original de prestação de contas.”**

a) Fato: Não constam no processo do Convite n. 025/2001 e não foram encontrados nos arquivos da Prefeitura, quando da inspeção "in loco" por parte da equipe de auditoria, os documentos originais da prestação de contas do Convênio, das notas fiscais, dos empenhos e dos pagamentos. Também, não há cópias das notas fiscais

emitidas pela empresa M. Durante & Durante no processo fornecido pelo Ministério da Saúde, a fim de confirmar as suas datas de emissão.

b) Evidências: - Processo do Convite n. 025/2001 (p. 001 a 079); (PT-CGU, p. 622 a 701).

A rejeição das alegações de defesa poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento dos débitos, os quais serão atualizados monetariamente, desde as respectivas datas de ocorrência, acrescidos dos juros de mora devidos, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, nos termos da legislação vigente, bem como a imputação de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. **O valor total das dívidas atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora até 18/12/2014 corresponde a R\$ 438.187,60.**

36. Questionado acerca dos indícios de irregularidades identificados nos Convênios 2133/2002 (SIAFI 456688) e 2705/2000 (SIAFI 408863), pactuados entre Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Campina da Lagoa/PR, o responsável, Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves, por intermédio de seu procurador, expôs as alegações de defesa que ora se apresentam (Peça 21).

### I. Alegações de Defesa

#### a) Argumentações Preliminares

#### Da Prescrição do Procedimento Iniciado Pelo Tribunal de Contas da União

37. Inicialmente, o defendente explana sua visão quanto à verificação da prescrição no procedimento administrativo em análise, já que, conforme argumenta, esse fato constitui em causa de extinção do processo, compreendendo ambos os convênios ora discutidos.

38. Nesse sentido, registra que a prescrição é matéria, ou princípio, de ordem pública, irradiadora para todos os campos do direito, sendo, portanto, a regra geral enquanto que a imprescritibilidade constitui-se em exceção.

39. Feita essa consideração, pondera sobre a aplicabilidade do disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal aos procedimentos impulsionados pelos Tribunais de Contas. Desse modo, entende o causídico, a lei citada no referido dispositivo e que, portanto, definiria o prazo prescricional é a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8.429/99, mormente em seu art. 23.

40. Assim, continua o manifestante, seria forçoso reconhecer que, o intervalo temporal iniciado quando da prática dos atos questionados até o início da ação, ou do procedimento administrativo ou, mais especificamente, da ciência dos gestores interessados (citação), tomando conhecimento da existência da ação ou procedimento, deve respeitar o lapso prescricional quinquenal previsto pela norma referida.

41. Portanto, no caso vertente, como os atos analisados referem-se a possíveis irregularidades ocorridas nos convênios efetuados entre os anos de 2000 e 2004, infere o manifestante que, pelo prazo prescricional de cinco anos apontado pela legislação citada, **o conhecimento da ação ao ora interessado (citação) deveria ter se dado até o ano de 2009, ou seja, há mais de seis anos atrás**, fato este que, segundo a defesa, não teria ocorrido. Dessa forma, argumentou o manifestante, **a citação do interessado, Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves teve o prazo limite (prescricional) expirado há muito**, já que, conforme fotocópia digital do procedimento anexo, perante o TCU, a citação desse interessado ocorreu apenas no mês de janeiro/2015, por meio do Ofício 008/2015.

42. Por essa razão, o manifestante alega ser inconteste a ocorrência da prescrição no caso em análise e, portanto, conclui que o procedimento em questão deva ser extinto, por total impossibilidade de discussão de seu mérito.

43. Visando solidificar sua argumentação, o manifestante adentra em argumentações com o objetivo de afastar as demais teorias e discussões jurídicas que defendem a aplicabilidade das regras de prescrição contidas no Código Civil para casos do Direito Administrativo.

44. Dissentindo dessa posição, o defendente argumenta que não se pode acatar a tese da aplicação de prazos prescricionais prevista por um código do direito privado, enquanto a administração pública não se subsume às regras lá inscritas. Nesse sentido transcreve julgado do STJ que corroboraria seu posicionamento:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO.

EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA.

**PRESCRIÇÃO. ART. 10 DA LEI N. 9.873/99. PRAZO QUINQUENAL. INAPLICABILIDADE DO PRAZO VINTENÁRIO PREVISTO NO CÓDIGO CIVIL.** 1. A Administração Pública, no exercício do *ius imperii*, não se subsume ao regime de Direito Privado. 2. Ressoa inequívoco que a inflição de sanção ao meio ambiente é matéria de cunho administrativo versando direito público indisponível, afastando por completo a aplicação do Código Civil a essas relações não encartadas no *ius gestionis*. 3. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia, regulado por normas administrativas. A aplicação principio lógico da isonomia, por si só, deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado. 4. Deveras, e ainda que assim não fosse, no afã de minudenciar a questão, a Lei Federal n. 9.873/99, que versa sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Federal, colocou uma pá de cal sobre a questão assentando em seu art. 10, caput: 'Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.' 5. A possibilidade de a Administração Pública impor sanções em prazo vintenário, previsto no Código Civil, Página 8 de 20 e o administrado ter a seu dispor o prazo quinquenal para veicular pretensão, escapa ao cânone da razoabilidade, critério norteador do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lindeira à questão da legalidade. 6. **Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto n. 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada in casu. (...)** 8. Recurso Especial desprovido, divergindo do E. Relator. (Recurso Especial n. 751.832 - SC, julgado em 07 de março de 2006, Relator para acórdão Ministro Luiz Fux)

45. Assim, adverte o manifestante, por mais essa arguição é que essa Corte de Contas deve considerar prescrita a pretensão sancionatória, pelo transcurso de prazo superior ao legalmente admitido para análise da questão, pela óbvia inaplicabilidade do código privado à relação que se discute.

46. Além da doutrina sobre o assunto, o manifestante apresenta uma decisão proferida por este TCU (Acórdão 8/97-TCU-2ª Câmara) e outra pelo TCE/MG (Segunda Câmara, 2/9/2008, Processo n. 101.215) que dizem respeito ao tema da prescrição em seu âmbito de atuação. Partindo desses julgados, o manifestante destacou que em ambos os casos os Tribunais de Contas reconhecem sua sujeição ao prazo prescricional. Razão pela qual, torna a defender a impossibilidade de este Tribunal de Contas, ultrapassado o prazo quinquenário, vir a exigir a responsabilização do ex-prefeito, por fatos há tanto praticados.

#### **Infringência aos Princípios da Razoabilidade e da Ampla Defesa**

47. Sob este aspecto, as alegações da defesa visam estabelecer uma correlação entre a ocorrência da prescrição e o não atendimento aos princípios legais da razoabilidade e da ampla defesa.

48. No caso presente, a defesa argumenta que o principio da razoabilidade não foi, de forma alguma, atendido. Posto que, segundo o defendente, a intenção do TCU, ao entender responsável o gestor que ora se manifesta por decisões, contas, contratos, convênios, iniciados há mais de uma década, mostra-se totalmente desarrazoada do ponto de vista moral e legal, vez que deixou transcorrer intervalo exacerbado entre os atos entendidos indevidos e a efetiva responsabilização do então gestor.

49. Nessa esteira, a defesa argumenta que, muito provavelmente, nem o gestor das contas nem a própria Prefeitura tenha sequer lembranças de como foram realizados os contratos ora questionados.

50. Assim, sustenta o causídico, pretende-se exigir daquele gestor uma ação impossível, que é a demonstração da legalidade de seus atos sobre algo que ocorreu há muito tempo atrás. Repousa, portanto, imoral a pretensão do TCU na apresentação dessa tomada de contas, já que surpreende, de forma negativa, o ora representado, pelas denúncias trazidas, gerando dúvidas e, principalmente, insegurança (jurídica e moral) ao denunciado.

51. A insegurança jurídica que gera uma decisão (judicial ou administrativa) que pretenda resgatar responsabilidades muito antigas repousa justamente na surpresa indesejável àquele que se quer ver responsabilizado. É justamente por isso, continua a defesa, que o legislador pátrio consignou prazos para a verificação da prescrição e da decadência, para que uma responsabilidade, assim como um direito, não se eternize, não possa ser discutido a qualquer tempo.

52. A defesa argumenta que o princípio da ampla defesa encontra-se comprometido, uma vez que, segundo ela, não há possibilidade do ora representado, de forma efetiva, apresentar justificativas de seus atos, ocorridos há mais de dez anos.

53. Destaca que, sequer apresentar argumentos que contraponham as alegações dos pareceres deste Tribunal de Contas pelo simples fato de não ter em seu poder quaisquer elementos que auxiliem na tomada de decisões deste Tribunal, tornando sua defesa impossível ou muito dificultosa.

54. Finaliza essa argumentação sustentando que, por mais que ainda se questione sobre a imprescritibilidade da cobrança de valores (devolução ao erário), tem-se que é inaceitável que se perpetue um processo administrativo por tanto tempo, tornando automaticamente o réu em condenado.

55. Ante esses argumentos, a defesa finaliza o contido nessas preliminares de mérito arguindo que, ainda jungido à ideia de prescrição das alegações juntadas na presente Tomada de Contas, tem-se que merece análise o até aqui exposto, devendo este TCU acatar as alegações trazidas, pela ocorrência incontestada de infringência aos princípios da razoabilidade e da ampla defesa a atingir o representado.

56. Diante dos motivos apresentados, a defesa requer o arquivamento da presente tomada de contas, sem a imputação de sanções ao ex-gestor.

#### **b) Argumentações de Mérito**

##### **Da Falta de Documentação a Embasar a Presente Defesa**

57. Segundo a defesa, as manifestações anexadas aos autos “são juntadas sem quaisquer documentos a embasar as alegações do representado pelo fato do mesmo, ex-gestor, ex-prefeito de Campina da Lagoa, não dispor de qualquer meio de juntá-los nesse momento”.

58. Justifica sua exposição alegando que os contratos questionados foram executados nos anos de 2001 e 2003, portanto, segundo sua visão, há mais de dez anos, o que dificultaria ou impossibilitaria sua defesa.

59. Informa que foram efetuados pedidos de fotocópias da documentação à Prefeitura de Campina da Lagoa há mais de dois meses, porém, não obtiveram nenhuma resposta.

60. Portanto, segundo a visão da defesa, a infração ao princípio da ampla defesa, no caso em exame, é contundente e flagrante, já que não se permite ao representado a devida apresentação de defesa, com documentos, pareceres e perícias contábeis próprias, tal como se costuma fazer numa defesa normal perante as cortes de contas.

61. Ainda segundo a defesa, “o normal é que se abra um procedimento administrativo para averiguação da legalidade na contratação de serviços e aquisição de produtos em um prazo razoável, (...), e não que se instaure uma tomada de contas mais de 10 anos depois de sua realização”.

62. Isto posto, a defesa novamente pugna pelo reconhecimento da prescrição a atingir os atos analisados e vai além ao exigir que, em caso de manutenção do procedimento administrativo, deve-se citar o Município de Campina da Lagoa, para que passe a atuar como interessado no feito, fornecendo documentos e outros elementos para a devida análise do feito.

### **Da Legalidade Total na realização dos Convênios e Contratos Firmados**

63. No que concerne às alegações específicas acerca de suspeitas de fraudes, pagamentos em duplicidade, pagamentos extemporâneos em ambos os convênios, a defesa sustenta que devem ser afastadas quaisquer sanções em desfavor do ex-prefeito, pelo fato de não ter sido comprovado, de forma adequada, a ocorrência de nenhum ilícito.

64. Nessa esteira, argumenta que todas as alegações tratam-se de suspeitas, de indícios, sem que haja sequer uma conclusão permanente, sem suspeitas, da ocorrência de ilegalidades ou irregularidades. Conclui afirmando que este Tribunal não pode trabalhar com meras suspeitas, sob pena de, não se confirmando os fatos narrados, ter-se decisão final pela improcedência dos achados.

65. A defesa finaliza rechaçando todos os pontos questionados e sustenta que devem ser afastadas todas as “supostas irregularidades, seja pela falta de provas a embasar os pedidos, seja pela documentação impertinente e ultrapassada, seja pela própria procrastinação do TCU em comunicar o ex-gestor da existência do procedimento em análise”.

66. Por essas razões, a defesa requer a exclusão total das alegações demonstradas e a não aplicação de quaisquer sanções ao Sr. Paulo M. Andreoli Gonçalves.

## **II. Análise**

67. A manifestação da defesa desenvolveu-se sob dois aspectos, um preliminar e outro de mérito. Desse modo, a análise que ora se inicia abordará as argumentações sob o mesmo prisma apresentado pela defesa.

### **a) Argumentações Preliminares**

68. Pois bem, inicialmente a defesa argumenta sobre a prescrição do presente processo administrativo trazendo sua visão sobre qual prazo prescricional e como ele deveria ser aplicado por esta Corte de Contas.

69. Embora louvável a preocupação da defesa em apresentar sua visão sobre como este Tribunal de Contas deveria aplicar o instituto da prescrição, há que se esclarecer à defesa que, no que diz respeito ao dano ao erário, nenhuma parcela do débito prescreve para fins de condenação ao ressarcimento, conforme entendimento uniformizado (Acórdão 2.709/2008 – Plenário) e sumulado no TCU (Súmula-TCU 282, Acórdão 2166/2012-Plenário), com amparo na jurisprudência do STF (Mandado de Segurança 26.210-9/ DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, publicado em 10/10/2008).

70. E no que tange à pretensão punitiva, há que esclarecer que esta Corte já se manifestou conclusivamente sobre o assunto uniformizando sua jurisprudência a partir do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

71. Sinteticamente, o indigitado aresto estabeleceu que o prazo prescricional da pretensão punitiva deste Tribunal subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, 10 anos e cujo início conta-se a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do CC/2002. Destaca-se que este prazo é interrompido pelo ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inc. I, do CC/2002.

72. Insta esclarecer que a manifestação exarada por meio do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário deve ser aplicada em associação com o Enunciado 299 do Conselho da Justiça Federal (CJF) que orienta como deve ser efetuado o cálculo do prazo prescricional nas situações em que as irregularidades ocorreram antes da entrada em vigor do atual Código Civil (11/1/2003). Portanto, aplicável ao caso em concreto.

73. Ademais, a prescricibilidade está associada apenas ao exercício da pretensão punitiva posto que com a prolação do Acórdão 2709/2008-TCU-Plenário, ensejado pelo pronunciamento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança n. 26.210-9/DF, restou assente no âmbito desta Corte de Contas que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

74. Pelas razões expostas, observa-se pela continuidade das ações com vistas ao ressarcimento do débito, contudo, destaca-se a inaplicabilidade da pretensão punitiva ante o transcurso de prazo.

75. Ainda sobre o aspecto do tempo transcorrido e a citação emitida por este Tribunal, a defesa alega que esse lapso temporal foi de tal magnitude que feriu os princípios legais da razoabilidade e da ampla defesa.

76. A defesa considera desarrazoado, moral e legalmente, este Tribunal ter deixado transcorrer intervalo exacerbado entre os atos entendidos indevidos e a efetiva responsabilização do gestor. Nessa esteira, a defesa entende que a ampla defesa encontra-se comprometida, visto que, segundo ela, não há possibilidade de apresentar, de forma efetiva, justificativas para seus atos, posto terem ocorridos há mais de dez anos.

77. Continuando sua argumentação, o manifestante sustenta que, por mais que ainda se questione sobre a imprescricibilidade da devolução ao erário, considera inaceitável que se perpetue um processo administrativo por tanto tempo, tornando automaticamente o réu em condenado.

78. Ante esses argumentos, a defesa finaliza o contido nessas preliminares de mérito arguindo que, deve este TCU acatar as alegações trazidas, pela ocorrência incontestada, segundo alega, de infringência aos princípios da razoabilidade e da ampla defesa a atingir o representado. Assim, requer o arquivamento da presente tomada de contas, sem a imputação de sanções ao ex-gestor.

79. Para efetuar a análise desse questionamento trazido pela defesa, faz-se necessário apurar o tempo decorrido entre o fato gerador, ou seja, o repasse dos recursos e o transcurso de prazo até a notificação do responsável.

80. Desse modo, conforme se extrai dos autos, os montantes de R\$ 56.000,00 (peça 4, p. 308 e 368) e R\$ 57.199,30 (peça 2, p. 56 e 98), Convênio n. 2705/2000 e 2133/2002, respectivamente, foram repassados à prefeitura em 29/6/2001 e 7/6/2003.

81. Trabalhos realizados pela CGU/PR no período de 9/6 a 17/12/2008 constataram irregularidades na execução de ambos os convênios, conforme observa-se da leitura do Relatório de Demandas Especiais 00217.000226/2007-50, datado de 3/6/2009 (peça 2, p. 188, 196-288). Portanto, somente a partir desse relatório o órgão concedente, Ministério da Saúde, tomou ciência dos atos inquinados e adotou providências com vistas a sanear-los.

82. Assim, em face desse Relatório de Demandas Especiais, a Divisão de Convênios e Gestão/MS elaborou os Pareceres Gescon n. 4943 e 4945/2009 (peça 2, p. 306-322 e peça 5, p. 206-218) cujas cópias foram encaminhadas, em 4/9/2009, ao Sr. Paulo M. A. Gonçalves cientificando-o da reanálise da Prestação de Contas, respectivamente, dos Convênios 2133/2002 e 2705/2000 e solicitando atendimento às recomendações contidas nos mencionados Pareceres (peça 2, p. 302-324 e peça 5, p. 226-242, respectivamente).

83. Sem obter êxito no atendimento às solicitações, o órgão concedente elaborou os Pareceres Gescon 6283 e 6284/2009, opinando pela não aprovação das contas, respectivamente, dos Convênios 2705/2000 e 2133/2002 e imputando débito ao responsável.

84. Novas comunicações foram encaminhadas, em 28/10/2009, ao Sr. Paulo M. A. Gonçalves cientificando-o e apresentando cópias destes últimos Pareceres para que pudesse adotar as providências que julgasse necessárias (peça 5, p. 246-262 e peça 2, p. 332-359, respectivamente).

85. Ante a ausência de manifestações do responsável e diante de sua localização incerta e não sabida, em 9/11/2009, foram publicados no DOU e em jornal estadual de grande circulação a

convocação do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves para que comparecesse à Divisão de Convênios-Dicon/PR e obtivesse as cópias dos Pareceres (peça 5, p. 268-270 e peça 2, p. 364-366).

86. Esgotadas estas notificações sem que houvesse manifestação do responsável, em 11/12/2009, foi expedida comunicação ao Sr. Paulo Marcelino informando da instauração de Tomadas de Contas Especial relativas aos Convênios 2705/2000 e 2133/2002. Nessa oportunidade, o ex-gestor foi notificado que teria prazo de quinze dias para recolhimento dos valores devidos (peça 5, p. 286-290 e peça 2, p. 382-392, respectivamente).

87. Portanto, em razão da ciência das irregularidades, por parte do instaurador da TCE, ter ocorrido somente após o conhecimento do conteúdo do Relatório de Demandas Especiais, datado de 3/6/2009, e em função das diversas tentativas infrutíferas de cientificação do responsável, somente em 11/12/2009, passados pouco mais de oito anos da mais antiga ocorrência do dano, foram efetuadas as notificações pelo Ministério da Saúde comunicando ao responsável a instauração da Tomada de Contas Especial ((peça 5, p. 286-290 e peça 2, p. 382-392).

88. Do exposto, verifica-se que não ocorreu o transcurso do lapso de dez anos para dispensa de instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012. Ademais, ainda que houvesse ocorrido, embora a dispensa seja admitida em tese, ela não é de aplicação imediata com a mera ocorrência do lapso temporal, pois há que se avaliar o transcurso do prazo em confronto com os elementos disponíveis em cada caso, com o objetivo de verificar se houve, de fato, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

89. No presente caso, verifica-se que houve, de fato, possibilidade de reconstituição do quadro que sustenta a imputação de débito ao responsável, conforme evidências acostadas aos autos (peça 2, p. 302-324, 332-359, 364-366 e 382-392; e peça 5, p. 226-242, 246-262, 268-270 e 286-290), as quais apontam para a existência de diversas notificações encaminhadas ao responsável para que ele pudesse apresentar suas manifestações e exercer seu direito de defesa. Portanto, resta clara a existência de elementos capazes de elidir suposto comprometimento ao exercício do direito de defesa em face do longo tempo decorrido entre os fatos e a instauração desta tomada de contas especial.

90. Assim, mesmo em casos em que tenha transcorrido o prazo estabelecido no normativo, quando resta evidenciada ausência de prejuízo ao direito de defesa, a jurisprudência desta Corte tem reiterado que o art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos da citação, preponderando a imputação de débito caso demonstrada a ausência de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa (Acórdãos 2.511/2015-TCU-Plenário, 2.630/2015-TCU-2a Câmara, 3.535/2015-TCU-2a Câmara, 9.570/2015-TCU-2a Câmara, 444/2016-TCU-2a Câmara e 2.024/2016-TCU-2a Câmara, dentre outros).

91. Essa linha de entendimento resguarda o reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme enunciado da Súmula de jurisprudência 282 deste Tribunal, exarada em consonância com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210/DF, DOU de 10/10/2008.

92. Assim, ante a ausência de provas aptas a demonstrar o prejuízo à ampla defesa, não assiste razão ao requerido pelo ora manifestante.

#### **b) Argumentações de Mérito**

93. Feitas as considerações preliminares, a defesa passou a discorrer sobre o que seria, em tese, suas argumentações de mérito. Sob esse aspecto, o manifestante aborda o longo decurso de prazo entre os contratos questionados e a citação emitida por este Tribunal que, segundo alega, dificultaria ou impossibilitaria sua defesa.

94. Ademais, no que concerne às irregularidades apontadas, a defesa sustenta que devem ser afastadas quaisquer sanções em desfavor do ex-prefeito, pelo fato de não ter sido comprovado, de forma adequada, a ocorrência de nenhum ilícito.

95. Nessa esteira, argumenta que todas as alegações tratam-se de suspeitas, de indícios, sem que haja sequer uma conclusão permanente, sem suspeitas, da ocorrência de ilegalidades ou

irregularidades. Finaliza requerendo que sejam afastadas todas as “supostas irregularidades, seja pela falta de provas a embasar os pedidos, seja pela documentação impertinente e ultrapassada, seja pela própria procrastinação do TCU em comunicar o ex-gestor da existência do procedimento em análise”.

96. Sobre as implicações do transcurso temporal, a análise das argumentações preliminares é suficiente para demonstrar que a instauração da presente TCE ocorreu em prazo inferior ao definido na IN/TCU 71/2012, bem como, para afastar quaisquer alegações de possíveis limitações aos princípios do contraditório e ampla defesa. Sendo assim, parte-se para o questionamento acerca da comprovação dos atos irregulares.

97. A alegação do responsável de que caberia ao TCU a produção de provas para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados por convênio é recorrente neste Tribunal.

98. Entretanto, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos.

99. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara.

100. Desse modo, ao contrário do que supõe o responsável, o ônus da prova recai sobre o gestor e não sobre o TCU, devendo o gestor fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

101. Isto posto, não subsistindo as manifestações apresentadas pela defesa, mantêm-se as irregularidades decorrentes dos achados de auditoria apontados no Relatório de Demandas Especiais da CGU que culminaram na quantificação do débito objeto dessa TCE e na responsabilização do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves (CPF 429.070.559-68), conforme a citação do responsável (peça 12) e cuja transcrição encontra-se no parágrafo 35 desta instrução.

## CONCLUSÃO

102. Em face da análise promovida nos itens 67 a 101, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

103. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, contudo, ante o transcurso de prazo, conclui-se pelo descabimento quanto à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

104. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves - CPF 429.070.559-68, ex-prefeito do Município de Campina da Lagoa/PR (gestão 2001/2004), em razão da impugnação parcial das despesas efetuadas na execução do Convênio n. 2133/2002 (SIAFI 456688), e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a

partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
12.274,93	30/6/2003
4.500,00	5/8/2003
1.037,50	11/8/2003
1.900,00	18/9/2003
1.240,00	23/9/2003
1.000,00	7/10/2003
2.600,00	14/10/2003
1.500,00	15/10/2003
1.049,27	13/7/2004
10.091,23	10/9/2004
2.248,63	19/9/2004

**Valor atualizado até 2/2/2017 : R\$ 169.792,87**

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Paulo Marcelino Andreoli Gonçalves - CPF 429.070.559-68, ex-prefeito do Município de Campina da Lagoa/PR (gestão 2001/2004), em razão da impugnação total das despesas efetuadas na execução do Convênio n. 2705/2000 (SIAFI 408863), e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
56.000,00	4/7/2001

**Valor atualizado até 2/2/2017 : R\$ 355.339,92**

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Paraná, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. Em sua cota de participação à peça 33, o Ministério Público anuiu à instrução da Unidade Técnica, sugerindo apenas que a condenação do responsável tenha como fundamento legal as alíneas

“c” e “d” do inciso III do art. 16 da Lei n.º 8.443/1992, visto que, no seu entender, está devidamente configurada nos autos a hipótese de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, tanto em relação aos valores pertinentes ao Convênio n.º 2705/2000 (SIAFI 408863), quanto ao Convênio n.º 2133/2002 (SIAFI 456688).

É o Relatório.