



TC 016.098/2017-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Guaíra/PR.

Responsáveis: Maria Elci Venâncio da Silva (662.664.089-53); José Fritsch (182.795.209-10), Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49); Manoel Kuba (121.211.008-06); Altemir Gregolin (492.308.169-49)70); e Município de Guaíra/PR (77.857.183/0001-90), na pessoa do prefeito Heraldo Trento.

Advogado ou Procurador: Claudismar Zupiroli, OAB/DF 12.250, representando Altemir Gregolin (procuração de peça 65); José Castilho Furtuna, OAB/PR 58569, representando Maria Elci Venâncio da Silva (procuração à peça 73); João Paulo de Souza Cavalcante, OAB 44096/PR, e Wilson da Costa Lopes, OAB/PR 9926, representando Fabian Persi Vendruscolo (procuração à peça 106); e Joao Fernando Pinto Grecillo, OAB/PR 36337 (procuração à peça 71), representando o município de Guaíra/PR.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: citação.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada conforme decisão do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 42), por meio do qual este Tribunal deliberou pela constituição de apartados do relatório de auditoria objeto do TC 008.536/2016-3 e realização das citações dos responsáveis relacionados no parecer da Secex/PR exarado naquele processo (peça 40).

2. Conforme consta do Relatório de Fiscalização (peça 39), elaborado no âmbito do TC 008.536/2016-3, a auditoria determinada pelo Acórdão 261/2016-TCU-Plenário foi realizada no Ministério da Pesca e Aquicultura, no período compreendido entre 04/04/2016 e 24/06/2016, para fiscalizar todos os convênios firmados com entidades do Paraná que expiraram, bem como os em andamento, mas não alcançaram os objetivos propostos, com vistas a apurar possíveis prejuízos ao erário e identificar as responsabilidades. A tabela a seguir informa a relação de convênios que foram auditados.

Convênio	Executora	Celebração	Valor	Objeto
108/2009 (Siconv 727886)	PM Alvorada do Sul	31/12/2009	1.200.000,00	Construção de unidade beneficiamento pescado e frigorífico de peixe.
74/2009 (Siconv 726886)	PM Antonina	30/12/2009	100.000,00	Construção da casa marisqueira e aquisição equipamentos.
<u>50/2006 (Siafi 577881)</u>	<u>Associação Piscicultores Tanques Rede do Paraná</u>	<u>31/12/2006</u>	<u>538.825,00</u>	<u>Apoio para a construção unidade de beneficiamento de pescados em Cornélio Procópio</u>
56/2008 (Siconv 701715)	PM Cornélio Procópio	22/12/2008	292.500,00	Aquisição de veículos e equipamentos para a unidade beneficiamento pescados
80/2007 (Siafi)	PM Guaíra	14/12/2007	300.000,00	Construção de frigoríficos de peixes



601821)				
50/2004 (Siafi 511824)	PM Guaíra	25/10/2004	101.510,00	Aquisição de equipamentos para o frigorífico de pescado.
115/2005 (Siafi 542946)	PM Icaraíma	30/12/2005	120.000,00	Infraestrutura para pesca artesanal no Distrito Porto Camargo
30/2011 (Siconv 764775)	PM Icaraíma	30/12/2011	150.000,00	Aquisição de caminhão frigorífico
73/2009 (Siconv 726204)	PM Porto Barreiro	31/12/2009	200.000,00	Infraestrutura para desenvolvimento da aquicultura

3. Este apartado refere-se aos Convênios 50/2004 – **posteriormente renumerado para 102/2004** (Siafi 511824) e 80/2007 (Siafi 601821), firmados com o município de Guaíra/PR.

HISTÓRICO

4. O **Convênio 50/2004 (Siafi 511824)** teve por objeto a aquisição de equipamentos para um frigorífico de pescados instalado em galpão reformado com recursos municipais. Foi firmado no valor de R\$ 145.010,00, sendo R\$ 101.510,00 à conta do concedente e R\$ 43.500,00 referentes à contrapartida do convenente (Termo Simplificado à peça 10, fl. 24).

5. O referido convênio teve vigência iniciada em 25/10/2004 e, por força do Sétimo aditivo, a vigência foi finalizada em 31/12/2008 (peça 6, fl. 81). Foram repassados pela União recursos em parcela única no valor de R\$ 101.510,00, em 5/11/2004, com crédito na conta em 9/11/2004 (extrato à peça 81, fl. 1). A prestação de contas foi remetida em 12/3/2007 (peça 9, fl. 4).

6. O **Convênio 80/2007 (Siafi 601821)** teve por objeto a construção de um frigorífico de peixes no distrito de Dr. Oliveira Castro, município de Guaíra, e foi concebido, segundo informações do Relatório de Fiscalização, em virtude de o imóvel previsto no convênio anterior ter se mostrado inadequado para a atividade, razão pela qual os equipamentos adquiridos deveriam ser utilizados no objeto deste convênio.

7. A avença foi firmada no valor de R\$ 525.206,63, sendo R\$ 300.000,00 à conta do concedente e R\$ 225.206,63 referentes à contrapartida do convenente (Termo do Convênio à peça 23, fls. 26 a 32). Teve vigência iniciada em 14/12/2007 e, por força do Terceiro Aditivo (peça 25, fl. 6), o convênio seria finalizado em 30/11/2010. Foi repassado pela União o valor de R\$ 300.000,00, em 18/1/2008 (conforme informado no relatório de fiscalização). A prestação de contas foi remetida em 26/1/2011 (peça 34, fl. 4).

8. Os excertos transcritos a seguir, extraídos do relatório de fiscalização (peça 39), informam sobre os achados relacionados aos convênios sob análise nesta TCE, bem como as conclusões a eles pertinentes:

III.1. Celebração de convênio que previa a execução de obras sem a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel.

Situação encontrada:

(...)

31. Outro Convênio que apresentou irregularidade semelhante foi o **80/2007 (Siafi 601821)**, celebrado entre o MPA e o Município de Guaíra/PR. O imóvel onde foi construído o frigorífico foi doado pela Itaipu Binacional ao Município de Guaíra/PR, por meio de transmissão de direito possessório (peça 166, p. 49 a 55)

32. Segundo informações prestadas pelo Município, a ratificação da doação foi requerida junto ao SPU/PR, que recomendou o tramite junto ao Incra/PR e essa solicitação foi protocolado naquele órgão por meio do processo na 54200.000602/2008-03, mas ainda permanece em tramite. O atual Prefeito Municipal retomou o acompanhamento e verificou que o imóvel doado pela



Itaipu está localizado em área de interesse da Funai e essa situação tornou o processo mais moroso que o habitual e a sua regularização ainda está pendente (peça 72, p. 1).

(...)

Critérios: Instrução Normativa STN 01/1997, art. 2º, Inciso VIII; e Portaria Interministerial 127/2008, art. 25.

Evidências:

(...)

Peça 72 - 1º PARTE - Razões e justificativa referente ao ofício 0424/2016-TCU/SECEX-PR em nome do Município de Guaíra. - Resposta de comunicação - 1º PARTE - Razões e justificativa referente ao ofício 0424/2016-TCU/SECEX-PR em nome do Município de Guaíra, folha 1.

(...)

Peça 166 - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 3 - Complemento ao Ofício 116- 2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 3 - Complemento ao Ofício 116-2016, folhas 49/55.

III.3. Não realização de adequado estudo de viabilidade do empreendimento previamente à celebração dos Convênios para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados.

Situação encontrada:

37. A construção de unidade de beneficiamento de pescados não se limita a execução de obras e aquisição de equipamentos, pois se trata de um empreendimento com fins econômicos que envolve a existência de infraestruturas para a produção de peixe, produtores capacitados a fornecer em escala comercial, disponibilidade de ração, mão de obra capacitada para a administração do empreendimento e processamento de pescados, controle sanitário, destinação adequada dos rejeitos, controle de estoques, controle dos custos de comercialização, criação de canal de comercialização e distribuição etc.

38. A Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento publicou em 2007 o manual de procedimentos para a implantação de estabelecimento industrial de pescado que ressalta a importância da elaboração de estudo de viabilidade financeira e econômica na implantação de estabelecimento de processamento de pescado para se tomar decisões mais acertadas da conveniência ou não de investir na atividade (peça 223).

39. Embora a elaboração do estudo de viabilidade seja um instrumento imprescindível para minimizar os riscos de se investir na implantação de uma UBP, a celebração do Convênio 108/2009 (Siconv 727886), celebrado com o Município de Alvorada do Sul; **Convênios 50/2004 (Siafi 601821) celebrado com o Município de Guaíra/PR** e Convênio 115/2005 (Siafi 542946), celebrado com o Município de Icaraíma/PR, que previam a implantação de unidade de beneficiamento de pescados não foram precedidos desses estudos.

Manifestação das entidades convenentes

40. Esta Secretaria encaminhou o relatório preliminar de auditoria aos Municípios de Alvorada do Sul/PR, Guaíra/PR e Icaraíma/PR, para proporcionar oportunidade para se manifestarem acerca da situação apontada pelo Tribunal, mas nenhuma dessas entidades se interessaram em apresentar manifestação para esse achado (peça 225).

Critérios: Instrução Normativa 1/1997, Secretaria do Tesouro Nacional, art. 2º, § 1º e Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; Portaria Interministerial 127/2008, art. 21, inciso II

Evidências:

Peça 222 - Informações complementares apresentadas pelo Município de Guaíra-PR em atendimento ao Ofício 424-2016 - Elementos comprobatórios/Evidências – Informações



complementares apresentadas pelo Município de Guaíra-PR em atendimento ao Ofício 424- 2016, folha 1.

Peça 93 - EMAIL / 1º PARTE - Razões e justificativa referente ao ofício 0423/2016-TCU/SECEX-PR. - Resposta de comunicação - EMAIL / 1º PARTE - Razões e justificativa referente ao ofício 0423/2016-TCU/SECEX-PR.

(...)

Peça 164 - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 1 - Complemento ao Ofício 116-2016. - Elementos comprobatórios/Evidências - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 1 - Complemento ao Ofício 116-2016, folhas 1/69.

Peça 165 - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 2 - Complemento ao Ofício 116-2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 2 - Complemento ao Ofício 116-2016, folhas 1/78.

III.4. Celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento ou, quando havia essa definição, sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade.

Situação encontrada:

41. Os Convênios fiscalizados que se referem à construção de unidade de beneficiamento de pescados são: 108/2009 (Siconv 727886 - Alvorada do Sul), Convênio 74/2009 (Siconv 726886 - PM Antonina), Convênio 50/2006 (Siafi 577881 - Associação do Piscicultores em Tanques Rede do Paraná), **Convênio 50/2004 (Siafi 601821 – PM Guaíra)** e Convênio 115/005 (Siafi 542946 – PM Icaráima).

42. A descentralização da execução de atividades públicas por meio de convênios somente pode ser efetuada se a entidade conveniente demonstrar condições técnicas para executar a totalidade do objeto previsto. No caso da construção das unidades de beneficiamento de pescados, essa capacidade não se restringe apenas a gerir os recursos para a execução das obras e aquisição de equipamentos, pois o interesse público só é atendido com o início da operação do empreendimento.

43. Como os municípios não possuem estrutura para gerir um empreendimento com finalidade econômica, essa exigência poderia ser atendida com a indicação de outra entidade capacitada para operar essas unidades produtivas.

44. Analisados os termos de convênio, plano de trabalho e os processos de aprovação do Convênio 108/2009 (Siconv 727886), celebrado com o Município de Alvorada do Sul/PR e Convênio 50/2004 (Siafi 601821), celebrado com o Município de Guaíra/PR, constata-se que não foram definidas quais entidades seriam responsáveis pela gestão desses empreendimentos após sua conclusão.

45. Por essa razão, o Município de Alvorada do Sul/PR, ao ser questionado, informou que está buscando parcerias com entidades capacitadas a desenvolver as atividades na unidade e atualmente busca parcerias com a Cooperativa Integrada de Londrina que poderá ser autorizada a explorar a unidade por 20 anos ou mais (peça 95, p. 2 e 3). No mesmo sentido, o Município de Guaíra/PR informou que entende ser a melhor alternativa para o funcionamento do frigorífico a realização de concessão de uso à iniciativa privada, mediante concorrência pública municipal (peça 72, p. 1).

(...)

50. A celebração desses Convênios sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento ou sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade provocou a paralisia no início da operação das unidades de processamento de peixes, o que causou prejuízos no alcance dos objetivos dos outros Convênios que tinham como finalidade a aquisição de veículos e equipamentos para essas unidades, como os Convênio 50/2004 (Siafi 511824) -



Município de Guaíra/PR, Convênio 30/2011 (Siconv 764775) - Município Icaraíma/PR e Convênio 56/2008 (Siconv 701715) – Município de Cornélio Procópio.

Manifestação das entidades convenentes

51. Esta Secretaria encaminhou o relatório preliminar de auditoria aos Municípios de Alvorada do Sul/PR, Guaíra/PR e Icaraíma/PR e para a Associação dos Piscicultores em Tanques Rede do Paraná, para proporcionar oportunidade para se manifestarem acerca da situação apontada pelo Tribunal, mas apenas o Município de Icaraíma/PR apresentou informações complementares para esse achado (peças 224 e 225).

(...)

Critérios: Instrução Normativa 1/1997, Secretaria do Tesouro Nacional, art. 1º, § 2º; Portaria 127/2008, interministerial, art. 1º, § 2º; art. 6º, inciso VII; art. 15, inciso V; art. 22

Evidências:

(...)

Peça 164 - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 1 - Complemento ao Ofício 116-2016. - Elementos comprobatórios/Evidências - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 1 - Complemento ao Ofício 116-2016, folhas 1/69.

Peça 165 - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 2 - Complemento ao Ofício 116-2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - PM Guaíra - SIAFI 601821 - Aprovação - PARTE 2 - Complemento ao Ofício 116-2016, folhas 1/78.

(...)

Peça 150 - PM Guaíra - SIAFI 511824 - Aprovação - PARTE 2 - Complemento ao Ofício 116-2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - PM Guaíra - SIAFI 511824 - Aprovação - PARTE 2 - Complemento ao Ofício 116-2016, folhas 47/55.

(...)

III.6. Descumprimento do objetivo previsto na celebração do Convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído com os recursos do Convênio não iniciou as atividades.

Situação encontrada:

(...)

60. Apesar de os prazos previstos para a conclusão dos Convênios terem expirado e os objetos previstos em cada um desses convênios terem sido executado, nenhuma das unidades de beneficiamento de pescados de que tratam os convênios iniciou suas atividades. Como as unidades de beneficiamento não iniciaram suas atividades, os convênios para a aquisição de equipamentos e a aquisição de caminhões frigoríficos também não cumpriram os objetivos que justificaram a sua celebração.

61. Essas situações configuram que nenhum dos convênios em análise cumpriram seus respectivos planos de trabalho e não atenderam ao princípio da eficiência que deve reger os atos administrativos previstos no Artigo 37, caput, da Constituição Federal.

Manifestação das entidades convenentes

62. Esta Secretaria encaminhou o relatório preliminar de auditoria aos Municípios de Alvorada do Sul/PR, Guaíra/PR e Icaraíma/PR e para a Associação dos Piscicultores em Tanques Rede do Paraná, para proporcionar oportunidade para se manifestarem acerca da situação apontada pelo Tribunal, mas apenas o Município de Icaraíma/PR apresentou informações complementares para esse achado (peças 224 e 225).

(...)

Critérios: Constituição Federal, art. 37, caput

Evidências:

(...)

Peça 72 - 1º PARTE - Razões e justificativa referente ao ofício 0424/2016-TCU/SECEX-PR em nome do Município de Guaíra. - Resposta de comunicação - 1º PARTE - Razões e justificativa referente ao ofício 0424/2016-TCU/SECEX-PR em nome do Município de Guaíra, folhas 1/2.

(...)

IV. Conclusão

68. Realizadas as análises da situação dos convênios celebrados para a construção de unidades de beneficiamento de pescados (Convênio 50/2004 - Siafi 511824, Convênio 115/2005 - Siafi 542946, Convênio 50/2006 - Siafi 577881, Convênio 74/2009 - Siconv 726886 e Convênio 108/2009 – Siconv 727886), constata-se que nenhuma dessas unidades construídas com recursos federais iniciaram suas atividades, não alcançando as finalidades propostas. Os motivos constatados para essa situação foram a celebração de convênios sem a comprovação da propriedade do imóvel onde foi realizado as obras, sem prever a aquisição dos equipamentos necessários para o funcionamento da unidade, sem a realização de adequado estudo de viabilidade do empreendimento, sem a definição de quem seria incumbido de administrar a unidade ou sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade.

69. Essas irregularidades ocasionaram também o não alcance dos objetivos dos demais convênios celebrados para a aquisição de equipamentos e veículos para essas unidades.

70. Devido as dificuldades de as unidades de beneficiamento de pescados iniciarem suas atividades, os municípios de Alvorada do Sul/PR, Guaíra/PR e Icaraíma/PR informaram que estão buscando alternativas para o funcionamento das unidades de processamento, por meio de parcerias com associações de pescadores cooperativas ou concessão de uso à iniciativa privada, o que não regulariza a situação, pois essas alterações não estão de acordo com as finalidades dos convênios de aumentar a renda dos produtores de peixe e comunidades de pescadores e não há amparo legal para a pretensão de transferir para a iniciativa privada a gestão de empreendimento construído com recursos públicos.

71. A simples demonstração da intenção dos municípios de realizar parcerias com associações de produtores ou cooperativas não significa que existe viabilidade para que essas unidades de beneficiamento de pescados iniciem suas atividades. Não foram realizados os devidos estudos para verificar a viabilidade desses empreendimentos que dependem da conjugação de muitos fatores, como a capacidade e real interesse dessas entidades de gerir as unidades, existência de capacidade produtiva na região, viabilidade econômica no processamento da produção, concorrência com outros canais de distribuição da produção (distribuidores de pescados, processamento da produção pelos próprios pescadores, fornecimento para pesque pagues), estruturação para o atendimento das normas sanitárias, disponibilização de pessoal capacitado para operar a unidade etc.

75. Dessa forma, como as unidades de processamento construídos não entraram em operação até o momento da realização dessa auditoria, os investimentos realizados com recursos federais não alcançaram os objetivos previstos, caracterizando a ocorrência de prejuízos aos cofres públicos que devem ser reparados pelos responsáveis.

9. Em decorrência desses achados e da conclusão a que chegou a equipe de auditoria, foi determinada a citação dos responsáveis, no âmbito do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 42), pelas irregularidades relacionadas ao Convênios 50/2004 (mais tarde 102/2004) e 80/2007.

10. Para dar cumprimento à deliberação do Tribunal, foram expedidos os ofícios citatórios aos seguintes responsáveis: Prefeitura Municipal de Guaíra/PR, Maria Elci Venâncio da Silva, José Fritsch, Fabian Persi Vendruscolo e Altemir Gregolin (peças 45 a 49). Os responsáveis tomaram



ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme evidenciado às peças 55 a 58. O quadro a seguir, extraído do despacho de peça 105, resume a situação das comunicações processuais.

Natureza: CITAÇÃO					
OFÍCIO/EDITAL		AR		DESTINATÁRIO	ALEGAÇÕES DE DEFESA
Nº	Peça	Data de entrega	Peça	Nome	Peça
1049/2017	46	31/7/2017	56	Maria Elci Venâncio da Silva (662.664.089-53)	73-83
1050/2017					
1316/2017	47	Devolvido	70 e 84	José Fritsch (182.795.209-10)	104
1522/2017	89	Devolvido	90 e 92		
(Houve prorrogação de prazo_pç 102)	97	9/10/2017	98		
1051/2017 (Houve prorrogação de prazo_pç 67)	45	28/7/2017	57	Prefeitura Municipal de Guaira – PR (CNPJ: 77.857.183/0001-90)	72
1052/2017 (Houve prorrogação de prazo_pç 67)	48	28/7/2017	55	Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49)	86 - 87
1053/2017 (Houve prorrogação de prazo_pçs 93 e 96)	49	27/7/2017	58	Altemir Gregolin (492.308.169-49)	Não há (Venceu em 18/10/2017)

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

11. Segundo a jurisprudência do TCU, quando o fato irregular, motivador da sanção, for o não alcance dos objetivos do convênio, como se verifica no caso presente, o prazo para a prescrição começa a fluir a partir do fim do prazo para prestação de contas (vide Acórdão 5130/2017, da Primeira Câmara, de relatoria do eminente ministro Bruno Dantas).

12. Verifica-se, portanto, que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu nas datas a seguir e a citação foi determinada pelo Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 42), de 4/4/2017:

12.1. Convênio 102/2004 (Siafi 511824): fato gerador em 02/03/2009, correspondente ao prazo final para prestação de contas - 60 dias após o término da vigência;

12.2. Convênio 80/2007 (Siafi 601821): 31/1/2011, correspondente ao prazo final para prestação de contas - 60 dias após o término da vigência.

Valor de Constituição da TCE

13. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) é superior ao



limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

14. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

15. Antes de adentrar na análise da defesa dos responsáveis, há que se ressaltar que o Relatório de Fiscalização 101/2016, elaborado no âmbito da auditoria do TC-008.536/2016-3, convertido nesta TCE, se propôs a responder as seguintes questões de auditoria com relação aos convênios auditados: Questão 1: A celebração dos convênios foi realizada de forma regular? Questão 2: Houve irregularidades na comprovação das despesas que caracterizaram débito? Questão 3: O objeto pago foi integralmente executado/ fornecido? Questão 4: O objeto executado foi/está sendo utilizado na finalidade do convênio? Questão 5 - O Plano de Trabalho englobou todos os bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos do Convênio?

16. Embora o relatório não se manifeste expressamente sobre cada uma dessas questões em suas conclusões, as análises realizadas a seguir partirão da premissa de que todas foram verificadas pela equipe e de que, além dos que foram relatados, não há outros achados, tais como: sobrepreços e superfaturamentos, aquisição irregular de itens não previstos no plano de trabalho, equipamentos não entregues, não devolução de saldos não executados dos convênios etc. (contemplados no escopo das questões 2 e 3).

Alegações de defesa apresentadas pelo município de Guaíra/PR (peça 72), representado pelo prefeito municipal Heraldo Trento.

17. O município de Guaíra/PR foi citado, em solidariedade como a ex-prefeita, Maria Elci Venâncio da Silva, e o gestor do concedente, José Fritsch, pelas seguintes irregularidades, referentes ao Convênio 50/2004 (Siafi 511824):

- celebração do convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;
- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, caput, da Constituição Federal

18. O município foi citado também, em solidariedade como o prefeito Fabian Persi Vendruscolo e o gestor do concedente, Altemir Gregolin, pelas seguintes irregularidades, referentes ao Convênio 80/2007 (Siafi 601821):

- celebração do Convênio sem a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, em desacordo com o art. 2º, Inciso VIII da Instrução Normativa STN 01/1997;
 - não realização de adequado estudo de viabilidade do empreendimento previamente à celebração dos Convênios para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, em infringência ao Artigo 6º, Inciso IX da Lei n 8666/93; Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997;
 - celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;
 - descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, caput, da Constituição Federal.
-



19. Em sua defesa, o município apresenta, inicialmente, uma sinopse dos fatos, ressaltando a vocação da região para a pesca e destacando que a atividade pesqueira representaria oportunidade de inserção de centenas de pessoas no mercado produtivo. Nesse sentido, apresenta algumas possibilidades de funcionamento do empreendimento objeto dos convênios e requer que sejam acatadas suas alegações de defesa.

20. No mérito apresenta um conjunto de alegações e argumentos, os quais serão analisados na sequência, separados por cada um dos convênios:

20.1. Convênio 50/2004, posteriormente 102/2004 (Siafi 511824)

20.1.1. Em relação a celebração do convênio para a construção ou estruturação da unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, art. 2º da IN 1/1997. da STN, alega que:

a) Nos projetos apresentados em ambos os convênios, em 2004 e 2007, o empreendimento seria administrado pela Colônia de Pescadores Z-13, mediante futura Concessão de Uso da edificação e dos equipamentos matrimoniados. Nesse sentido, argumenta que:

a.1) a estratégia de futura concessão somente não foi submetida a anuência do MPA e apreciação do Legislativo municipal, em virtude da morosidade e aos entraves administrativos criados pelo Incra para a regularização definitiva da área, o que atrasou a conclusão do processo;

a.2) Lembra, com o intuito de destacar o zelo do município e seu interesse em concluir a finalidade do convênio, que a edificação objeto do convênio está concluída e os equipamentos armazenados regularmente.

20.1.2. **No tocante ao descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades em desacordo com plano de trabalho e com o disposto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, alega:**

a) o município não poderia ser responsabilizado por problemas administrativos supervenientes decorrentes de outros órgãos. Argumenta, nesse sentido:

a.1) como em 2004 não teria sido exigida licença prévia do empreendimento, não seria possível prever indeferimento do projeto pelo IAP/SMAPR (órgão ambiental), comunicado ao município em 2006. A Licença de Instalação teria sido expedida somente em 11/6/2014;

a.2) menciona questões indígenas e entraves entre a Funai e o Incra que retardaram o processo de regularização da área e que apenas em 21/7/2015 o município recebeu comunicado do Incra sobre a doação;

a.3) a apreciação da doação da área, no entanto, ficou prejudicada em função do processo eleitoral de 2016, sendo que o processo somente foi retomado após a conclusão do segundo turno das eleições;

a.4) o processo, no entanto, ainda não havia sido solucionado no âmbito do Incra, até a data das alegações de defesa (24/8/2017), não obstante as intervenções do município

20.2. Convênio 80/2007 (Siafi 601821)

20.2.1. **Quanto à celebração do convênio sem a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, em desacordo com o art. 2º, inciso VIII, da IN STN 01/1997, traz a seguinte alegação:**

a) Apresenta o teor do art. 20, inciso VIII, da IN STN 01/1997, acrescida da redação conferida pela IN 4/2003/STN, para asseverar que documentação juntada aos autos demonstrariam que se tratava de um imóvel escriturado como Cessão de Direitos Possessórios, com finalidade específica da instalação do frigorífico de peixes, e cuja titularidade passou a ser do Incra, que,



notificado, ratificou os termos de cessão e comprometeu-se com a regularização da área. Acrescenta os seguintes argumentos:

- a.1) A situação alegada do imóvel pode ser comprovada pelo teor de ofícios trocados com a SPU/PR e o Inbra;
- a.2) o município proponente não foi questionado a respeito dos termos da Declaração da Propriedade do Imóvel, razão pela qual não lhe poderia ser atribuída culpa por esse fato.

20.2.2. Quanto à não realização de adequado estudo de viabilidade do empreendimento previamente à celebração dos Convênios para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, em infringência ao Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8666/93; artigo 2º, parágrafo 1º, da IN nº 01, de 15/01/1997, alega que:

- a) A viabilidade do empreendimento e sua forma de administração já haviam sido aprovados na análise do convênio 102/2004. Nesse sentido argumenta que:
 - a.1) o objeto do Convênio 80/2007 decorre do fato de o imóvel urbano previsto no Convênio 102/2004 ter sido indeferido ambientalmente pelo IAP/SEMAPR;
 - a.2) o estudo exigido, bem como os documentos previstos no plano de trabalho foram apresentados ao MPA pelo município, o que demonstra sua boa-fé.

20.2.3. Quanto à celebração do Convênio para a construção ou estruturação da unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, art. 2º da IN 1/1997, da STN, apresenta as mesmas alegações relativas ao convênio 50/2004.

20.2.4. No tocante ao descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho, e com o disposto no art. 37, caput, da CF, alega, a exemplo do convênio anterior, problemas supervenientes, alheios à competência do município.

21. O representante do município finaliza sua defesa alegando boa-fé, **ausência de prejuízo** e inexistência de dolo, à luz da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCU. Com base nos conceitos do Direito Penal e em jurisprudência do TCU, reafirma a boa-fé do município e ausência de prejuízo ou dolo para pugnar a penalização ou reprovação das contas dos envolvidos.

22. Em suas considerações finais, reitera que a edificação está concluída e os equipamentos estão em poder do município, inexistindo elementos que configurem a existência de atos lesivos ou má-fé dos gestores, requerendo, ao final, a aprovação das contas, com afastamento da responsabilidade do município e dos gestores.

Análise das alegações do município de Guaíra/PR

23. No âmbito do Acórdão 261/2016, originar primário deste apartado, a responsabilidade do município foi descartada, por inexistir elementos que permitissem concluir que as obras e equipamentos adquiridos com os recursos federais fossem utilizados em proveito do município. Transcrevo a seguir trecho do voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, em que foi descartada a responsabilização do município, nos termos da Decisão Normativa TCU 57/2004:

Acompanho, com as devidas vênias ao Relator, a tranquila jurisprudência do TCU, no sentido de que a responsabilização do Município signatário de convênio somente é possível caso haja prova cabal de que ele se beneficiou da aplicação irregular dos recursos. Nesse sentido uma infinidade de deliberações desta Corte, entre as quais cito, a título de ilustração, os Acórdãos 1.194/2009 (Rel. Valmir Campelo), 4.069/2010 (Rel. Valmir Campelo), 5.108/2010 (Rel. Valmir Campelo), 4.849/2010 (Rel. Augusto Nardes), 7.680/2010 (Rel. José Múcio Monteiro) e 1.637/2015 (Rel. José Múcio Monteiro), da Primeira Câmara; 721/2010 (Rel. Aroldo Cedraz), 3.261/2010 (Rel. José Jorge), 3.684/2010 (Rel. Aroldo Cedraz), 9.717/2011 (Weder de Oliveira), 6.256/2014-2ª



Câmara (Rel. Aroldo Cedraz), da Segunda Câmara; e 203/2010 (Rel. Augusto Sherman Cavalcanti), do Plenário.

A matéria foi regulamentada pela Decisão Normativa TCU 57/2004, que em seu art. 3º estabelece: 'Caso **comprovado** que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.' (grifei)

Pois bem, no caso dos autos, não há elementos que permitam formar convicção de que as obras e equipamentos serão utilizados em benefício do Município.

Não apenas isto. Este convênio incorpora-se ao rol lastimável de transferências estéreis de recursos federais, para uma multiplicidade de entidades de processamento de peixes, com praticamente perda total dos recursos, haja vista a sua total inexecução prática. (grifos nossos)

24. Pois bem, ainda que a auditoria realizada pela Secex/PR tivesse sido determinada pelo Acórdão 261/2016, que não incluiu o município entre os responsáveis, ancorado no entendimento retro transcrito, a equipe de fiscalização propôs, no Relatório de Fiscalização, acolhido pelo Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara, a citação do município, sem qualquer fundamentação que justificasse a divergência em relação àquele posicionamento do Tribunal.

25. Ocorre, no entanto, que no caso dos convênios que ora se analisam, a conclusão não pode ser outra que não a que foi exposta no voto do ministro Walton, uma vez que não há qualquer evidência, como não havia naquele processo, de que a obra e os equipamentos, viabilizados com os recursos dos Convênios 102/2004 (Siafi 511824) e 80/2007 (Siafi 601821), serão aproveitados pelo município de Guaíra/PR.

26. Sendo assim, embora não se possa concordar com os argumentos apresentados pelo município, será proposta sua exclusão do polo passivo da presente relação processual.

27. Quanto aos argumentos apresentados, não serão objeto de análise mais detalhada, posto que praticamente todos eles são repetidos na defesa de Fabian Persi, que será analisada em seguida.

Conclusões sobre as alegações do município de Guaíra/PR

28. Considerando as análises efetuadas, será proposta a exclusão do município do polo passivo da presente relação processual, uma vez que não há qualquer evidência de que a obra e os equipamentos, viabilizados com os recursos dos Convênios 102/2004 (Siafi 511824) e 80/2007 (Siafi 601821), foram ou serão aproveitados pelo município de Guaíra/PR.

Alegações de defesa apresentadas por Maria Elci Venâncio da Silva, Prefeita do Município de Guaíra/PR, à época da celebração do Convênio 50/2004, posteriormente 102/2004 (peças 73 a 83)

29. A ex-prefeita, Maria Elci Venâncio da Silva, foi citada em solidariedade com o município de Guaíra/PR e o gestor do ministério concedente, José Fritsch, pelas seguintes irregularidades, referentes ao Convênio 50/2004 (Siafi 511824):

- celebração do convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;
- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, caput, da Constituição Federal

30. Em sua defesa, a ex-prefeita apresenta uma vasta documentação do convênio (termo e



aditivos, certame licitatório do galpão e dos equipamentos, relação de pagamentos, comprovantes de pagamentos e notas fiscais, extratos bancários, visto de conclusão da obra e comprovante de recolhimento) e, com base nesses documentos, traz as seguintes alegações:

30.1. Ilegitimidade passiva, ancorada nos seguintes argumentos:

- a) foi vice-prefeita na gestão de 2001/2004, tendo assumido interinamente o cargo de prefeita em 2004, em virtude do afastamento do prefeito Manoel Kuba por determinação judicial;
- b) o prefeito, e não a responsável, teria iniciado os projetos do Convênio 102/2004, razão pela qual solicita sua inclusão no polo passivo deste processo;
- c) atuou no Convênio 102/2004 somente de forma administrativa;
- d) toda a execução do Convênio 102/2004 foi efetuada pelo prefeito Fabian, gestor do município de 2005 a 2008;
- e) o valor depositado do Convênio 102/2004 ocorreu em 9/11/2004, quando a responsável já não estava à frente da administração do município;

30.2. Os equipamentos objeto do Convênio 102/2004 foram adquiridos e somente não foram utilizados pela não execução do Convênio 80/2007 - de responsabilidade do prefeito sucessor. Destaca que o funcionamento do frigorífico de pescado, sob administração da colônia de pescadores Z13, era imprescindível para que a finalidade do Convênio 102/2004 fosse cumprida. Não poderia, pois, ser responsabilizada.

30.3. Ao final, requer que seja declarado nulo o Acórdão 2977/2017-TCU-2ª Câmara, em razão de a responsável não ter ciência do referido julgamento, não tendo lhe sido oportunizada manifestação antes da citação. Solicita ainda que seja citado o prefeito da época, Manoel Kuba.

Análise das alegações de defesa de Maria Elci Venâncio da Silva.

31. De início, cabe rejeitar a alegação de nulidade do Acórdão 2977/2017-TCU-2ª Câmara, uma vez que Maria Elci Venâncio da Silva tomou conhecimento dos termos daquela decisão por meio do Ofício 1050/2017-TCU/SECEX-PR, de 11/7/2017 (peça 47).

32. Quanto ao seu chamamento aos autos antes da citação, a jurisprudência desta Casa tem por desnecessária a instauração de contraditório antes da conversão de processo de fiscalização em tomada de contas especial (Vide Acórdãos 2402/2020 e 2960/2015, do Plenário). O exercício do contraditório e da ampla defesa no âmbito da presente TCE, franqueado à responsável amplo e irrestrito acesso a todos os documentos que a instruem e que serviram de base para sua instauração e regular prosseguimento, obtidos em sede de fiscalização, assegura o respeito ao devido processo legal.

33. Também não labora a favor da responsável o argumento de que ocupava o cargo apenas provisoriamente quando assinou o Convênio 50/2004, em 25/10/2004, com os vícios apontados em sua citação. Ao ocupar o cargo, ainda que de forma não permanente, a gestora deve responder pelas irregularidades cometidas naquele período. Essa é a previsão da jurisprudência desta Casa, segundo a qual, o agente público responde por todos os atos praticados no exercício do cargo que ocupa, mesmo em função de substituto temporário (vide enunciado do Acórdão 2.453/2008, do Plenário).

34. Sendo assim, as alegações apresentadas não são capazes de justificar sua conduta irregular (expressa na matriz de peça 227 do TC-008.536/2016-3), de celebrar o Convênio 50/2004 e o Primeiro Aditivo, para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados, sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional. Sua culpabilidade, assim, resta cristalina, vez que não é crível supor que desconhecia a norma regulamentar que regia os convênios.



35. Embora esteja caracterizada a culpa da gestora, não vislumbramos, no entanto, (com amparo na ampla análise que faremos mais adiante nesta instrução) nexos de causalidade entre sua conduta e o dano ao erário apurado nos autos.

36. Ocorre que o prefeito Fabian Persi Vendruscolo, gestor do município no período de 2005 a 2009, propôs e assinou, em 5/7/2005, o Segundo Aditivo (peça 74, fl. 18), e efetuou todos os pagamentos à empresa Works Steel Inst. Industrial, conforme explicitado na Relação de Pagamentos apresentada na prestação de contas (peça 9, fl. 10).

37. Tais evidências são suficientes, no nosso modo de ver, para interromper o nexo causal entre a conduta da signatária do convênio e o dano, configurado pela execução do objeto do convênio, que, ao final, não apresentou funcionalidade. A culpabilidade do gestor e executor do convênio fica agravada pelo fato de ter assinado, posteriormente, o Terceiro, Quarto, Quinto e Sexto Aditivos (peças 9 e 10). Em todos esses momentos, o gestor teve oportunidade de rever a irregularidade e não o fez.

38. Tivesse o prefeito sucessor atuado dentro dos limites da legalidade, a conduta da signatária do Convênio 50/2004, embora irregular, não teria produzido qualquer dano, posto que ela deixou o cargo sem que tenha executado qualquer valor repassado pelo MPA.

Conclusões sobre as alegações de Maria Elci Venâncio da Silva.

39. Ante as análises efetuadas, conclui-se por acolher parcialmente as alegações de defesa de Maria Elci Venâncio da Silva para tornar insubsistente o débito que lhe foi atribuído. No entanto, suas contas devem ser julgadas irregulares, imputando-se lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em virtude da irregularidade configurada pela celebração do convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional. A matriz de responsabilização, anexa a esta instrução, detalha a conduta e a culpabilidade da ex-prefeita.

Alegações de defesa de José Fritsch, CPF 182.795.209-10, Secretário Especial de Aquicultura e Pesca SEAP/PR à época da celebração do Convênio 50/2004, posteriormente 102/2004 (peça 104)

40. O gestor do ministério concedente, José Fritsch, foi citado em solidariedade com o município de Guaíra/PR e com a ex-prefeita, Maria Elci Venâncio da Silva, pelas seguintes irregularidades, referentes ao Convênio 50/2004 (Siafi 511824):

- celebração do convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;
- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, caput, da Constituição Federal

41. O ex-Secretário Especial de Aquicultura e Pesca inicia sua defesa manifestando estranheza pelo fato de as supostas irregularidades terem sido apontadas, com exigência de restituição de valores ao mesmo tempo em que se solicita esclarecimentos, sem antes possibilitar o contraditório e a ampla defesa. A seguir apresenta um breve resumo de sua atuação pública.

42. Na sequência, tece considerações sobre o convênio celebrado entre o município de Guaíra e a SEAP/PR, sobre o setor pesqueiro e a atuação da Secretaria, destacando, em resumo, as seguintes informações:

42.1. A partir da criação da SEAP-PR, buscou-se a consolidação de uma política pública voltada à pesca e aquicultura no âmbito federal. Na área da aquicultura, os diagnósticos indicavam o gargalo da cadeia produtiva pouco desenvolvida, o que seria solucionado por programas e ações



específicas no PPA 2004-2007, voltados ao desenvolvimento da cadeia produtiva pesqueira e aquícola (Programa 1224, Ação 0860; Ação 7604 - Instalação de Unidades de Beneficiamento de Pescado, por exemplo).

42.2. Em novembro de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, com a participação de aproximadamente 1000 delegados, de diversos setores do país, tendo sido aprovado um conjunto de diretrizes para a estruturação da aquicultura, dentre as quais, "Incentivar a construção de indústrias de beneficiamento como frigoríficos e outras que agreguem valor ao pescado".

42.3. Em 08/04/2004, a Prefeita Municipal de Guaíra-PR encaminhou proposta de Convênio, acompanhada do Plano de Trabalho, que tinha por objeto a "adaptação e reforma de edificação, e aquisição de equipamentos para instalação de abatedor/frigorífico de peixes". Os equipamentos adquiridos com recursos transferidos pela SEAP/PR seriam instalados em edificação de propriedade do município, para atender aos pescadores da Colônia de Pescadores Z-13.

42.4. A proposta passou por diversas instâncias do ministério: Gerente Regional Sul, Diretoria de Logística, Infraestrutura e Comercialização da Subsecretária de Planejamento da Aquicultura e Pesca - SEAP-PR, resultando no Parecer Técnico 006/2004-DILIC/SUPLAP/SEAP/PR, de 29/06/2004; Coordenação de Gestão Interna - COGIN/SEAP/PR, resultando na Informação 090/2004-COGIN/SEAP/PR; Assessoria Jurídica da SEAPPR, órgão integrante da Advocacia-Geral da União, resultando no Memorando AJUR/SEAP/PR 185/2004.

42.5. Todas essas instâncias manifestaram-se favoravelmente à celebração do Convênio, sem a identificação de nenhuma inconsistência técnica, orçamentária ou legal que impossibilitasse a celebração do ato.

42.6. Nesse sentido, destaca que somente após a instrução dos autos com os pareceres técnico, orçamentário e jurídico, em que atestaram a observância à IN/STN 01/97, é que foi assinado o Termo Simplificado de Convênio e o respectivo Plano de Trabalho.

42.7. O mesmo ocorreu quando do Primeiro Termo Aditivo, que prorrogou a vigência do instrumento até 30/6/2005, bem como do Segundo e Terceiro Aditivos, que prorrogaram a vigência até 31/12/2005 e 30/6/2006, respectivamente. Esse teria sido o último ato que assinou, referente ao processo, tendo em vista sua exoneração, em 31/3/2006.

43. Após apresentar esse contexto, inicia os esclarecimentos dos fatos, destacando a adoção de medidas de controle, tais como a verificação da documentação por checklist, bem como por meio da publicação de "Orientações para a Celebração de Convênio no Âmbito da SEAP-PR", aprovada pela Portaria SEAP-PR 50, de 09/03/2004.

44. Nesse sentido, além da aprovação do convênio pelas áreas mencionadas anteriormente, teria havido conferência da documentação realizada por checklist em três momentos distintos da instrução. Em nenhum desses momentos, segundo alega, foram identificadas pendências que pudessem impossibilitar a celebração do ato, pelo contrário, atestaram que a proposta se encontrava de acordo com a IN STN 01/97, o que demonstraria sua boa-fé na celebração da avença.

45. Com relação à gestão do empreendimento, argumenta que o proponente informou que seria instalado em um imóvel do Município, em conjunto com a Colônia de Pescadores Z-13, evidenciando que a gestão caberia à proponente. Tanto é, que o Município ainda buscava solucionar a pendência relativa ao imóvel para instalação do empreendimento.

46. Ressalta que, no período em que exerceu a função, não houve qualquer dano ao erário público, uma vez que o proponente não havia, sequer, adquirido os equipamentos custeados pela SEAP/PR. Assim, não poderia ser responsabilizado por problemas decorrentes da gestão do convênio por parte do Município, sendo que sua atuação como Secretário Especial se encerrou em 31/03/2006, enquanto a vigência do Convênio perdurou até 31/12/2008.



47. Destaca jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 4.680/2017, segundo a qual seria incabível a responsabilização do gestor que assina o ato administrativo, quando pautado em opiniões devidamente fundamentadas dos responsáveis técnicos e jurídicos.

48. Por fim, suscita a ocorrência de prescrição/decadência, em razão de estar respondendo por atos ocorridos em 2004, tendo sido instado a se manifestar, pela primeira vez, transcorridos 13 anos da realização do ato supostamente irregular, mostra-se em desacordo com os princípios constitucionais da segurança jurídica e da ampla defesa, além da jurisprudência, da qual extrai precedente do Superior Tribunal de Justiça.

Análise das alegações de José Fritsch

49. Assim como analisado no caso anterior, é desnecessária a instauração de contraditório antes da conversão de processo de fiscalização em tomada de contas especial (Vide Acórdãos 2402/2020 e 2960/2015, do Plenário).

50. Quando à conduta do responsável, não obstante mencione que a proposta do convênio passou por várias instâncias, com diversos pareceres favoráveis, nada comenta sobre o fato de ter assinado o convênio com uma falha tão grave e de tão fácil detecção, pois bastaria um simples confronto dos termos da avença com a norma regulamentar explicitada em sua citação que o gestor perceberia o equívoco de repassar recursos públicos a um município de pequeno porte que dificilmente conseguiria por em funcionamento o empreendimento. Ainda que o indicado para gerir o empreendimento fosse a Colônia de Pescadores Z-13, em nenhum momento na defesa dos responsáveis há uma leve menção sequer à capacidade dessa entidade em tocar um frigorífico e, assim, dar um fim útil aos recursos repassados.

51. Quanto aos pareceres favoráveis emitidos, não pode a defesa avocar a jurisprudência do TCU para se respaldar nesses documentos, pois que todos eles se omitiram sobre a irregularidade, sem a “devida fundamentação”. E isso foi uma constante em diversos casos semelhantes analisados por este Tribunal.

52. Diferentemente do que alega a defesa, a jurisprudência desta Casa tem se manifestado pela condenação de gestores e pareceristas, quando os pareceres não estiverem devidamente fundamentados. Mais recentemente, no âmbito do Acórdão 1090/2018-TCU-Plenário (TC-013.668/2016-1), o voto do relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi enfático no entendimento de que “*pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm a obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos; tampouco eximem o gestor da reprovação de suas contas pelo TCU em razão dos atos praticados com base nos pareceres*”.

53. Sendo assim, as alegações apresentadas não são capazes de justificar a conduta irregular do defendente (expressa na matriz de peça 227 do TC-008.536/2016-3), de celebrar o Convênio 50/2004 e seus aditivos, para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados, sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional. Sua culpabilidade resta cristalina, vez que não é crível supor que desconhecia a legislação que regia a formalização de convênios.

54. Embora esteja caracterizada a culpa do gestor, não vislumbramos, no entanto, nexos de causalidade entre sua conduta e o dano ao erário apurado nos autos (com amparo na ampla análise que faremos a seguir, no tópico seguinte desta instrução que analisará a responsabilização de Altemir Gregolin).

55. Ocorre que o gestor foi signatário do Termo do Convênio e de 3 dos 6 aditivos. O último aditivo por ele autorizado foi assinado em 21/12/2005 e os pagamentos realizados à empresa Works Steel Inst. Industrial com os recursos repassados ocorreram somente a partir de 12/12/2006, conforme explicitado na Relação de Pagamentos apresentada na prestação de contas (peça 9, fl. 10). Sendo



assim, quando Altemir Gregolin assinou o Quarto Aditivo, em 28/6/2006, ainda era possível, caso a norma regulamentar fosse seguida, obstar o repasse dos recursos ou solicitar a sua devolução.

56. Tais evidências são suficientes, no nosso modo de ver, para interromper o nexo causal entre o dano e a conduta de José Fritsch, signatário do convênio. Da conjugação da Teoria do Dano Direto e Imediato e o critério da necessidade, que veremos em detalhes a seguir, não haveria, segundo entendo, relação direta e imediata entre a conduta do gestor e o dano, dado que o gestor que o sucedeu, Altemir Gregolin, assinou aditivos, com as mesmas irregularidades, quando nenhum dano ainda havia se materializado.

Conclusão sobre as alegações de José Fritsch

57. Com base nas análises realizadas, conclui-se por acolher parcialmente as alegações de defesa de José Fritsch, para tornar insubsistente o débito que lhe foi atribuído. O gestor deve, no entanto, quando da proposta de mérito, ter suas contas julgadas irregulares, com imputação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em virtude da irregularidade configurada pela celebração do convênio (e três aditivos) para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional. A matriz de responsabilização, anexa a esta instrução, detalha a conduta e a culpabilidade do ex-gestor.

Alegações de defesa apresentadas por Fabian Persi Vendruscolo, prefeito do município de Guaíra/PR na gestão 2005-2008 e 2013-2016, signatário do Convênio 80/2007 e seus aditivos.

58. O ex-prefeito Fabian Persi Vendruscolo, foi citado em solidariedade com o município de Guaíra/PR e com o gestor do concedente, Altemir Gregolin, pelas seguintes irregularidades, referentes ao Convênio 80/2007 (Siafi 601821):

- celebração do Convênio sem a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, em desacordo com o art. 2º, Inciso VIII da Instrução Normativa STN 01/1997;
- não realização de adequado estudo de viabilidade do empreendimento previamente à celebração dos Convênios para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, em infringência ao Artigo 6º, Inciso IX da Lei n 8666/93; Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997;
- celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;
- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, caput, da Constituição Federal.

59. O ex-prefeito inicia sua defesa demonstrando a tempestividade da mesma e tecendo breve histórico do Convênio 80/2007 (derivado do Convênio 50/2004), o qual se resume a seguir:

59.1. Ao tomar posse no cargo, em 1/1/2005, ocupou-se em priorizar a execução do Convênio 50/2004, que se constituía em reformar a edificação existente no imóvel municipal registrado no CRI da Comarca de Guaíra como Matrícula 623 e adquirir equipamentos para a instalação de um Frigorífico de Peixes no citado imóvel, tendo tudo sido executado conforme documentos que menciona.

59.2. Por fato superveniente, alheio à sua responsabilidade, referente ao indeferimento do licenciamento ambiental do empreendimento pelo IAP/SEMAP – que inviabilizava o primeiro convênio, o Município foi autorizado pelo Concedente (SEAP/MPA) a concluir a execução do convênio através das obras previstas no imóvel municipal, financiadas com recursos próprios



municipais como contrapartida, sendo que o imóvel reformado foi cedido para uso da Colônia de Pescadores Z-13, conforme comprova a Escritura Pública de Concessão Real de Uso, autorizada pela Lei Municipal 1461, de 24/04/2007, e os equipamentos adquiridos com recursos do órgão concedente, devidamente patrimoniados e corretamente depositados no almoxarifado municipal, conforme comprovariam os documentos juntados como ANEXO 03;

59.3. Apresenta fatos para demonstrar o interesse social no projeto e a prioridade dada ao setor pesqueiro no âmbito federal. Por esse motivo, teria solicitado a doação do imóvel rural em 7/3/2006, recebendo resposta através do ofício E/GB/048/06 do então Diretor Geral Brasileiro da Itaipu Binacional, que lhe comunicou da aprovação da doação solicitada (ver páginas 20 a 21 do elemento 17, TC 16098/2017), no que resultou, em 14/10/2007, na escritura pública de Concessão de Direitos Possessórios da Itaipu em favor do Município de Guaíra da área de 1,30 ha, com fins específicos de instalação do Frigorífico de Peixes;

59.4. Expõe um conjunto de providências, desde a lavratura da escritura do imóvel, para promover a sua regularização, mas destaca uma série de dificuldades enfrentadas, desde o final de 2007 e início de 2008, junto ao Incra, a quem atribui responsabilidade exclusiva para a inviabilidade do empreendimento até o momento de sua defesa.

59.5. Relata que, após ser comunicado da aprovação da área para o Frigorífico pela Itaipu, deu início ao projeto básico, que foi protocolado junto ao IA/SEMAP (órgão ambiental), antes da celebração do convênio;

59.6. Assevera que o Convênio 80/2007 foi firmado em 14/12/2007 sem ter sido solicitado ao município a apresentação do estudo de viabilidade ou os termos da Declaração da Propriedade do Imóvel. Ressalta que somente em sua citação, ocorrida em 9/7/2017, foi questionado sobre a ausência dessas providências, que não foram omitidas quando da solicitação do convênio.

59.7. Ao final de seu mandato, em 31/12/2008, foi constituída equipe de transição para o mandato do sucessor, Manoel Kuba (proponente do Convênio 102/2004). Na oportunidade, a obra do frigorífico estava contratada e parcialmente executada e os equipamentos estavam depositados em almoxarifado municipal.

59.8. A conclusão e recebimento das obras, prestação de contas final, e em tese a efetiva implantação do funcionamento do Frigorífico de Peixes ficaram, assim, para o sucessor. A prestação de contas final foi formalmente protocolada através do ofício OF/GP/NR/021/2011, de 26/01/2011 e até o encerramento do mandato 2009/2012 em 31/12/2014, o MPA não teria realizado a conclusão da análise da prestação de contas e a inspeção técnica por seu representante.

59.9. Ressalta que na gestão de Manoel Kuba, de 2009/2012, nenhuma outra medida efetiva teria sido adotada junto ao Incra no sentido de dar celeridade na solução da doação do imóvel. O sucessor também não teria demonstrado qualquer preocupação com o cronograma e planejamento pactuado para a implantação e funcionamento do frigorífico, que foi iniciado em seu mandato.

59.10. Em 2013, ao assumir o município novamente, para o período de 2013-2016, teria iniciado uma série de procedimentos para viabilizar o empreendimento, inclusive a sua destinação para a iniciativa privada, não obstante a ausência de previsão no convênio.

59.11. Destaca que sequer chegou a consultar o MPA sobre essa possibilidade, em virtude da inviabilidade do empreendimento pela ausência do SIF e SIP/POA.

59.12. Formou comissão interna de servidores para concluir a prestação de contas e implantar o frigorífico.

59.13. Em 11/6/2014 foi expedida a Licença de Instalação do empreendimento pelo IAP/SEMAGR, documento que junto ao anexo 12 de sua defesa.

59.14. Menciona as providências para pavimentação de trecho da estrada que levaria ao



Frigorífico;

59.15. Destaca inspeção técnica do MPA, que, por meio de vistoria no âmbito do Parecer Técnico 001/2015-COINF/DILOG/SEIF/MPA, comprovou que os equipamentos estavam em estado adequado e em suas embalagens originais.

59.16. Relata dificuldades na regularização do terreno também junto à Funai, além do Inbra e pela restrição imposta, no ano de 2016, por ser período eleitoral e, por fim, descreve os procedimentos da transição para a gestão do sucessor, Heraldo Trento, que deu sequência às tratativas junto ao Inbra.

60. Após expor a cronologia dos fatos, o responsável apresenta sua defesa, para cada uma das irregularidades, nos termos resumidos nos itens a seguir.

60.1. Quando à celebração do Convênio 80/2007 sem a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, em desacordo com o art. 2º, inciso VIII da IN STN 01/1997, alega que:

a) nunca teria omitido que a área, local onde seria executado o Convênio e recebida em doação da Itaipu se tratava de um imóvel escriturado como Cessão de Direitos Possessórios, com finalidade específica da instalação do frigorífico de peixes, e cuja titularidade passou a ser do INCRA;

b) devidamente notificado, ratificou os termos da cessão e comprometeu-se com a regularização da área, situação que acredita perfeitamente admitida pela pelos trechos transcritos a seguir, por ele destacados da IN STN 01/1997, com as alterações promovidas pela IN STN 4/2003:

"Art. 2º O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I), que conterà, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

VIII - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel, admitindo-se, por interesse social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo período mínimo de vinte anos, as seguintes hipóteses alternativas:

(...)

c) imóvel que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;

OU

d) imóvel cuja utilização esteja consentida pelo seu proprietário, com autorização expressa irrevogável e irretroatável, sob a forma de cessão gratuita de uso.

c) a situação descrita poderia ser devidamente comprovada através dos ofícios OF/GP/NR/1321/2007 este expedido junto a SPU/PR, em 30/10/2007, respondido pelo ofício 1745/2007-SERAF/GRPU/PR, em 30/11/2007, delegando o assunto ao INCRA, e o OF/GP/NR/1559/2007, de 19/12/2007, expedido ao INCRA/PR, em fase de ratificação da sua doação (ANEXO 07).

d) nunca foi questionado desses fatos pelo MPA, razão pela qual não havia motivos para crer que havia irregularidades.

Análise das Alegações:

60.1.1. Não há como aceitar a vinculação que o responsável tenta estabelecer entre a



irregularidade que lhe foi imputada e a ausência de questionamentos pelo MPA. A lisura da celebração de um convênio é responsabilidade do concedente e do conveniente. Não pode este último depender do primeiro para se assegurar da legalidade do convênio que propõe. Se algum dano for cometido contra os princípios da Administração Pública, mormente o da Legalidade, os gestores de ambos os lados devem ser responsabilizados, como no caso presente.

60.1.2. Não obstante essa ressalva, é certo que o defendente traz à baila alterações promovidas na IN STN 01/1997, por ocasião da IN 04/2003, que não foram consideradas nas análises do Relatório de Fiscalização que embasou sua citação.

60.1.3. Nesse sentido, não nos parece desarrazoado o argumento de que o caso presente possa ser enquadrado na hipótese prevista na alínea “d”, inciso VIII, do art. 2º da IN STN 1/1997 (com as alterações promovidas pela IN STN 04/2003).

60.1.4. De fato, conforme exposto nas alegações, foi anexada cópia de Escritura Pública de Cessão de Direitos Possessórios, de 17/10/2007 (peça 86, fl. 62), em que consta a Itaipu Binacional como outorgante cedente de um lote no Distrito de Oliveira Castro, no município de Guaíra/PR, e como outorgado cessionário do município de Guaíra. No mesmo documento, está expresso que a cessão ficaria condicionada à destinação da área, exclusivamente, para a instalação e funcionamento de um Frigorífico de Peixes, que seria administrado pelo município de Guaíra.

60.1.5. Sendo assim, não há elementos para manter a irregularidade atribuída ao responsável, razão pela qual suas alegações com relação a esse ponto, especificamente, devem ser acolhidas.

60.1.6. Não obstante, como veremos na sequência de nossas análises, ainda que o convênio tenha sido celebrado para construção de frigorífico em terreno cedido ao município, afastando a presente irregularidade, é certo que no documento dessa cessão se atribuiu ao município a responsabilidade de administrar o empreendimento, capacidade que, como veremos mais adiante, o ente não demonstrou possuir.

60.1.7. Além disso, também conforme veremos no conjunto de nossas análises, a regularização da cessão passou por uma série de intempéries, iniciadas já no início da vigência do convênio, as quais deveriam ter sido sanadas pelos gestores municipais antes de darem início à sua execução física e financeira, tendo se configurado, todo esse imbróglio, em uma das causas insuperáveis da falência da finalidade da avença.

60.2. No tocante à não realização de adequado estudo de viabilidade do empreendimento previamente à celebração dos Convênios para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, em infringência ao Art. 6º, inciso IX, da lei 8666/93; artigo 2º, parágrafo 1º da IN 01, de 15/01/1997, alega que:

- a) tomou uma série de outras providências e que não pode ser responsabilizado por não haver providenciado um estudo que não lhe foi exigido pelo órgão concedente;
- b) alega ter sido induzido a erro pelo clamor da sociedade e por fatos alheios à sua responsabilidade, mas nega a inviabilidade do projeto, essencial para os pescadores e produtores da região;
- c) por ter se pautado pelo princípio da motivação e do interesse público, sua condenação caracterizaria enriquecimento sem causa da União e do município de Guaíra.

Análise das Alegações:

60.2.1. As alegações não podem ser acolhidas, uma vez que o próprio defendente admite que não providenciou o estudo de viabilidade. Foi desrespeitada, portanto, as disposições legais e regulamentares especificadas em sua citação.

60.2.2. Como dissemos anteriormente, o cumprimento da legalidade dos procedimentos pelo

órgão conveniente não pode vincular-se às exigências do órgão concedente, mas à legislação e as normas regulamentares, observando-se a doutrina e a jurisprudência pátria.

60.2.3. Neste caso, além da norma regulamentar, foi desatendida também a jurisprudência do TCU, que considera como causa de responsabilização dos gestores, inclusive dos órgãos concedentes, a celebração de convênios baseados em pareceres omissos quanto ao exame da viabilidade do projeto (vide Acórdão 2.991/2018, do Plenário).

60.3. Quanto à celebração do Convênio 80/2007 para a construção ou estruturação da unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, art. 20 da IN 1/1997, da STN, apresenta as seguintes alegações:

- a) o empreendimento seria administrado pela Colônia de Pescadores Z-13, mediante futura Concessão de Uso da edificação e dos equipamentos nele patrimoniados, sendo que a Concessão somente não foi submetida a anuência do MPA como órgão concedente, e apreciação do Poder Legislativo municipal, em razão das intercorrências que motivaram no atraso da regularização da área pelo INCRA;
- b) durante seu mandato em 2013/2016, teriam surgido inúmeros interessados privados na concessão de uso do frigorífico. Entretanto, não submeteu este fato para a anuência do órgão concedente por ter que aguardar a solução do INCRA;
- c) agiu de boa-fé, pois sua proposição do convênio foi aprovada pelo órgão concedente.

Análise das Alegações:

60.3.1. Embora o defendente alegue que o empreendimento seria administrado pela Colônia de Pescadores Z-13, mediante futura Concessão de Uso da edificação e dos equipamentos nele patrimoniados, ele próprio admite que essa possibilidade não foi submetida à anuência do MPA.

60.3.2. Sendo assim, é certo que celebrou o convênio sem comprovar que o município teria capacidade técnica para execução do objeto ou sem indicar outra entidade para essa finalidade. Desatendeu, assim, na celebração da avença, o art. 1º, § 2º da Instrução Normativa STN 1/1997.

60.3.3. De qualquer forma, mesmo agora, em suas alegações de defesa, o responsável não apresenta qualquer documento ou elemento de prova para demonstrar que a Colônia de Pescadores Z-13 teria capacidade técnica para executar o objeto do convênio, caso ela fosse mesmo a indicada.

60.3.4. A celebração do convênio, nessas condições, além da norma regulamentar mencionada, contrariou a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 2.066/2011, do Plenário) que considera irregular a celebração de convênio com entidade sem qualificação técnica e capacidade operacional para gerir a avença e sem condições estatutárias condizentes com o objeto conveniado.

60.3.5. O conhecimento da legislação e seu cumprimento na celebração do convênio não poderia depender de alertas ou da aprovação dos gestores do órgão concedente, que, por sinal, também estão sendo responsabilizados neste processo.

60.3.6. Por fim, a informação de que, durante seu mandato em 2013/2016, teriam surgido inúmeros interessados privados na concessão de uso do frigorífico, além de não passar de uma vaga expectativa, em nada altera a constatação de que o convênio teve a vigência finalizada em 30/11/2010, sem que o município ou outra entidade qualquer tivessem demonstrado capacidade de tocar o empreendimento.

60.4. Quanto ao descumprimento do objetivo previsto na celebração do Convênio 80/2007, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho, e com o disposto no art. 37, caput, da CF, apresenta as seguintes alegações:



- a) as pendências de regularização pelo INCRA seriam o único e exclusivo fato que teria motivado a inviabilidade para o início das atividades do frigorífico, pela impossibilidade de ser obtido o SIP/POA - Serviço de Inspeção do Paraná/Produtos de Origem Animal e SIF - Serviço de Inspeção Federal de Vigilância Sanitária para o local que exige prova de propriedade, o que ainda o Município não dispõe;
- b) tenta transferir o insucesso das intervenções junto ao Incra ao prefeito da gestão 2009/2012;
- c) atribui o insucesso posterior, já em sua gestão de 2013/2016, principalmente às questões indígenas;
- d) reforça que os equipamentos adquiridos no âmbito do Convênio 102/2004 somente não foram instalados na edificação do Convênio 80/2007 por questão de segurança;
- e) reforça, em suas conclusões, que cumpriu com todos seus compromissos pactuados em ambos os convênios, adquirindo os objetos pactuados, aplicando suas contrapartidas, prestando tempestivamente as contas parciais e definitivas, e que, por fatos supervenientes e externos a seu controle motivados pelo INCRA, **não conseguiu dar início às atividades do frigorífico até a data de sua defesa;**
- f) considera sua condenação injusta e ilegal, por não estarem comprovados quaisquer indícios de dano ao erário, bem como pela total e cabal execução do objeto do convênio e o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos que foram repassados, quando foram adotadas todas as medidas e providências necessárias para demonstração regular da aplicação dos recursos recebidos e prestação de contas;
- g) requer que suas contas sejam aprovadas, por ter comprovado a boa aplicação dos recursos e volta a frisar a total execução do convênio e solicita ainda que eventual ressarcimento, se ainda sobrevier, seja imputado exclusivamente ao município de Guaíra, nos termos da Decisão Normativa 57/2004, que, de uma forma ou de outra, foi beneficiado pelo empreendimento, que está à sua disposição para dele dispor como entender de direito.

Análise das Alegações:

60.4.1. O próprio defendente admite em suas argumentações que não conseguiu dar início às atividades do frigorífico até a data de sua defesa. Sendo assim, está mais do que comprovado que o convênio não atingiu os objetivos propostos.

60.5. A jurisprudência desta Casa prescreve que a completa frustração do objetivo do convênio importa a condenação dos responsáveis à devolução integral dos recursos transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos valores repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste. A mera execução do objeto não é suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, é imprescindível que também se demonstre a sua funcionalidade em benefício da população alvo (Acórdão 549/2018, da Primeira Câmara, de relatoria do ministro substituto Augusto Sherman).

60.6. Embora tenha apresentado as pendências junto ao Incra como causa única da frustração do objetivo do convênio, é certo que outras causas foram decisivas para a não consecução do objetivo do convênio, uma vez que o empreendimento foi iniciado sem que fosse apresentado o estudo de viabilidade e sem que a conveniente, ou outra entidade por ela indicada, tivesse capacidade para colocá-lo em funcionamento adequadamente.

60.7. Trata-se, portanto, de um conjunto de riscos não geridos adequadamente, que acabaram impedindo que os recursos federais repassados alcançassem sua finalidade. Os empecilhos junto ao Incra, posteriormente agravados pela questão indígena e o período eleitoral, já eram conhecidas desde o final de 2007, quando foi celebrado o convênio, e, mesmo assim, o gestor, de forma injustificada, deu prosseguimento à sua execução física e financeira, efetuando gastos relativos ao convênio no ano



de 2008, durante a sua gestão à frente do município.

60.8. O débito atribuído ao responsável, no entanto, deve ser reavaliado. Ocorre que até o final de seu mandato, em 2008, segundo Relação de Pagamentos apresentada na prestação de contas (peça 34, fls. 28/30), foram realizados pagamentos no valor de R\$ 297.106,83, o que representa apenas 56,01% do total de R\$ 530.493,38 gasto no objeto do convênio.

60.9. Sendo assim, o gestor é responsável por essa parcela do dano, devendo ser imputado a ele o débito no valor de R\$ 168.017,27 (56,01% de R\$ 300.000,00). O restante deve ser atribuído a Manoel Kuba, prefeito da gestão 2009/2012.

60.10. Ressalte-se que há jurisprudência desta Corte atribuindo débito total ao sucessor e antecessor, quando o empreendimento não atinge sua finalidade por atrasos na execução, causados por ambos os gestores (Acórdãos 3221/2017 e 6725/2020 da Segunda Câmara, de relatoria do ministro-substituto Marcos Bemquerer).

60.11. Penso, no entanto, que esses precedentes não se aplicam a este caso concreto. Pela teoria do nexo de causalidade que aprofundaremos mais adiante, nesta instrução, entendo que o antecessor não pode ser responsabilizado pelo parcela executada pelo sucessor, posto que, mesmo o objeto não tendo atingido sua finalidade, é certo que, se o sucessor tivesse averiguado a regularidade dos gastos antes de executá-los, o dano teria sido estancado e ficado limitado ao montante gasto até então. Assim, a conduta do sucessor interrompe, no meu modo de ver, o nexo de causalidade entre a conduta do antecessor e a dano provocado a posteriori.

60.12. Pelo mesmo raciocínio, o sucessor não pode ser responsabilizado pela parcela do dano referente aos gastos do antecessor. Mesmo que o sucessor verificasse a regularidade e estancasse o gasto, o dano provocado pelos pagamentos anteriores já estavam materializados. Não há, portanto, nexo de causalidade, pelo meu entendimento, entre a conduta do sucessor e a parcela do dano provocada pelo antecessor.

60.13. Nesses termos, reitero o entendimento de que o dano imputado ao antecessor deve ser reduzido, razão pela qual há que se acolher parcialmente suas alegações de defesa, pois, ainda que o convênio não tenha atingido seus objetivos, o prefeito sucessor executou parte dos pagamentos, sem certificar-se da regularidade dos atos que praticava.

Conclusões gerais sobre as alegações de Fabian Persi Vendruscolo

61. Na tentativa de demonstrar proatividade para solucionar os problemas ocorridos ao longo da execução do convênio, o defendente acaba por admitir praticamente todas as irregularidades pelas quais foi chamado em citação: que o convênio foi firmado sem estudo de viabilidade e sem indicar a capacidade do conveniente (ou outra entidade indicada) para executar o objeto; e que convênio não atingiu sua finalidade, pois o frigorífico acabou não entrando em funcionamento na forma prevista.

62. No entanto, podem ser acolhidas as alegações relativas à posse do terreno (**extensível aos demais responsáveis**) e ao fato de que parte da gestão e execução do convênio ocorreu na gestão de Manoel Kuba, prefeito do quadriênio 2009/2012.

63. Nesse sentido, as alegações de Fabian Persi Vendruscolo devem ser acolhidas parcialmente e, tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, suas contas poderiam ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

64. Não obstante, considerando as análises realizadas nos itens 36 a 38 desta instrução, será necessário renovar a citação do ex-prefeito para incluir em sua responsabilização as irregularidades reproduzidas a seguir, referentes ao Convênio 50/2004, renomeado para 102/2004:



- celebração do convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;

- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, caput, da Constituição Federal

65. Conforme analisado nos referido itens, o prefeito Fabian propôs e assinou, em 5/7/2005, o Segundo Aditivo ao Convênio 50/2004 (peça 74, fl. 18) e efetuou todos os pagamentos à empresa Works Steel Inst. Industrial, conforme explicitado na Relação de Pagamentos apresentada na prestação de contas (peça 9, fl. 10).

66. Tais evidências são suficientes, no nosso modo de ver, para estabelecer o nexo causal entre a sua conduta e o dano, configurado pela execução do objeto do Convênio 50/2004, renomeado para 102/2004, que, ao final, não apresentou funcionalidade. A culpabilidade do gestor fica agravada pelo fato de ter assinado, posteriormente, o Terceiro, Quarto, Quinto e Sexto Aditivos (peças 9 e 10). Em todos esses momentos, teve oportunidade de rever a irregularidade e não o fez.

Considerações sobre a conduta de Manoel Kuba, prefeito na gestão 2009-2012, não citado nos autos

67. Manoel Kuba, prefeito na gestão 2009-2012, foi responsável pela assinatura, em 31/3/2009, do Primeiro Aditivo ao **Convênio 80/2007** (peça 24, fl. 34), sem corrigir as impropriedades do termo original. Por ocasião do Segundo e Terceiro aditivos, dos quais também foi signatário, teve oportunidade novamente de dar cumprimento à norma regulamentar, mas não o fez. Dessa forma, deve ser responsabilizado pelas mesmas irregularidades que seu antecessor, relativas ao Convênio 80/2007.

68. Além disso, conforme analisado nos itens anteriores, o sucessor foi responsável pela gestão e execução de parte do **Convênio 80/2007**, tendo efetuado uma parte dos pagamentos, sem certificar-se da regularidade dos atos que praticava, devendo ser citado pelo dano correspondente a R\$ 131.982,73, tendo em vista que o objeto do convênio não foi cumprido, por ausência de funcionalidade do empreendimento. Conforme analisado, no item 12.2 desta instrução, ainda não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade.

Considerações sobre a condenação de Altemir Gregolin, Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR

69. Conforme se verifica no Ofício de citação 1053/2017-TCU/SECEX-PR, de 11/7/2017 (peça 49), Altemir Gregolin foi chamada aos autos em função de irregularidades cometidas no Convênio 80/2007.

70. O ofício foi remetido para seu endereço constante da base de dados da Receita Federal e recebido por Juliana Silva (AR de peça 58). Ainda que tenha sido citado de forma regular, o responsável não encaminhou suas alegações de defesa, deixando transcorrer em branco o prazo que lhe foi concedido para manifestação. Resta, portanto, configurada a sua revelia, o que autoriza o prosseguimento do processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

71. Caracterizada a revelia do responsável, cumpre esclarecer, preliminarmente, que as comunicações processuais do TCU são realizadas nos termos previstos no art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e no art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004.

72. Tendo em vista o que dispõe esses normativos, a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o



Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca. É essa a orientação da jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER).

73. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

74. Nessa linha, o envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

75. Feitos esses esclarecimentos sobre a revelia de Altemir Gregolin, mas considerando o princípio da verdade material, analisaremos na sequência a responsabilização do gestor, que foi citado, nos termos do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 42), em decorrência das irregularidades reproduzidas a seguir, apuradas na celebração e/ou execução do Convênio 80/2007 (Siconv 577881):

i. Celebração do Convênio sem a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, em desacordo com o art. 2º, Inciso VIII da Instrução Normativa STN 01/1997;

ii. Não realização de adequado estudo de viabilidade do empreendimento previamente à celebração dos Convênios para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, em infringência ao Artigo 6º, Inciso IX da Lei nº 8666/93; Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997;

iii. Celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;

iv. Descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, caput, da Constituição Federal.

76. Ao determinar a formação deste apartado de TCE, entre outros, e a citação de Altemir Gregolin, em solidariedade com outros responsáveis, o referido Acórdão 2.977/2017-TCU-2ª Câmara acolheu proposta formulada na auditoria do TC-008.536/2016-3, realizada em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 261/2016 – TCU – Plenário, conforme já esclarecido no início desta instrução.

77. A proposta formulada na dita auditoria (TC-008.536/2016-3), no entanto, embora propusesse a citação, entre outros responsáveis, de gestores do ministério concedente, não apresentou, no relatório de fiscalização, uma análise mais aprofundada para propor tais citações, ainda que na matriz de responsabilização, de peça 27 daquele processo, tivesse identificado suas condutas, nexos de causalidade e culpabilidade.

78. O Despacho do Diretor da Secex/PR (peça 40), que concordou com o relatório, também não apresentou fundamentação detalhada para a responsabilização daqueles gestores ministeriais, sugerindo apenas nova redação para a proposta de encaminhamento, a qual foi acolhida pelo Acórdão



de Relação 2.977/2017-TC-2ª Câmara.

79. Em decorrência dessa lacuna, consultamos o Acórdão 261/2016-TCU-Plenário, do qual originou-se o processo de auditoria, convertido nesta TCE, para averiguar se havia algum elemento que pudesse ser aproveitado.

80. Verificamos, dessa análise, que, em sua Declaração de Voto, o ministro Walton Alencar Rodrigues ponderou que o “*prefeito requereu os recursos, assinou o convênio e recebeu a maior parte dos valores, com o pleno conhecimento de que a sua região não produzia tal gigantesco volume de peixes*”. Nesse sentido, o eminente ministro propôs a conversão daquele processo em TCE e a citação do prefeito, em relação à inviabilidade do empreendimento. Para as irregularidades semelhantes às apuradas no Relatório de Fiscalização deste processo, atribuída aos gestores do ministério concedente, foi proposta a realização de audiência.

81. Em seu Voto Complementar, o ministro Raimundo Carreiro, relator daquele processo, além de acolher a proposta de citar o prefeito, acatou sugestão apresentada pelos demais Ministros para chamar em citação (e não em audiência) os servidores do MPA, à semelhança do que se vê neste processo.

82. Sua Excelência, no entanto, não transcreveu o teor das sugestões dos demais ministros no texto do voto. Do relato das irregularidades atribuídas a cada um deles, bem como das considerações finais do voto, transcritas a seguir, também não conseguimos extrair elementos que auxiliem na fundamentação do chamamento dos responsáveis em citação, neste processo:

Anoto, por fim, que essa decisão de chamar em citação toda a cadeia de servidores responsáveis pela emissão de pareceres, notas técnicas ou quaisquer documentos decisivos para a celebração de convênio é pioneira!, embora seja uma tese que venho defendendo ao longo do tempo e que a meu ver é salutar para estancar a plêiade de convênios e contratos de repasse firmados sem atenção para as exigências das normas orientadoras dessas modelagens de transferências voluntárias, e que existem para que a sua finalidade seja alcançada.

83. Considerada, portanto, a ausência de uma análise mais aprofundada sobre o nexo de causalidade entre o dano e a conduta dos gestores do ministério concedente, neste processo ou nos processos originadores, faremos, a seguir, uma breve síntese sobre o tema, com base na doutrina e na jurisprudência desta Casa, de forma que sua eventual condenação possa ser melhor fundamentada.

83.1. Nesse sentido, há que ser levado em conta que a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, seguindo a regra geral da responsabilidade civil, é de natureza subjetiva no âmbito dos processos desta Casa, com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

83.2. Para responsabilização do gestor, em processos do TCU, são exigidos, simultaneamente, três pressupostos: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Deve ser verificada, ainda, a ocorrência de eventual excludente de culpabilidade, tal como inexigibilidade de conduta diversa ou ausência de potencial conhecimento da ilicitude. (Acórdão 2781/2016. Plenário. Ministro Benjamin Zymler)

83.3. Sendo subjetiva a responsabilidade dos gestores, o elemento culpa deve estar presente na conduta do agente. Ou seja, é necessário que a conduta do agente seja culposa ou dolosa. Conduta é definida por Stoco, nos seguintes termos:

A conduta é um comportamento do agente, positivo (ação) ou negativo (omissão), que, desrespeitando a ordem jurídica, cause prejuízo a outrem, pela ofensa a bem ou a direito deste. Esse comportamento (comissivo ou omissivo) deve ser imputável à consciência do agente, por dolo (intenção) ou por culpa (negligência, imprudência ou imperícia), contrariando, seja um dever geral do ordenamento jurídico (delito civil), seja uma obrigação em concreto (inexecução da obrigação ou de contrato). (Stoco; Rui, 2004. Tratado de responsabilidade civil. 6. ed. São Paulo: RT, 2004)

83.4. Outro elemento essencial para avaliar a responsabilização dos agentes é o dano, que deve ser entendido como lesão a um interesse ou patrimônio juridicamente tutelado, em virtude de uma conduta humana. Em se tratando da Administração Pública, não é só o erário que deve ser tutelado, mas, também, os princípios que a regem: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, o gestor pode ser responsabilizado por ferir o princípio da legalidade, ainda que isso não acarrete prejuízo ao erário. Por sua vez, o dano ao erário pode ser considerado uma categoria composta por diversas irregularidades cuja ocorrência causa prejuízo ou lesão ao erário.

83.5. Por fim, o nexo de causalidade (também chamado de nexo causal) exprime a relação entre a conduta do agente e o resultado apurado. É a demonstração de que a conduta do agente causou ou contribuiu para a ocorrência, em alguma medida, do resultado danoso.

83.6. Conforme doutrina de Cavalieri Filho (2012), o nexo de causalidade permite apontar os responsáveis pelo dano ou pelo resultado irregular, porque, ao identificar as condutas causadoras do dano ou da irregularidade e excluir aquelas condutas que não concorreram para a ocorrência do dano ou da irregularidade, conclui-se quem são os autores dessas condutas irregulares que devem ser responsabilizadas no TCU.

83.7. Embora simples, o conceito de nexo de causalidade pode adquirir certa complexidade quando o dano ou a irregularidade não resulta de uma única causa. E, em geral, como no caso presente, há um conjunto de circunstâncias e fatores que concorrem para a produção do dano ou resultado irregular, envolvendo mais de um responsável. Então, é preciso haver critérios para identificar e avaliar o fato que constitui a causa do dano.

83.8. Existem algumas teorias da causalidade no âmbito do Direito Civil e Penal. Nos processos do TCU, o assunto foi plenamente tratado no voto condutor do Acórdão 1721/2016-TCU-Plenário, de cujas conclusões, originou-se o seguinte enunciado de jurisprudência:

Para o estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, aplica-se no TCU a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada. (Acórdão 1721/2016-Plenário. Ministro Benjamin Zymler)

83.9. Mais recentemente, o nexo de causalidade foi longamente analisado no Voto condutor do Acórdão 2760/2018-TCU-Plenário, de relatoria do eminente ministro Bruno Dantas. Extraímos do brilhante trabalho o excerto a seguir, que nos auxiliará no deslinde do caso que ora se analisa:

Como é cediço, em regra, a obrigação de reparar danos, incluídos aqueles causados ao erário, tem como pressupostos: a conduta humana (ação ou omissão), o nexo de causalidade, o dano e a culpa lato sensu (dolo ou culpa stricto sensu).

Especificamente no que diz respeito ao nexo de causalidade, parte que interessa à presente discussão, existem, basicamente, duas teorias principais que visam solucionar as situações em que o dano decorre não apenas de uma causa única, direta e imediata, mas de um concurso de causas (concausas): a teoria da equivalência dos antecedentes causais e a teoria da causalidade adequada.

Para a primeira, adotada pelo Código Penal Brasileiro e aplicada com certos temperos, todas as condições e circunstâncias que tenham concorrido para produzir o dano são consideradas causa deste. O principal inconveniente apontado nessa teoria, que exige cuidado na hora de aplicá-la, é a possibilidade de se estabelecer uma linha regressiva quase infinita, ampliando-se excessivamente a cadeia de responsabilidade. (MOREIRA, João Batista Gomes. Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. 2ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 416-417)

Em contraponto à equivalência dos antecedentes causais, surgiu a teoria da causalidade adequada, que prestigia a causa predominante que deflagrou o dano, estabelecendo que ‘causa é a condição apta, própria ou adequada a produzir um evento segundo o que ordinariamente acontece’. Assim, somente as causas ou condutas relevantes para a produção do dano são capazes de gerar o dever

de indenizar, não se devendo considerar como causa de um evento certo antecedente que, em condições normais, não seria idôneo a essa produção (MOREIRA, 2010, p. 419).

Como derivação da teoria da causalidade adequada, a teoria da interrupção do nexos causal ou teoria do dano direto e imediato, adotada desde o Código Civil de 1916 e atualmente consagrada no art. 403 o Código Civil de 2002, define que somente a causa direta e imediata deve gerar o dever de indenizar. Na concepção mais restrita dessa teoria, a última condição, pelo simples aspecto cronológico, deve ser considerada causa do dano. A crítica feita pela doutrina é a de que esse critério termina por dar margens a injustiças, visto que nem sempre o antecedente mais próximo cronologicamente é o que efetivamente determina o resultado. Para torná-la mais flexível, criou-se o critério da necessidade ou inevitabilidade, para ser adicionado ao da relação direta e imediata, criando-se a chamada subteoria da necessidade. Assim, dentro de certos limites, admite-se a indenização dos danos indiretos e mediatos quando se considerar que o antecedente era necessário ou decisivo para a produção do dano (MOREIRA, 2010, p. 420-420).

É essa última teoria que, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 130764 (Rel. Min. Moreira Alves, DJ 07/08/1992), prevalece em nosso ordenamento jurídico para definir o nexos causal da responsabilidade civil, contratual e extracontratual, inclusive do Estado. O caso tratou de ação indenizatória ajuizada contra o Estado do Paraná em virtude de assalto praticado por quadrilha que contava entre seus membros com um presidiário fugitivo de prisão estadual. A alegação para responsabilizar o Estado era de que a causa do assalto teria sido a omissão da qual resultou a fuga do preso e a sua permanência em liberdade por quase dois anos. O STF negou a indenização, por considerar que o fato imputado ao Estado não foi a causa direta e imediata do dano, pois nem o roubo foi efeito direto e imediato da fuga de um de seus autores, foragido há quase dois anos, nem o dano decorrente do assalto foi efeito necessário da omissão da autoridade pública.

No que diz respeito ao ressarcimento por danos causados ao erário, a jurisprudência deste Tribunal tem dado preferência à teoria da causalidade adequada (1.600/2014 e 723/2017, do Plenário) ou à teoria do dano direto e imediato (Acórdãos 3.592/2018 e 1.501/2018, da 1ª Câmara e 1.721/2016 do Plenário), derivada da primeira, utilizando-se, por vezes, de ambas (Acórdãos 362/2015, 1.044/2014, e 4.964/2009 do Plenário).

A título ilustrativo, destaco o seguinte excerto do Acórdão 362/2015-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, no qual aplicou-se as duas teorias conjuntamente:

‘90. Ao revés, as falhas que o MP/TCU se apoia para propor imputação de débito ao ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTE são referentes à execução do Convênio 702.112 (v. item 85 acima), etapa em que não houve a participação direta do Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento.

91. Deve-se cindir, nesse contexto, a cadeia causal. O Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento atuou na formação da avença, mas sua responsabilidade não pode ser estendida aos débitos decorrentes da má execução do convênio, sob pena de esta Corte promover responsabilidade objetiva (sem culpa) do gestor, hipótese não admitida no nosso ordenamento jurídico para as pessoas físicas, somente para as jurídicas.

92. São muitas as teorias que buscam explicar a questão da causalidade. Colhe-se da doutrina, da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ e dos entendimentos do TCU que as teses mais aceitas são as que integram a Teoria da Causalidade Adequada e a Teoria do Dano Direto e Imediato.

93. Sobre a Teoria do Dano Direto e Imediato, Gisela Sampaio da Cruz explica que ‘ (...) embora muitos sejam os fatores que contribuem para a produção do dano; nem por isso se deve chamar de causa todos eles, mas tão só os que se ligam ao dano em uma relação de necessidade, a romper o equilíbrio existente entre as outras condições. A Teoria do Dano Direto e Imediato distingue, então, entre o conjunto de antecedentes causais, a causa das demais condições. Se várias condições concorrem para o evento danoso, nem todas vão ensejar o dever de indenizar, mas apenas aquela elevada à categoria de causa necessária do

dano.’ (O problema do nexa causal na responsabilidade civil. Renovar, Rio de Janeiro, 2005. p. 99-102) .

94. Acerca da Teoria da Causalidade Adequada, a mesma autora esclarece que ‘quanto maior é a probabilidade com que determinada causa se apresente para gerar um dano, tanto mais adequada é em relação a esse dano. Assim, diante de uma pluralidade de concausas, indaga-se qual delas, em tese, poderia ser considerada apta a causar o resultado.’ (Op. Cit. pp. 39). Em linha semelhante, Sergio Cavaliere Filho afirma que causa, para a Teoria da Causalidade Adequada, ‘é o antecedente não só necessário, mas, também, o adequado à produção do resultado. Logo, se várias condições concorrerem para determinado resultado, nem todas serão causas, mas somente aquela que for mais adequada à produção do evento.’ (Programa de responsabilidade civil. Atlas, São Paulo, 2010, p. 49-50) .

95. Essas teorias são acolhidas pela jurisprudência do STJ, in verbis:

(...)

96. Em processos desta Corte, houve a adoção da Teoria da Causalidade Adequada e da Teoria do Dano Direto e Imediato para definir o liame de causalidade entre a responsabilidade e o dano causado ao erário. Cito, entre outros precedentes, os Acórdãos 4.964/2009 – 2ª Câmara e 6.062/2012 – 1ª Câmara.

97. Fixadas essas premissas e aplicando-se os parâmetros doutrinários da Teoria da Causalidade Adequada e da Teoria do Dano Direto e Imediato, não vislumbro como estabelecer relação jurídica causal ‘direta’, ‘imediata’ e ‘adequada’ entre o ato antieconômico praticado pelo Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento na formação do Convênio e as falhas na execução desse ajuste, razão pela qual deixo de acolher a proposta de MP/TCU de responsabilizar o aludido gestor pelos débitos quantificados (e a quantificar) mencionados no item 85 acima.’

Mais recentemente, nos Acórdãos 1.501/2018-TCU-1ª Câmara e 1.721/2016-TCU-Plenário, ambos da relatoria do ilustre Ministro Benjamin Zymler, adotou-se a teoria do dano direto e imediato ou da interrupção do nexa causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada. Do último, vale destacar o seguinte excerto:

‘69. No que se refere ao estabelecimento do nexa de causalidade para fins de responsabilização, a doutrina e a jurisprudência acolhem majoritariamente a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexa causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada. Trata-se, inclusive, da teoria adotada pelo Código Civil, conforme reconhecido pelo STF no RE 130.764/PR, ainda na égide da codificação anterior:

(...)

70. Segundo a teoria da interrupção do nexa causal, entre as várias circunstâncias a que se reporta o resultado, causa é aquela necessária e mais próxima à ocorrência daquele. Nessa linha de raciocínio, entendo que, na presente situação concreta, o dano ao erário foi diretamente causado pela conduta omissiva dos agentes administrativos encarregados de supervisionar e gerenciar a obra, os quais, primeiramente, se abstiveram no dever de acompanhar a obra e evitar a sua execução em desconformidade com o contrato e, posteriormente, atuaram no sentido de viabilizar a assinatura do Termo Aditivo 3/2003 sem apontar a necessidade de promoção do reequilíbrio econômico-financeiro da avença.’

Pessoalmente, embora não me pareça o caso de se excluir por completo a teoria da adequação, da qual a teoria do dano direto e imediato nada mais é do que uma derivação, alinhoo-me ao posicionamento daqueles que defendem a prevalência dessa última. Isso porque, além de encontrar respaldo no art. 403 do Código Civil de 2002, é a teoria mais aceita pela jurisprudência pátria no que diz respeito à reparação de danos, parecendo-me, também, a que, do ponto de vista prático, melhor soluciona o problema. Adicionalmente, para evitar os riscos apontados pela

doutrina no uso da concepção mais restrita dessa teoria, entendendo necessário conjugá-la com o critério da necessidade, conforme acima explicado.

Assim, nos casos em que o dano decorre de um conjunto de causas, não se podendo apontar uma única causa para sua ocorrência, deve-se, para estabelecer o nexu causal, verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência.

84. Exposta assim, uma síntese sobre os elementos da responsabilização dos gestores, mormente sobre o nexu de causalidade entre a conduta e o dano, penso que resta inequívoca a irregular atuação do Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, Altemir Gregolin, uma vez que firmou o Convênio 80/2007 (Siafi 601821) e seus três aditivos, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento. Descumpriu, assim, as normas regulamentares especificadas em seu ofício citatório, que acabaram por resultar em dano ao erário, posto que o objeto do convênio não foi cumprido.

85. Sua conduta irregular, neste caso, configura-se, conforme ficou expresso na matriz de responsabilização do TC-008.536/2016-3 (peça 227 daquele processo), pelo ato de celebrar o Convênio 80/2007 e aditivos, contaminado com aquelas irregularidades. Sua culpabilidade também resta cristalina, vez que não é crível supor que desconhecesse legislação absolutamente correlata à sua área de atuação. Agrava a sua situação as oportunidades que teve para sanar a irregularidade e evitar ou interromper o dano, quando assinou os três aditivos, mas não o fez.

86. Embora estejam caracterizados o ato ilícito e a conduta culposa do gestor, a averiguação do nexu de causalidade, neste caso, pode trazer controvérsias, uma vez que o dano apresentou como causa as 2 irregularidades especificadas no ofício citatório (desconsiderada a questão da posse do terreno, analisada na defesa do prefeito Fabian), além do próprio descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados, embora construída, não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

87. Essas irregularidades, além de serem “concausas”, são também, segundo minha visão, causas encadeadas. A causa imediata, ou mais próxima do dano, foi a não comprovação do cumprimento do objetivo do convênio, que além do art. 37, *caput*, da Constituição Pátria (mencionada na citação) desatende ainda o seu art. 70. Fere também o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e art. 66 do Decreto 93.872/1986. Em suma, não restou comprovado o alcance do resultado previsto para o gasto federal realizado.

88. Ocorre que, no caso presente, a irregularidade imediata (decorrente do não cumprimento dos objetivos do convênio) acaba sendo uma sequência, um encadeamento desta com outras duas irregularidades mediatas, configuradas pela celebração do convênio sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento. Em outras palavras, não obstante se aleguem esforços reiterados e contínuos para dar efetividade ao objeto, não se consegue comprovar que o frigorífico construído com os recursos do convênio teve um fim útil ao público-alvo do programa governamental, porque, desde a origem, o convênio já estava comprometido pelas irregularidades originais.

89. Nesse sentir, é certo que, se o gestor ministerial cumprisse as exigências normativas ao assinar o Termo do Convênio 80/2007 e seus aditivos, o convênio não teria sido firmado e o dano teria sido evitado em sua origem. Em outras palavras, a atuação do gestor foi decisiva e necessária para a consumação do dano. Ou ainda, pode-se dizer que, sem sua conduta, não haveria dano.

90. Com base nessas considerações sobre as irregularidades que causaram o dano e no resumo da doutrina e da jurisprudência que expusemos, resta configurada, no caso presente, uma relação direta e imediata, além de decisiva e necessária, entre a conduta do gestor ministerial e a ocorrência do dano. Essa conclusão conjuga a Teoria do Dano Direto e Imediato e o critério da necessidade,



segundo os ensinamentos expostos no voto do ministro Bruno Dantas.

91. Nesse sentido, e tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, suas contas poderiam ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

92. Não obstante, **faz-se necessário renovar a citação do gestor**, para contemplar em sua responsabilização as irregularidades referentes ao Convênio 50/2004 (posteriormente 102/2004). Conforme vimos anteriormente, na análise da defesa de José Fritsch, o Secretário Altemir Gregolin assinou o Quarto Aditivo, em 28/6/2006, quando ainda nenhum pagamento havia sido feito à empresa Works Steel Inst. Industrial, conforme explicitado na Relação de Pagamentos apresentada na prestação de contas (peça 9, fl. 10).

92.1. Sendo assim, também há nexos de causalidade entre o dano e as irregularidades a seguir especificadas, cometidas em decorrência da celebração dos aditivos ao Convênio 50/2004:

- celebração do convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;
- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído não iniciou as atividades, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, caput, da Constituição Federal

93. Por fim, enfatizo que as conclusões deste processo, por certo, não serão necessariamente as mesmas em todos os processos de TCE, uma vez que há irregularidades cometidas pelos gestores e executores do conveniente que não guardam nenhuma correlação com a conduta dos gestores do concedente.

94. Neste processo mesmo, se as irregularidades identificadas na execução dos convênios estivessem relacionadas com a ocorrência de superfaturamento, sobrepreço, desvio de recursos, não devolução do saldo da conta, entre outras, poderia não se configurar nenhuma correlação com as irregularidades cometidas pelo gestor ministerial. Portanto, as análises aqui realizadas dependem do caso concreto e devem ser aferidas em cada processo.

Considerações sobre a responsabilidade dos servidores pareceristas do ministério concedente

95. Não obstante o Acórdão 261/2016-TCU-Plenário ter proposto a citação dos pareceristas do ministério concedente, o Relatório de Fiscalização, dele decorrente, não avaliou essa possibilidade. Ato contínuo, nenhum parecerista foi citado nos cinco apartados (este incluído), constituídos por decisão do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara.

96. Somente neste processo houve uma série de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis à aprovação dos termos do convênio e de seus aditivos. Os outros quatro apartados, todos de convênios firmados com entidades do estado do Paraná, por certo, tem situação similar.

97. Além desses cinco processos do estado do Paraná, há outros dez convênios com irregularidades similares, de estados diversos, relacionados à peça 63 do TC-015.959/2014. Em relação a esses, o Acórdão 261/2016-TCU-Plenário, no subitem 9.6, determinou sua remessa à Secex Ambiental e às Secretarias estaduais, para fins de aprofundar a apuração.

98. Vê-se, portanto, que são pelo menos 15 processos nos quais deveria haver um aprofundamento, caso a caso, das apurações até então realizadas e a consequente audiência dos pareceristas.

99. Sendo assim, pelo princípio da celeridade processual e razoável duração do processo, considero que não se faz oportuno analisar novamente esses e os demais autos e realizar, em cada

processo, novas audiências.

100. Caso o relator entenda pela necessidade dessas providências, seria mais produtivo, pelo meu entendimento, adotar procedimento similar ao que foi alvitado no voto condutor do Acórdão 586/2016, que determinou a autuação da representação do TC-013.668/2016-1. Naquele processo, a unidade técnica analisou a conduta dos responsáveis do ministério, chamados em audiência em processo de TCE (em tudo similar a este caso), e propôs a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, aos que tiveram as justificativas rejeitadas.

101. O eminente relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, no entanto, alinhou-se ao seguinte entendimento do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), para levar ao Pleno a proposta da representação global, providência que seria plenamente cabível para o caso presente:

Tive a oportunidade de emitir parecer em outro processo de tomada de contas especial que relacionado a outro convênio que integra o objeto do Acórdão nº 4.402/2012-1ª Câmara e diz respeito aos mesmos responsáveis pelo débito arrolado neste feito e ao mesmo modus operandi dos agentes do Ministério do Turismo percorrido para a aprovação indevida de avença com a entidade Premium Avança Brasil. O parecer a que me refiro foi lançado no TC-017.226/2014-7, do qual reproduzo a seguir, o trecho que avalio aplicar-se também na condução da apreciação e julgamento das condutas dos ex-servidores do MTur:

“Entendo que, no caso, devem prevalecer as próprias considerações feitas pela unidade técnica na instrução de peça 79, com relação à melhor solução processual para aquilatar a responsabilidade dos servidores do MTur. Considerando que as irregularidades por eles cometidas possivelmente abrangeram vários dos 43 convênios objetos da determinação veiculada pelo Acórdão nº 4.402/2012-1ª Câmara acima transcrito, **há que se ter em mente que as práticas administrativas reprováveis imputadas aos mesmos servidores em ocasiões diferentes são da mesma natureza.**

Cabível, portanto, a meu ver, que sejam elas examinadas de forma global, ao fim da apreciação de todos os processos de tomadas de contas especial **que já ingressaram no Tribunal e que ainda ingressarão.** Trata-se de uma continuidade de irregularidades idênticas, no período de 2008 a 2010, envolvendo a mesma instituição beneficiária de recursos públicos indevidamente repassados. Assim, **penso que é mais adequado para a racionalidade processual e para assegurar uniformidade deliberativa, analisar de forma consolidada as condutas dos agentes envolvidos.**

Pois, certamente, todas as defesas a serem apresentadas nos autos dos processos em curso e ainda a serem instaurados serão do mesmo teor, sobre as ocorrências que se repetiram para cada um dos convênios celebrados com a Premium Avança Brasil. **O esforço de instrução, de apreciação e de julgamento, portanto, será repetitivo para cada processo distinto, sem que isso resulte em maiores benefícios para o controle.”**

Sugere-se, portanto, que seja sobrestado, neste feito, a apreciação das condutas dos agentes do Ministério do Turismo ouvidos em audiência e que a sua continuidade se dê em processo específico que consolide a apuração de todas as responsabilidades em relação aos convênios objeto do Acórdão nº 4.402/2012-1ª Câmara. (Grifos acrescidos)

Considerações sobre a citação de gestores e servidores do ministério concedente

102. Conforme analisado nos itens 73 a 80 desta instrução, concluímos que está configurada, neste caso concreto, uma relação direta e imediata, além de decisiva e necessária, entre a conduta do gestor do ministério concedente e a ocorrência do dano. Essa conclusão respalda as decisões dos Acórdãos 261/2016, do Plenário, e 2.977/2017, da 2ª Câmara, por meio dos quais foram determinadas citações desse e de outros responsáveis.

103. Mesmo que tenhamos convicção sobre o nexos entre o dano e a conduta dos gestores do concedente neste processo, é forçoso reconhecer que, em casos semelhantes, como o ocorrido no TC-



013.668/2016-1, o Tribunal acabou por não verificar essa vinculação entre o dano e a conduta dos gestores do concedente, diferentemente de nossas conclusões neste caso concreto.

104. Aquele processo de representação foi autuado para exame global de práticas administrativas irregulares cometidas por servidores do Ministério do Turismo (MTur) na formulação e condução de 43 convênios, firmados com a entidade Premium Avança Brasil. Entre as práticas irregulares investigadas naquela representação, **constava, além de outras graves ocorrências, a celebração de convênios sem que a conveniente detivesse capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos, à semelhança do que ocorreu neste processo.**

105. Ainda assim, como dissemos, não houve vinculação entre a conduta dos gestores e o dano. Os responsáveis foram chamados em audiência, e não citados. Por meio do Acórdão 1090/2018 – TCU – Plenário, de 16/5/2018 (posterior ao Acórdão 2.977/2017-TCU-2ª Câmara, que determinou as citações neste processo), foi-lhes aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU. Na sequência, por deliberação do Acórdão 1450/2018-TCU-Plenário, foi-lhes imputada também a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal por períodos proporcionais à gravidade das condutas de cada um.

106. Destaque-se, ainda que, contemporaneamente às referidas deliberações, foi expedido o Memorando-Circular 15/2018, de 23/3/2018, com orientação quanto à análise de responsabilidade dos agentes dos órgãos e entidades concedentes de convênios (Excerto da ata 3, da Sessão Ordinária do Plenário, de 31/1/2018). Reproduz-se, a seguir, o teor do dito memorando:

1. Em cumprimento à Comunicação da Presidência, abaixo transcrita, prolatada na Sessão Ordinária do Plenário realizada no dia 31 de janeiro de 2018, solicito especial atenção das unidades técnicas no tocante aos procedimentos para apuração da responsabilidade dos gestores de órgãos e entidades concedentes em ações de transferências voluntárias.

(...) à Segecex que oriente as unidades técnicas sobre a necessidade de analisar a responsabilidade dos agentes dos órgãos e entidades concedentes de convênios **e, se for o caso, propor aos relatores o chamamento em audiência destes aos autos.**

2. Por fim, solicito que seja dada ampla divulgação das orientações aqui contidas aos servidores dessa Secretaria. (Grifos acrescidos)

107. Vê-se, portanto, que posteriormente ao Acórdão 2.977/2017-TCU-2ª Câmara, por meio do qual se determinou as citações neste processo, há precedentes do Plenário desta Casa (Acórdãos do Plenário 1090/2018 e 1450/2018) e uma orientação geral da Presidência do TCU e da Segecex, mencionadas no item anterior, definindo que, em casos semelhantes, **os responsáveis fossem chamados apenas em audiência.**

108. Ante essa constatação, estamos propondo, no âmbito do TC- 016.157/2017-6 (um dos apartados constituídos por força do Acórdão 2.977/2017-TCU-2ª Câmara) que seja encaminhada nova orientação à Segecex, nos termos a seguir:

109. (...) à Segecex que oriente as unidades técnicas sobre a necessidade de analisar a responsabilidade dos agentes dos órgãos e entidades concedentes de convênios e, se for o caso, propor aos relatores o chamamento em audiência **ou citação** destes aos autos.

CONCLUSÃO

110. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial em que se analisa, nesta fase processual, o resultado das citações determinadas pelo Acórdão 2.977/2017-TCU-2ª Câmara (peça 25).

111. Em decorrência das irregularidades identificadas no Relatório de Fiscalização do TC-008.536/2016-3, a referida deliberação determinou a formação de apartados de TCE e o chamamento dos responsáveis aos autos.

112. Neste processo, apresentaram suas alegações de defesa os responsáveis pelas



irregularidades identificadas nos Convênios 50/2004 – posteriormente renomeado para 102/2004 (Siafi 511824) e 80/2007 (Siafi 601821), firmados com o município de Guaíra/PR.

113. Em relação ao Convênio 50/2004, foram analisadas as defesas dos seguintes responsáveis: município de Guaíra, Maria Elci Venâncio da Silva, prefeita à época da celebração do Convênio, e José Fritsch, CPF 182.795.209-10, Secretário Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR, à época da celebração do convênio.

114. No tocante ao Convênio 80/2007, examinou-se as alegações encaminhadas pelo município de Guaíra/PR e pelo prefeito signatário do convênio, Fabian Persi Vendruscolo. O Secretário Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR à época da celebração do convênio, Altemir Gregolin, também foi citado, mas não encaminhou sua defesa, configurando-se sua revelia.

115. Em decorrência das análises realizadas nos itens 17 a 28 desta instrução, será proposta, quando da instrução de mérito, a exclusão do município de Guaíra/PR do polo passivo da presente relação processual, uma vez que não há qualquer evidência de que a obra e os equipamentos, viabilizados com os recursos dos Convênios 102/2004 (Siafi 511824) e 80/2007 (Siafi 601821), foram ou serão aproveitados pelo município.

116. Nos itens 29 a 39 concluímos por acolher parcialmente as alegações de defesa de Maria Elci Venâncio da Silva para tornar insubsistente o débito que lhe foi atribuído. No entanto, deve ser proposto, na instrução de mérito, o julgamento pela irregularidade de suas contas, com imputação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 pela irregularidade cometida na celebração do Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004.

117. A defesa do gestor do ministério concedente, José Fritsch, foi analisada nos itens 40 a 57. Com base no exame lá realizado, concluímos por acolher parcialmente suas alegações de defesa, para tornar insubsistente o débito que lhe foi atribuído. O gestor deve, no entanto, quando da proposta de mérito, ser apenado com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em virtude da irregularidade configurada na celebração do convênio 50/2004, renumerado para 102/2004.

118. Nos itens 58 a 66 analisamos a defesa de Fabian Persi Vendruscolo e concluímos por acolher parcialmente suas alegações referentes ao Convênio 80/2007, de forma a desconsiderar a irregularidade referente à posse do terreno e reduzir o débito que lhe foi imputado, tendo em vista que o sucessor, Manoel Kuba, executou parte da avença. Nesse sentido, suas contas poderiam ser julgadas irregulares, com imputação de débito no valor de R\$ 168.017,27 (e não de R\$ 300.000,00, como havia sido especificado em sua citação), além de cominação de multa.

119. Não obstante, será proposta a renovação de sua citação para incluir em sua responsabilização o valor total e as irregularidades atinentes ao Convênio 50/2004, renomeado para 102/2004, uma vez que foi o gestor que assinou, em 5/7/2005, o Segundo Aditivo (peça 74, fl. 18) e efetuou todos os pagamentos à empresa Works Steel Inst. Industrial, conforme explicitado na Relação de Pagamentos apresentada na prestação de contas (peça 9, fl. 10).

120. A responsabilização de Manoel Kuba, que acabou não sendo chamado aos autos, foi analisada nos itens 67 e 68. Com base nesse exame, será proposta a citação do responsável pelas mesmas irregularidades que seu antecessor, relativas ao Convênio 80/2007. O dano de R\$ 131.982,73, de responsabilidade desse gestor, decorre do fato de ter efetuado percentual dos pagamentos do objeto do convênio que, ao final, não teve o objetivo atendido, por ausência de funcionalidade do empreendimento.

121. Em relação a Altemir Gregolin, Secretário Especial de Aquicultura e Pesca SEAP/PR, embora tenha se configurado a sua revelia, realizamos, nos itens 67 a 94 desta instrução, uma análise aprofundada sobre sua responsabilização.

121.1. Com base no resumo da doutrina e da jurisprudência que expusemos no exame técnico, concluímos estar configurada, no caso presente, uma relação direta, além de decisiva e necessária,



entre a conduta do gestor e o dano apurado no Convênio 80/2007, pelo qual foi citado.

122. Sendo assim, suas contas poderiam ser julgadas irregulares, com imputação de débito e cominação de multa. Não obstante, será proposto, também para esse gestor, a renovação de sua citação, para contemplar em sua responsabilização, o dano total e as irregularidades referentes ao Convênio 50/2004 (posteriormente 102/2004).

123. Além da análise sobre a defesa e a conduta dos responsáveis citados, tecemos considerações, nos itens 95 a 101, sobre a responsabilidade dos servidores pareceristas do ministério concedente, que não foram chamados aos autos neste processo, diferentemente do que ocorreu no Acórdão 261/2016, do Plenário, do qual se originaram as apurações deste processo.

124. Em nossas conclusões sobre essa divergência, ponderamos que seria contraproducente, nesta fase processual, refazer toda a análise da fiscalização realizada pela Secex/PR para incluir esses responsáveis neste processo e nos demais 14 processos semelhantes. Nesse sentido, entendemos, caso o relator e o Tribunal considerem essencial tal providência, que ela seja viabilizada em uma apuração global em processo de representação, semelhante ao que ocorreu no TC-013.668/2016-1.

Resumo das novas citações propostas

125. Ante as análises realizadas, entendemos que as irregularidades e as condutas imputadas aos responsáveis devem ser descritas da forma que se segue. A estrutura adotada reflete a matriz de responsabilização anexada ao final desta instrução:

126. Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004.

126.1. **Irregularidade 1:** celebração do Convênio 50/2004, renomeado para 102/2004, para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento.

126.1.1. Fundamentação para o encaminhamento: a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 2.066/2011, do Plenário, de relatoria do eminente ministro Augusto Nardes) considera que é irregular a celebração de convênio com entidade privada sem qualificação técnica e capacidade operacional para gerir a avença e sem condições estatutárias condizentes com o objeto conveniado.

126.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9 a 10, 15, 39 e 72 a 83.

126.1.3. Normas infringidas: art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

126.2. **Irregularidade 2:** ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que os equipamentos adquiridos com os recursos do Convênio 50/2004 não tiveram a destinação prevista na avença.

126.2.1.1. Fundamentação para o encaminhamento: segundo a jurisprudência desta Corte de Contas, quando o objeto não se presta ao uso pela população, devem os responsáveis ser condenados pelo valor repassado (Acórdão 8.989/2018-TCU-1ª Câmara).

126.2.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9 a 10, 15, 39 e 72 a 83.

126.2.3. Normas infringidas: art. 37, *caput*, e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986.

126.3. Débito relacionado ao responsável Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaira/PR na gestão 2005-2008, e Altemir Gregolin (492.308.169-49), gestor do ministério concedente à época da assinatura do Quarto Aditivo ao Convênio 50/2004:



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
9/11/2004	101.510,00	D
18/12/2008	26.109,11	C (*)

Valor atualizado do débito (sem juros) em 16/12/2020: R\$ 186.139,85

(*) Cópia da GRU à fl. 44 da peça 15

126.4. Cofre credor: Tesouro Nacional.

126.5. **Responsável:** Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2005-2008.

126.5.1. **Conduta:** celebrar o Segundo Aditivo ao Convênio 50/2004 e efetuar os pagamentos à Works Steel Inst. Industrial sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

126.5.2. **Nexo de causalidade:** ao celebrar o Segundo Aditivo ao Convênio 50/2004 e efetuar os pagamentos à Works Steel Inst. Industrial sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o responsável contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o consequente dano ao erário.

126.5.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração dos aditivos e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento. Agrava sua situação o fato de ter assinado, posteriormente, mais 4 aditivos (peças 9 e 10). Em todos esses momentos, teve oportunidade de rever a irregularidade e não o fez.

126.6. **Responsável:** Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, na condição de signatário do Quarto Aditivo do Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004.

126.6.1. **Conduta:** Celebrar o Quarto Aditivo do Convênio 50/2004, em 28/6/2006, quando ainda nenhum pagamento havia sido feito à empresa Works Steel Inst. Industrial, sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

126.6.2. **Nexo de causalidade:** ao celebrar o Quarto Aditivo do Convênio 50/2004, em 28/6/2006, quando ainda nenhum pagamento havia sido feito à empresa Works Steel Inst. Industrial, sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o consequente dano ao erário.

126.6.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude. Era esperado do gestor ministerial conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do quarto aditivo, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento. Agrava sua situação o fato de ter assinado, posteriormente, mais 2 aditivos (peças 9 e 10). Em todos esses momentos, teve oportunidade de rever a irregularidade e não o fez.

126.7. Encaminhamento: citação.

127. Convênio 80/2007.

127.1. **Irregularidade 1:** celebração do Convênio 80/2007 para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, sem a realização prévia de adequado estudo de viabilidade do empreendimento.

127.1.1. Fundamentação para o encaminhamento: é causa de responsabilização dos gestores,



inclusive dos órgãos concedentes, a celebração de convênios baseados em pareceres omissos quanto ao exame da viabilidade do projeto (vide Acórdão 2.991/2018, do Plenário).

127.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

127.1.3. Normas infringidas: Artigo 6º, Inciso IX da Lei n 8666/93; e Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.

127.2. **Irregularidade 2:** celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

127.2.1. Fundamentação para o encaminhamento: a jurisprudência do TCU (a exemplo do Acórdão 2.066/2011, do Plenário, de relatoria do eminente ministro Augusto Nardes) considera que é irregular a celebração de convênio com entidade privada sem qualificação técnica e capacidade operacional para gerir a avença e sem condições estatutárias condizentes com o objeto conveniado.

127.2.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

127.2.3. Normas infringidas: art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

127.3. **Irregularidade 3:** ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que o empreendimento, objeto do Convênio 80/2007 não entrou em funcionamento.

127.3.1.1. Fundamentação para o encaminhamento: Segundo a jurisprudência desta Corte de Contas, quando o objeto não se presta ao uso pela população, devem os responsáveis ser condenados pelo valor repassado (Acórdão 8.989/2018-TCU-1ª Câmara).

127.3.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

127.3.3. Normas infringidas: art. 37, *caput*, e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986.

127.4. Débitos relacionados ao responsável Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2005-2008, e Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, à época da celebração do Convênio 80/2007 e seus aditivos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
31/12/2008 (*)	168.017,27	D
28/1/2011	12.697,75	C (**)

Valor atualizado do débito (sem juros) em 16/12/2020: R\$ 297.857,41

(*) Data do último pagamento realizado pelo gestor (peça 34, fl. 29)

(**) Cópia da GRU à fl. 20 da peça 34. O crédito da GRU (no valor de R\$ 22.670,50) foi abatido proporcionalmente ao valor do débito atribuído a cada executor do convênio.

127.5. Débitos relacionados ao responsável Manoel Kuba (121.211.008-06), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2009-2012, e Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, à época da celebração do Convênio 80/2007 e seus aditivos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
--------------------	-----------------------	--------------------------



21/5/2010 (*)	131.982,73	D
28/1/2011	9.972,75	C (**)

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 216.710,09

(*) Data do último pagamento realizado pelo gestor (peça 34, fl. 30)

(**) Cópia da GRU à fl. 20 da peça 34. O crédito da GRU (no valor de R\$ 22.670,50) foi abatido proporcionalmente ao valor do débito atribuído a cada executor do convênio.

127.6. Cofre credor: Tesouro Nacional.

127.7. **Responsável:** Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2005-2008.

127.7.1. **Conduta:** celebrar o Convênio 80/2007 (Siafi 601821) e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentar.

127.7.2. **Nexo de causalidade:** ao celebrar o Convênio 80/2007 (Siafi 601821) e efetuar pagamentos dele decorrentes sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o conseqüente dano ao erário.

127.7.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do convênio e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.

127.8. **Responsável:** Manoel Kuba (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR, na condição de signatário do Primeiro Aditivo ao Convênio 80/2007 e de gestor e executor de parte dos recursos.

127.8.1. **Conduta:** celebrar o Primeiro Aditivo ao Convênio 80/2007, em 31/3/2009, e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentar.

127.8.2. **Nexo de causalidade:** ao celebrar o Primeiro Aditivo ao Convênio 80/2007, em 31/3/2009, e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o conseqüente dano ao erário.

127.8.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do aditivo ao convênio e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.

127.9. **Responsável:** Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, à época da celebração do Convênio 80/2007 e seus aditivos.

127.9.1. **Conduta:** celebrar o Convênio 80/2007 e seus aditivos, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentar.

127.9.2. **Nexo de causalidade:** ao celebrar o Convênio 80/2007 e seus aditivos, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o conseqüente dano ao erário.

127.9.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do aditivo ao convênio e



seus aditivos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.

127.10. Encaminhamento: citação.

Prescrição da Pretensão Punitiva

128. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

129. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 não foi alcançada pela prescrição, uma vez que os responsáveis já foram citados, por determinação do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara, de 4/4/2017, menos de 10 anos do marco inicial de suas irregularidades, especificado no item 12 desta instrução

130. No caso de Manoel Kuba, ainda não chamado aos autos, sua citação deve ocorrer até a data de 31/1/2011, para que a prescrição não ocorra.

Informações Adicionais

131. Embora haja delegação de competência do relator deste feito, Aroldo Cedraz, para a realização das citações, nos termos da portaria AC 1, de 11/1/2017, **consideramos necessário submeter a proposta à Sua Excelência, tendo em vista que inova em relação à deliberação do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara.**

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

a.1) Em relação ao Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004

Débito relacionado ao responsável Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaira/PR na gestão 2005-2008, em solidariedade com Altemir Gregolin (492.308.169-49).

Irregularidade 1: celebração do Convênio 50/2004, renomeado para 102/2004, para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9 a 10, 15, 39 e 72 a 83.

Normas infringidas: art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Irregularidade 2: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que os equipamentos adquiridos com os recursos do Convênio 50/2004 não tiveram a destinação prevista na avença.



Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9 a 10, 15, 39 e 72 a 83.

Normas infringidas: art. 37, *caput*, e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 186.139,85.

Conduta: Celebrar o Segundo Aditivo ao Convênio 50/2004 e efetuar os pagamentos à Works Steel Inst. Industrial sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Nexo de causalidade: Ao celebrar o Segundo Aditivo ao Convênio 50/2004 e efetuar os pagamentos à Works Steel Inst. Industrial sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o responsável contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o conseqüente dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração dos aditivos e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento. Agrava sua situação o fato de ter assinado, posteriormente, mais 4 aditivos (peças 9 e 10). Em todos esses momentos, teve oportunidade de rever a irregularidade e não o fez.

Débito relacionado ao responsável Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, em solidariedade com Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2005-2008.

Irregularidade 1: celebração do Convênio 50/2004, renomeado para 102/2004, para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9 a 10, 15, 39 e 72 a 83.

Normas infringidas: art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Irregularidade 2: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que os equipamentos adquiridos com os recursos do Convênio 50/2004 não tiveram a destinação prevista na avença.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9 a 10, 15, 39 e 72 a 83.

Normas infringidas: art. 37, *caput*, e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Conduta: Celebrar o Quarto Aditivo do Convênio 50/2004, em 28/6/2006 (quando ainda nenhum pagamento havia sido feito à empresa Works Steel Inst. Industrial), sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Nexo de causalidade: ao celebrar o Quarto Aditivo do Convênio 50/2004, em 28/6/2006, quando ainda nenhum pagamento havia sido feito à empresa Works Steel Inst. Industrial, sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o conseqüente dano ao erário.



Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude. Era esperado do gestor ministerial conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do quarto aditivo, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento. Agrava sua situação o fato de ter assinado, posteriormente, mais 2 aditivos (peças 9 e 10). Em todos esses momentos, teve oportunidade de rever a irregularidade e não o fez.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 186.139,85.

a.2) Em relação ao Convênio 80/2007

Débito relacionado ao responsável Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2005-2008, em solidariedade com Altemir Gregolin (492.308.169-49).

Irregularidade 1: celebração do Convênio 80/2007 para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, sem a realização prévia de adequado estudo de viabilidade do empreendimento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: Artigo 6º, Inciso IX da Lei n 8666/93; e Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.

Irregularidade 2: celebração do Convênio 80/2007 para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Irregularidade 3: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que o empreendimento, objeto do Convênio 80/2007 não entrou em funcionamento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: art. 37, *caput*, e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 297.857,41

Conduta: celebrar o Convênio 80/2007 (Siafi 601821) e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentar.

Nexo de causalidade: ao celebrar o Convênio 80/2007 (Siafi 601821) e efetuar pagamentos dele decorrentes sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o conseqüente dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta



diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do convênio e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.

Débito relacionado ao responsável Manoel Kuba (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2009-2012, em solidariedade com Altemir Gregolin (492.308.169-49).

Irregularidade 1: celebração do Convênio 80/2007 para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, sem a realização prévia de adequado estudo de viabilidade do empreendimento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: artigo 6º, Inciso IX da Lei n 8666/93; e Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.

Irregularidade 2: celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Irregularidade 3: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que o empreendimento, objeto do Convênio 80/2007 não entrou em funcionamento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: art. 37, *caput*, e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 216.710,09

Conduta: celebrar o Primeiro Aditivo ao Convênio 80/2007, em 31/3/2009, e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentada.

Nexo de causalidade: ao celebrar o Primeiro Aditivo ao Convênio 80/2007, em 31/3/2009, e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o consequente dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do aditivo ao convênio e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.

Débito relacionado ao responsável Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, em solidariedade com Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2005-2008 e com Manoel Kuba



(513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR na gestão 2009-2012.

Irregularidade 1: celebração do Convênio 80/2007 para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, sem a realização prévia de adequado estudo de viabilidade do empreendimento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: artigo 6º, Inciso IX da Lei n 8666/93; e Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.

Irregularidade 2: celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Irregularidade 3: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que o empreendimento, objeto do Convênio 80/2007 não entrou em funcionamento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 23 a 26, 34, 44, 39, 86 e 87.

Normas infringidas: art. 37, *caput*, e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 514.567,50 (R\$ 297.857,41 + R\$ 216.710,09).

Conduta: celebrar o Convênio 80/2007 e seus aditivos, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentar.

Nexo de causalidade: ao celebrar o Convênio 80/2007 e seus aditivos, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o consequente dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do aditivo ao convênio e seus aditivos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.

b) informar aos responsáveis que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;



d) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

SecexTCE,
em 9 de dezembro de 2020.

(Assinado eletronicamente)
LUIS AFONSO GOMES VIEIRA
AUFC – Matrícula TCU 6512-9



Anexo

Matriz de Responsabilização - responsáveis pelo dano apurado no Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
1) celebração do Convênio 50/2004, renomeado para 102/2004, para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional	Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaíra/PR, na condição de signatário do Segundo Termo Aditivo ao Convênio 50/2004 e seguintes, e de gestor e executor dos recursos	1/1/2005 a 31/12/2008 e 1/1/2013 a 31/12/2016	Celebrar o Segundo Aditivo ao Convênio 50/2004 e efetuar os pagamentos à Works Steel Inst. Industrial sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.	Ao celebrar o Segundo Aditivo ao Convênio 50/2004 e efetuar os pagamentos à Works Steel Inst. Industrial sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o responsável contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o conseqüente dano ao erário.	Não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração dos aditivos e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento. Agrava sua situação o fato de ter assinado, posteriormente, mais 4 aditivos (peças 9 e 10). Em todos esses momentos, teve oportunidade de rever a irregularidade e não o fez.
2) ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que os equipamentos adquiridos com os recursos do Convênio 50/2004 não tiveram a destinação prevista na avença, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no: art. 37, <i>caput</i> , e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986.	Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, na condição de signatário do Quarto Aditivo do Convênio 50/2004, renumerado para 102/2004.	Gestor do ministério concedente à época da celebração do Quarto Aditivo ao Convênio 50/2004 e dos aditivos posteriores.	Celebrar o Quarto Aditivo do Convênio 50/2004, em 28/6/2006, quando ainda nenhum pagamento havia sido feito à empresa Works Steel Inst. Industrial, sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.	Ao celebrar o Quarto Aditivo do Convênio 50/2004, em 28/6/2006, quando ainda nenhum pagamento havia sido feito à empresa Works Steel Inst. Industrial, sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o conseqüente dano ao erário.	Não há excludentes de ilicitude. Era esperado do gestor ministerial conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do quarto aditivo, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento. Agrava sua situação o fato de ter assinado, posteriormente, mais 2 aditivos (peças 9 e 10). Em todos esses momentos, teve oportunidade de rever a irregularidade e não o fez.



Matriz de Responsabilização - responsáveis pelo dano apurado no Convênio 80/2007

Irregularidades (concausas do dano)	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
1) celebração do Convênio 80/2007 para a construção e aquisições de equipamentos para a implantação de unidade de beneficiamento de pescados, sem a realização prévia de adequado estudo de viabilidade do empreendimento, em infringência ao Artigo 6º, Inciso IX da Lei n 8666/93; Artigo 2º, § 1º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997	Fabian Persi Vendruscolo (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaira/PR, na condição de signatário do Convênio 80/2007 e de gestor e executor de parte dos recursos	1/1/2005 a 31/12/2008	Celebrar o Convênio 80/2007 (Siafi 601821) e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentar.	Ao celebrar o Convênio 80/2007 (Siafi 601821) e efetuar pagamentos dele decorrentes sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o consequente dano ao erário	Não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do convênio e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.
2) celebração do Convênio para a construção ou estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional	Manoel Kuba (513.064.689-49), Prefeito Municipal de Guaira/PR, na condição de signatário do Primeiro Aditivo ao Convênio 80/2007 e de gestor e executor de parte dos recursos	1/1/2009 a 31/12/2012	Celebrar o Primeiro Aditivo ao Convênio 80/2007, em 31/3/2009, e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentar.	Ao celebrar o Primeiro Aditivo ao Convênio 80/2007, em 31/3/2009, e efetuar pagamentos dele decorrentes, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o consequente dano ao erário	Não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do aditivo ao convênio e da efetivação dos pagamentos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.
3) ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que o empreendimento, objeto do Convênio 80/2007 não entrou em funcionamento, em descumprimento ao art. 37, caput, e 70, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; e art. 66 do Decreto 93.872/1986	Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, à época da celebração do Convênio 80/2007 e seus aditivos.	Gestor do ministério concedente à época da celebração do Convênio 80/2007 e seus aditivos	Celebrar o Convênio 80/2007 e seus aditivos, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento, em afronta à norma regulamentar.	Ao celebrar o Convênio 80/2007 e seus aditivos, sem o prévio e adequado estudo de viabilidade e sem a definição de quem seria incumbido de administrar o empreendimento o gestor contribuiu para a ausência do benefício social esperado e o consequente dano ao erário.	Não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se, antes da celebração do aditivo ao convênio e seus aditivos, quem, com capacidade comprovada para tal, seria incumbido de administrar o empreendimento e se o mesmo apresentava viabilidade.