



TC 016.162/2017-0

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Cornélio Procópio/PR (76.331.941/0001-70).

Responsáveis: Altemir Gregolin (492.308.169-49); Arnaldo Marty Junior (200.614.049-34); e Amin José Rannouche (CPF: 521.746.549-20).

Advogado ou Procurador: Claudismar Zupiroli, OAB/DF 12.250, representando Altemir Gregolin (procuração na peça 19).

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: de mérito um dos responsáveis e de citação para os demais.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada conforme decisão do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 9), por meio do qual este Tribunal deliberou pela constituição de apartados do relatório de auditoria objeto do TC 008.536/2016-3 (peça 6) e realização das correspondentes citações, para cada uma das entidades listadas no parecer da Secex/PR, exarado naquele processo (peça 7).

2. Conforme consta do Relatório de Fiscalização, elaborado no âmbito do referido TC-008.536/2016-3 (peça 6), foi realizada, por força do Acórdão 261/2016 - Plenário, auditoria no Ministério da Pesca e Aquicultura, no período compreendido entre 04/04/2016 e 24/06/2016, para fiscalizar todos os convênios firmados entre o Ministério da Pesca e Aquicultura 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	Valor	Objeto
108/2009 (Siconv 727886)	PM Alvorada do Sul	1.200.000,00	Construção de unidade beneficiamento pescado e frigorífico de peixe.
74/2009 (Siconv 726886)	PM Antonina	100.000,00	Construção da casa marisqueira e aquisição equipamentos.
50/2006 (Siafi 577881)	Associação Piscicultores Tanques Rede do Paraná	538.825,00	Apoio para a construção unidade de beneficiamento de pescados em Cornélio Procópio
56/2008 (Siconv 701715)	PM Cornélio Procópio	292.500,00	Aquisição de veículos e equipamentos para a unidade beneficiamento pescados
80/2007 (Siafi 601821)	PM Guaíra	300.000,00	Construção de frigoríficos de peixes
50/2004 (Siafi 511824)	PM Guaíra	101.510,00	Aquisição de equipamentos para o frigorífico de pescado.
115/2005 (Siafi 542946)	PM Icaraíma	120.000,00	Infraestrutura para pesca artesanal no Distrito Porto Camargo
30/2011 (Siconv 764775)	PM Icaraíma	150.000,00	Aquisição de caminhão frigorífico
73/2009 (Siconv 726204)	PM Porto Barreiro	200.000,00	Infraestrutura para desenvolvimento da aquicultura

3. Este apartado refere-se ao Convênio 56/2008, firmado com o município de Cornélio Procópio.



HISTÓRICO

4. O Convênio 56/2008 (Siconv 701715) teve por objeto o apoio ao Projeto de Aparelhamento da Unidade de Beneficiamento de Pescado de Cornélio Procópio (peça 2, fl. 41). Foi firmado no valor de R\$ 333.900,00, sendo R\$ 292.500,00 à conta do concedente e R\$ 41.400,00 referentes à contrapartida de responsabilidade do convenente.

5. Pelo detalhamento constante do plano de trabalho (peça 2, fl. 53), depreende-se que esse valor seria despendido na aquisição de veículo equipado para transporte de matéria-prima (248.500,00) e aquisição de equipamentos industriais (85.400,00).

6. O convênio teve vigência iniciada em 22/12/2008 e, por força do Terceiro Aditivo (peça 5, fl. 8), a vigência foi encerrada em 6/10/2010. Foi repassado pela União o valor de R\$ 292.500,00, em parcela única de 24/3/2009, com crédito na conta corrente em 26/3/2009 (conforme informação no item 21 do relatório de fiscalização, confirmada em consulta a extrato no Siconv-Plataforma+Brasil).

7. Os excertos transcritos a seguir, extraídos do relatório de auditoria, informam sobre os achados relacionados ao convênio sob análise, que levaram o Tribunal a decidir pela citação dos responsáveis:

(...)

III. Achados de auditoria

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 dos Piscicultores em Tanques Rede do Paraná), Convênio 50/2004 (Siafi 601821 - PM Guaíra) e Convênio 115/005 (Siafi 542946 - PM Icaráima).

(...)

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 Icaráima/PR e **Convênio 56/2008 (Siconv 701715) - Município de Cornélio Procópio.**

(...)

Objetos nos quais o achado foi constatado:

(...)

Convênio 56/2008 (Siconv 701715) - PM Cornélio Procópio/PR - Fortalecimento da cadeia produtiva do pescado na região **pelo aparelhamento complementar da unidade de beneficiamento de pescado de Cornélio Procópio**, através da aquisição de veículos equipados para o transporte de matérias primas e da produção, e operacionalização do processo produtivo.

(...)

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.



(...)

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:

59. Os Convênios relacionados abaixo tiveram como objeto a construção de unidade de processamento de pescados e/ou aquisição de equipamentos:

(...)

UBP em Cornélio Procópio/PR:

- Convênio 50/2006 (Siafi 577881) – apoio para a construção da UBP

- Convênio 56/2008 (Siconv 701715) – aquisição de caminhão frigorífico e equipamentos

(...)

60. Apesar de os prazos previstos para a conclusão dos Convênios terem expirado e os objetos previstos em cada um desses convênios terem sido executados, 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.

(...)

Objetos nos quais o achado foi constatado:

(...)

Convênio 56/2008 (Siconv 701715) - PM Cornélio Procópio/PR - Fortalecimento da cadeia produtiva do pescado na região pelo aparelhamento complementar da unidade de beneficiamento de pescado de Cornélio Procópio, através da aquisição de veículos equipados para o transporte de matérias primas e da produção, e operacionalização do processo produtivo.

(...)

Critérios: Constituição Federal, art. 37, *caput*

Evidências:

(...)

Peça 221 - Atendimento ao Ofício 466-2016 - PM Cornélio Procópio - Elementos comprobatórios/Evidências - Atendimento ao Ofício 466-2016 - PM Cornélio Procópio, folhas 20/47.

(...)

IV. Conclusão

69. Os documentos disponibilizados pelo MPA e pelas entidades convenientes na ocasião da auditoria demonstraram a ocorrência de irregularidades que comprometeram o cumprimento dos objetivos propostos nos Convênios. As ocorrências apuradas em cada um dos Convênios fiscalizados foram os seguintes:

(...)

e) **Convênio 56/2008 (Siconv 701715)**, celebrado com o Município de Cornélio Procópio/PR, que tinha como objeto o apoio à construção da unidade de processamento de pescados.

- celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008.

- descumprimento do objetivo previsto na celebração do Convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído com os recursos do Convênio 50/2006 (Siafi 577881) não iniciou as atividades, e, em consequência, o veículo e os equipamentos adquiridos não foram utilizados, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

(...)

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.

(...)

72. As situações do Convênio 50/2006 (Siafi 577881), celebrado com a Associação dos Piscicultores em Tanques Rede do Paraná para o apoio na construção de um frigorífico de pescados em Cornélio Procópio/PR **e do Convênio 56/2008 (Siconv 701715), celebrado com o referido Município para a aquisição de equipamentos e veículo para a mesma unidade de processamento de pescados também apresenta um impasse difícil de ser solucionado.** A obra da unidade encontra-se concluída, pronta para entrar em operação, mas o presidente anterior da Associação dos Piscicultores, Senhor Jefferson Osipi, insistiu em transferir a operação da unidade de processamento para a Empresa Big Peixe, CNPJ 11.991.009/0001-28.

73. Ocorre que o ex-Presidente da Associação, Senhor Jefferson Osipi, que foi o responsável pela celebração do Convênio 50/2006 (Siafi 577881), é o Sócio Administrador dessa Empresa Big Peixe (peça 114, p. 4; peça 119, p. 8, 10, 12 e peça 226).

74. O atual Prefeito Municipal de Cornélio Procópio/PR solicitou em 11/02/2016, à Comissão Municipal de Fiscalização e Acompanhamento de Contrato, para que fosse realizada diligência no local onde foi instalado o frigorífico de peixe. A Comissão, no seu relatório, informou que visitou a unidade de beneficiamento de peixes nos dias 12/02/2016 e 07/03/2016, mas constatou que o local se encontrava fechado (peça 221, p.1, 20 a 47).

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.

8. Em decorrência desses achados, foi determinada a citação dos responsáveis deste apartado, no âmbito do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 9), pelas irregularidades relacionadas a seguir, as quais acarretaram um dano correspondente ao valor de R\$ 538.825,00:

b.5) Município de Cornélio Procópio/PR: **Convênio 56/2008 (Siconv 701715)**, citação do Senhor Arnoldo Marty Júnior, CPF 200.614.049-34, Prefeito Municipal de Cornélio Procópio/PR à época, solidariamente com o Senhor Altemir Gregolin, CPF 492.308.169-49, Secretário Especial de Aquicultura e Pesca SEAP/PR à época, para que, no prazo de 15 dias, apresentem alegações



de defesa para as irregularidades informadas ou recolham a importância de R\$ 292.500,00 aos cofres do Tesouro Nacional, com os acréscimos legais devidos a partir de 24/03/2009, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se na ocasião do recolhimento, o saldo do convênio não utilizado, que também deverá ser recolhido.

Irregularidades apuradas na celebração e/ou execução do Convênio:

- celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008;

- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído com os recursos do Convênio 50/2006 (Siafi 577881) não iniciou as atividades, e, em consequência, o veículo e os equipamentos adquiridos não foram utilizados, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

9. Em cumprimento à deliberação do Acórdão 2.977/2017-TCU-2ª Câmara, as citações de Arnaldo Marty Júnior e Altemir Gregolin foram realizadas por meio dos Ofícios 1075 e 1076/2017-TCU/SECEX-PR, respectivamente (peças 12 e 13). Os ofícios foram encaminhados para os endereços constantes na base de dados da Receita Federal ou em sistemas do TCU e os responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme evidenciado às peças 16 e 17. O quadro a seguir, extraído do despacho de peça 27, resume a situação das comunicações processuais.

Natureza: CITAÇÃO					
OFÍCIO/EDITAL		AR		DESTINATÁRIO	ALEGAÇÕES DE DEFESA
Nº	Peça	Data de entrega	Peça	Nome	Peça
1075/2017	12	31/7/2017	16	Arnaldo Marty Júnior (CPF 200.614.049-34)	20
1076/2017 (Houve prorrogação de prazo_pçs 23 e 26)	13	27/7/2017	17	Altemir Gregolin (CPF 492.308.169-49)	Não há (Venceu em 11/10/2017)

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

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

10. Segundo a jurisprudência do TCU, quando o fato irregular, motivador da sanção, for o não alcance dos objetivos do convênio, 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).

11. 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 em **6/5/2011 (data final para a prestação de contas)** e a citação foi determinada pelo Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 42), de 4/4/2017.

12. No caso de Altemir Gregolin, considerando que o terceiro e último aditivo ao Convênio 56/2008 foi firmado em 6/10/2010 e que sua citação ocorreu por determinação do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara, de 4/4/2017, também não houve o transcurso do prazo de dez anos.



Valor de Constituição da TCE

13. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 3/12/2020, é de R\$ 492.723,99, superior, portanto, 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.

EXAME TÉCNICO

14. 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, propôs-se 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?

15. 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 todos esses pontos foram verificados 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., cuja verificação estaria contemplada na questão 2 e 3 do escopo da auditoria.

Alegações de defesa apresentadas por Arnaldo Marty Júnior, ex-prefeito, signatário do termo de convênio (peça 20)

16. O ex-prefeito inicia sua defesa esclarecendo que foi vice-prefeito na gestão 2005-2008, e prefeito em substituição, por alguns dias, em 2008. Durante ausência do prefeito, assumiu o cargo, tendo assinado o Convênio de número 56/2008. Após 2008, deixou de ser vice-prefeito da cidade (findo o seu mandato eletivo), e o prefeito (vencedor do pleito e em segundo mandato) começou a atuar com o seu novo vice-prefeito. Ante esse contexto, apresentou as seguintes alegações:

16.1. Ilegitimidade Passiva, uma vez que:

a) após a assinatura do Termo do Convênio, não teve qualquer relação com sua gestão ou execução, não ordenou despesas ou participou dos erros executórios;

b) os fatos investigados pelo TCU teriam ocorrido de 2009 a 2011, e seu mandato terminou no fim de 2008;

c) trechos de relatório do MPA, que transcreve, indicariam que o local estava construído e terreno disponibilizado, aguardando a atuação "da associação":

16.1.1. Cumprimento do objeto e falha específica da associação conveniente. Nesse sentido, apresenta um conjunto de argumentos, resumidos a seguir, semelhantes aos que foram apresentados pelo município e pelo prefeito responsável pelo Convênio 50/2006 (objeto do TC-016.157/2017-6):

a) o município ficou apenas responsável por construir o frigorífico, disponibilizar terreno e firmar contrato de comodato. Tudo isso teria sido executado pela Administração e pela gestão 2008-2012, conforme planejamento justo e aprovado pelos órgãos públicos responsáveis;

b) a extensão da "multa" para a pessoa de ex-vice-prefeito, que não participou do convênio, é descabida;

c) o plano de trabalho do convênio envolvia atuação exclusiva da associação, na medida em que previa apenas compra e instalação de máquinas e equipamentos, infraestrutura em terreno, pátio, veículos, organizar o processamento da produção (eventos destinados a piscicultores), processamento e comercialização;



d) a própria UNIÃO teria deixado claro que os valores do Convênio 50/2006 foram repassados somente à associação, uma vez que os empenhos e as transferências SIAFI foram para a associação, apenas;

e) a obrigação do município até 2012 foi cumprida (construção de imóvel e comodato de terreno com infraestrutura por vinte anos);

f) o atraso na construção foi por conta de fatos alheios aos esforços públicos municipais. **A associação requereu uma infinidade de aditamentos à União (todos concedidos, confirmando a incapacidade de gerência dela);**

g) haveria indicação, conforme trecho de nota do MPA, que transcreve, de que o local estava construído e o terreno disponibilizado, no aguardo da atuação da associação;

h) o convênio foi executado apenas pela conveniente, sob fiscalização da União — entidade promotora do convênio. A finalidade total e global do convênio (execução plena) não foi alcançada por conta de atuação da associação beneficiada;

i) **a associação buscou "terceirizar" ilegalmente a gestão do convênio;**

j) **o município promoveu processo administrativo para rescisão do contrato e retomada do imóvel;**

k) nada obstante todos estes problemas, a própria União, em análise pelo fiscal responsável, confirmou que não houve qualquer dano ao erário, neste caso. Assim, nada haveria a ser ressarcido ao erário;

l) no que chama de especificidades do mérito, tece comentários sobre o princípio da intranscendência de penas oriundas de atos administrativos pretéritos executados por grupo detentor de poder político anterior ao atual, repisa grande parte dos argumentos anteriores;

m) o Município, sob gestão do prefeito, assinou o termo de intenção, no qual afirma que a capacidade para manter o frigorífico no ceder dois alqueires, no construir do imóvel (conforme as plantas), na pavimentação asfáltica e na cerca, nada mais;

n) o contrato de comodato feito com a associação referente ao imóvel prometido na administração do Prefeito Amin Hannouche foi estabelecido com o prazo de validade de vinte anos, isto é, o cumprimento temporal por parte do gestor foi dado, superando a presunção do TCU de que o convênio teria sido firmado sem a comprovação da condição real de sua execução futura;

o) a **Administração 2012 a 2016 observou que a execução dos serviços pela Associação conveniada não estava a contento, apenas funcionando parcialmente**, e providenciou a revisão/rescisão contratual, para retomada do imóvel, a fim de, por meio de atuações profícuas, promover novo convênio, por meio de lei de chamamento público;

p) o relatório de fiscalização do TCU reconheceria o impasse entre município e associação e admite que a obra da unidade foi construída. Entende que a opção da associação de inserir empresa ou pessoa com fins lucrativos como gestora do empreendimento é que gerou o imbróglio jurídico, sendo essa opção rechaçada pela União;

q) nesse sentido, requer novamente o afastamento da responsabilidade do município e do prefeito. Menciona trecho da IN 1/1997 para reconhecer que apenas seria possível a terceirização caso houve previsão no convênio e, nesses termos, **ressalta que a mora para execução plena do convênio deriva dessa tentativa ilegal de transferir a execução para empresa privada com fins lucrativos;**

r) rechaça trecho do relatório de fiscalização do TCU, no qual se afirma que o MPA e os municípios não realizaram qualquer estudo antes de celebrar os convênios, que teriam por gestores colônias de pescadores e associações de pescadores, entidades sem capacidade técnica,



financeira e operacional de operar as unidades de processamento de pescados. Considera o trecho ilegal e absurdo, já que o convênio foi firmado entre a União e uma associação registrada em cartório, com corpo jurídico e administrativo, segundo os parâmetros exigidos por lei;

s) julga contraditório trecho do relatório de fiscalização onde se afirma: “*em que pese não constar como participe, o Município também é responsável pela definição da APTPR como responsável pela gestão da unidade, sem uma análise que demonstrasse sua real capacidade para essa atividade*”. Nesse sentido, aduz documentos e trechos de relatórios para demonstrar a responsabilidade total da associação;

t) para sua condenação, o TCU deveria ter demonstrado cabalmente a reprovabilidade de sua conduta, sem a qual não se poderia supor uma pena de caráter financeiro. Nesse sentido, transcreve orientação contida no seguinte trecho do voto do Ministro do STJ Ruy Rosado, exarado em sede de Recurso Especial (REsp. nº 242.598/RJ):

Para a definição da culpa como elemento da responsabilidade prevista no art. 159 do C. Civil, deve o juiz definir previamente qual era a regra de cuidado que deveria ter sido obedecida pelo agente naquelas circunstâncias, pois assim o exige a técnica apropriada à aplicação da cláusula geral, classificação a que pertence o referido art. 159.

u) a ausência de culpa do município e do gestor é enfatizada em dois episódios, quando a associação: i) requer ao MPA a utilização de eventuais juros sobre os rendimentos financeiros dos recursos do convênio para fins de sua execução; ii) a associação requer alteração do plano original com aumento de valores para fins de obtenção/aquisição de maquinários e novas tecnologias;

v) repisa, ao final, que não houve dano ao erário decorrente da atuação do município e do gestor municipal;

w) contesta afirmação do Relatório de Fiscalização do TCU de que o frigorífico nunca funcionou. Na tentativa de demonstrar o contrário, menciona processo administrativo de rescisão contratual promovido em 2016 pelo Município com a associação. Nele, haveria prova de que o frigorífico estava funcionando, mas de maneira minimalista e inferior à perspectiva do plano inicial (apenas dois dias estava fechado).

17. Ao final de sua exposição, o defendente renova o pedido de sua exclusão do polo passivo deste processo.

Análise das alegações de defesa de Arnaldo Marty Júnior

18. Iniciamos nossas análises ponderando que o ex-gestor foi citado, conforme item 2 do Ofício 1075/2017-TCU/SECEX-PR, de 13/7/2017 (peça 12), por irregularidades cometidas no âmbito do **Convênio 56/2008 (Siconv 701715)**, firmado entre o extinto Ministério da Pesca e Aquicultura e o município de Cornélio Procópio/PR, para a aquisição de veículos e equipamentos para a unidade de beneficiamento de pescados. Nesse sentido, há que se ressaltar que boa parte da defesa apresentada se refere aos fatos do Convênio 50/2016, que, embora tenham correlação com este processo, não foram objeto de sua citação.

19. Feitas essas ressalvas, há que ser considerado que, no item 3 do referido Ofício citatório, foi explicitamente definido que o débito que se estava atribuindo ao responsável decorria das irregularidades reproduzidas a seguir, apuradas na celebração e/ou execução do **Convênio 56/2008 (Siconv 701715)**:

- celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008;

- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído com os recursos do Convênio 50/2006 (Siafi 577881) não iniciou as atividades, e, em consequência, o veículo e os equipamentos adquiridos não foram utilizados, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

20. Ou seja, ao celebrar o dito **Convênio 56/2008 (Siconv 701715)**, configurou-se a conduta irregular do ex-gestor, por não atender às exigências da Portaria Interministerial 127/2008, especificadas no ofício citatório, especialmente quanto à avaliação prevista no art. 1º, § 2º, das condições técnicas da entidade designada para executar o convênio, que, no caso, foi a Associação dos Piscicultores em Tanques Rede do Paraná – APTPR.

21. Ora, quando propôs (peça 1, fl. 6) e assinou o Convênio 56/2008, em 22/12/2008 (peça 2, fl. 50), o ex-gestor, conforme fartamente admitido em suas alegações de defesa, tinha plena ciência que caberia àquela associação a execução do objeto que estava pleiteando junto ao concedente.

22. Assim, caberia ao proponente encaminhar ao ministério uma avaliação técnica sobre a capacidade da associação que executaria o objeto do Convênio 56/2008. No caso presente, como os objetivos deste convênio estavam atrelados ao sucesso do Convênio 50/2006, e considerando que, também naquela oportunidade, a exigência não foi atendida, a responsabilidade do gestor fica ainda mais evidente.

23. Dessa forma, não há como acolher as alegações de que propôs e assinou o Convênio 56/2008 apenas casualmente, quando ocupava, temporariamente, o cargo de prefeito. Ao ocupar o cargo, ainda que de forma não permanente, o gestor 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).

24. 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 56/2008 para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, inciso II da Portaria Interministerial 127/2008. Sua culpabilidade, assim, resta cristalina, vez que não é crível supor que desconhecia a legislação que regia o convênio.

25. 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, conforme discutiremos detalhado mais adiante, quando avaliarmos a conduta do prefeito Amin José Hannouche, que acabou não sendo citado nestes autos. No nosso entendimento, a conduta do gestor municipal na gestão 2005-2009, ao propor aditivos, sem averiguar a capacidade da associação, e executar o objeto do convênio, que, ao final, não teve funcionalidade, interrompe o nexo causal do signatário do Termo original do convênio. Tivesse o sucessor atuado dentro dos limites da legalidade, a conduta de Arnaldo Marty Júnior, embora irregular, não teria produzido qualquer dano, posto que ele deixou o cargo sem que tenha executado qualquer valor do convênio.

Conclusões sobre a defesa de Arnaldo Marty Júnior

26. Em decorrência das análises dos itens anteriores, há que se acolher parcialmente as alegações apresentadas por Arnaldo Marty Júnior, uma vez que, não obstante tenha assinado o convênio com irregularidade, não vislumbramos nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado.

27. Embora o estabelecimento do nexo de causalidade possa adquirir contornos complexos, como veremos com bastante detalhes mais adiante nesta instrução, no caso de Arnaldo Marty Júnior, embora tenha sido signatário do convênio, deve ser levado em conta que os recursos financeiros



somente foram transferidos e geridos na gestão seguinte. Além disso, foram assinados aditivos pelo sucessor, quando nenhum recurso havia ainda sido despendido.

28. Ante o exposto, considero indevida a imputação de dano ao signatário do convênio, sendo pertinente, apenas, quando do exame de mérito, julgar suas contas irregulares e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pela irregularidade caracterizada em sua conduta.

Considerações sobre a responsabilização de Amin José Hannouche, prefeito na gestão 2005-2009 e responsável pela execução do Convênio 56/2008.

29. Informações da página da justiça eleitoral confirmam que, de fato, Amin José Hannouche foi eleito prefeito para as gestões 2005-2008 e 2009-2012, conforme Arnaldo Marty Júnior informou em sua defesa (peça 20). Esse último admite que foi vice-prefeito na gestão 2005-2008 e exerceu o cargo de prefeito, em caráter de substituição, apenas por alguns dias, no ano de 2008.

30. Dessa forma, a execução e gestão do Convênio 56/2008, cujos recursos foram transferidos ao município somente em março de 2009, conforme já comentado nesta instrução, coube a Amin José Hannouche, gestor do município no período de 2009 a 2012.

31. Em casos semelhantes, poder-se-ia argumentar que o prefeito sucessor já encontrou o convênio firmado, sendo induzido a erro na sua execução. No caso presente, no entanto, essa argumentação não prospera, uma vez que, além de ter sido prefeito na gestão anterior, exceto no período em que o convênio foi firmado, Amin José Hannouche encaminhou ofício (Peça 3, fls. 38/39), em 22/9/2009, solicitando a prorrogação do prazo de vigência do convênio, por 180 (cento e oitenta) dias. No mesmo documento, solicita autorização para modificar os equipamentos a serem adquiridos. Justifica que a modificação é motivada pela localização de equipamentos melhores.

32. Nesse momento, nenhum recurso do convênio ainda havia sido executado. E cabia ao gestor averiguar todas as condicionantes legais para propor o aditivo. Cabia a ele ainda vetar a continuidade do convênio, uma vez que a capacidade técnica da associação não estava demonstrada.

33. Não obstante, foi firmado o Primeiro Aditivo ao Convênio 26/2008, prorrogando o prazo de vigência até 8/6/2010 e alterando os equipamentos do Plano de Trabalho, mantendo-se, contudo, o valor anterior, estabelecido em 8/12/2009, bem com a irregularidade cometida no Termo original do convênio. O referido aditivo foi assinado por Amin José Hannouche e Altemir Gregolin (Peça 4, fls. 22/23). A partir de então, os mesmos responsáveis firmaram, em 8/6/2010, o segundo aditivo (Peça 4, fls. 58/59) e, **em 6/10/2010, o terceiro** (Peça 5, fls. 7/8), prorrogando a vigência para 6/10/2010 e 6/4/2011, respectivamente.

34. No ofício de 2/9/2010, em que solicitou uma dessas prorrogações (Peça 4, fl. 71), o prefeito Amin José Hannouche justifica sua missiva pelo fato de o objeto do Convênio estar em processo de licitação, sendo que, para parte dos equipamentos, o processo ainda não estava concluído. Isso demonstra a atuação ativa do gestor em todas as etapas da execução do objeto.

35. Por fim, a ausência de funcionalidade do objeto e a responsabilidade do prefeito Amin José Hannouche restam definitivamente configuradas no teor do “Parecer Técnico Conclusivo sobre Execução de Convênio”, de 25/5/2015, elaborado pelo Fiscal da Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura do Paraná (Peça 5, fls. 28/32).

35.1. Em seu item 10, o referido parecer conclui que o plano de trabalho foi integralmente executado, conforme tabela do anexo 1, à exceção do item "Máquina Seladora a vácuo". Da análise do anexo 1 (peça 5, fls. 33/38), conclui-se que a aquisição dos equipamentos do Plano de Trabalho ocorreu de junho a outubro de 2010, na gestão do prefeito Amin José Hannouche (embora não haja cópia das notas fiscais mencionadas).

35.2. **O fiscal concluiu, no entanto, que os equipamentos adquiridos pelo Convênio, decorridos mais de 04 (quatro) anos do encerramento da sua vigência, ainda não haviam sido utilizados no apoio**



ao projeto de "Aparelhamento da Unidade de Beneficiamento de Pescado de Cornélio Procópio", conforme previa o objeto deste Convênio.

35.3. Em virtude disso, o Convênio ainda não havia atingido seus objetivos, pois os equipamentos adquiridos, seja para o transporte de peixes vivos, seja para o transporte de produto (peixe processado), não foram direcionados para atender aos 14.350 beneficiários previstos no Plano de Trabalho.

36. Na defesa de Arnaldo Marty Júnior foi alegado que a rescisão contratual promovida em 2016 pelo Município com a associação comprovaria que o frigorífico estava funcionando, mas de maneira minimalista e inferior à perspectiva do plano inicial (apenas dois dias estava fechado). Essa contestação, no entanto, não foi acompanhada de documentação comprobatória.

37. De qualquer forma, a própria rescisão contratual configura-se em prova de que o objeto não cumpriu sua finalidade, posto que, ao final da vigência do convênio, a convenente não conseguiu com que a Associação utilizasse, em proveito da população local, os equipamentos adquiridos com os recursos do convênio.

38. Há que se mencionar, ainda, o impasse relatado no Relatório de Fiscalização, difícil de ser solucionado. Segundo a equipe do Tribunal, a obra da unidade encontrava-se concluída, pronta para entrar em operação, mas o presidente anterior da Associação dos Piscicultores, Senhor Jefferson Osipi, insistiu em transferir a operação da unidade de processamento para a Empresa Big Peixe, CNPJ 11.991.009/0001-28. Ocorre que o ex-Presidente da Associação, Senhor Jefferson Osipi, que foi o responsável pela celebração do Convênio 50/2006 (Siafi 577881), é o Sócio Administrador dessa Empresa Big Peixe (peça 114, p. 4; peça 119, p. 8, 10, 12 e peça 226). Configura-se, assim, mais um elemento comprobatório de que o objetivo do Convênio 56/2008 não foi cumprido.

39. A partir desses relatos, entende-se que a conduta de Amin José Hannouche, ao propor aditivos, sem averiguar a capacidade da associação e executar o objeto do convênio, que, ao final, não teve funcionalidade, tem relação direta e necessária com o dano.

40. Sendo assim, **deve ser proposta a citação do responsável**, prefeito nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 e executor do Convênio, pelo dano ao erário no valor de R\$ 292.500,00, em virtude da ausência de funcionalidade do objeto do convênio. Desse valor, deve ser abatido o crédito de R\$ 29.725,52, referente à devolução dos recursos não aplicados, por meio de GRU de 30/10/2010 (peça 5, fl. 17).

41. Como o Terceiro Aditivo prorrogou a vigência do convênio para 6/4/2011 e o prazo para prestação de contas vence 30 dias após o final da vigência, portanto, em 6/5/2011, consideramos essa data como o marco inicial para a verificação do prazo de dez anos entre a citação do responsável e a irregularidade cometida. Não ocorreu, portanto, até o momento, o interstício de dez anos desde o fato gerador da irregularidade. Deve ser lembrado, também, que o gestor foi citado no âmbito do TC-016.157/2017-6, referente ao Convênio 50/2006, não podendo alegar, portanto, qualquer desconhecimento dos fatos pelo quais agora é responsabilizado.

42. O gestor deveria ser também chamado em audiência pelos aditivos firmados, sem a necessária comprovação da capacidade da associação para a execução do objeto. Não obstante, tendo em vista que o terceiro e último aditivo foi firmado em 6/10/2010, está prescrita a pretensão punitiva, razão pela qual essa medida não será proposta.

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

43. Embora os procedimentos de citação de Altemir Gregolin tenham ocorrido de forma regular, conforme item 9 desta instrução, o responsável não encaminhou suas alegações de defesa. Por ter deixado transcorrer em branco o prazo que lhe foi concedido para manifestação, resta 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.

44. Constatada a revelia, 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.

45. 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).

46. 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.

47. 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.

48. 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, por determinação do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 9), por meio do Ofício 1076/2017-TCU/SECEX-PR, de 13/7/2017 (peça 13), em decorrência das irregularidades reproduzidas a seguir, apuradas na celebração e/ou execução do Convênio 56/2008 (Siconv 701715):

- celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008;

- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído com os recursos do Convênio 50/2006 (Siafi 577881) não iniciou as atividades, e, em consequência, o veículo e os equipamentos adquiridos não foram utilizados, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

49. 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 no processo de 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.

50. A proposta formulada na dita auditoria (TC-008.536/2016-3), no entanto, embora propusesse, de forma inovadora, a citação, entre outros responsáveis, de gestores do ministério concedente, não apresentou, no relatório de fiscalização, uma análise mais aprofundada para propor tais citações, embora na matriz de responsabilização, de peça 227 daquele processo, tivesse identificado suas condutas, nexos de causalidade e culpabilidade.



51. O Despacho do Diretor da Secex/PR (peça 7), 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.

52. 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.

53. 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 propôs a conversão daquele processo em TCE e, seguindo a jurisprudência da Casa, propôs também a citação apenas 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.

54. Em seu Voto Complementar, o eminente 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 os servidores do MPA, à semelhança do que se vê neste processo.

55. 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 auxiliassem na fundamentação deste 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.

56. 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 eventual alteração na jurisprudência desta Casa possa ser melhor fundamentada.

56.1. Nesse sentido, há que ser considerado 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.

56.2. 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)

56.3. 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)

56.4. 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 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.

56.5. 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.

56.6. 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, concluímos quem são os autores dessas condutas irregulares que devem ser responsabilizadas no TCU.

56.7. Embora simples, o conceito de nexo de causalidade pode adquirir certa complexidade quando o dano ou a irregularidade não resulta de uma única causa. Em geral, um conjunto de circunstâncias e fatores concorre 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.

56.8. 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)

56.9. Mais recentemente, o nexo de causalidade foi longamente analisado no âmbito do 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 auxiliarão 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 130 764 (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 Cavalieri 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 concorreram 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’, ‘imediate’ 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, alinhando-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, entendo 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 nexo causal, verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência.

57. Exposta assim uma síntese sobre os elementos da responsabilização dos gestores, mormente sobre o nexo 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 56/2008 (Siconv 701715)** e seus aditivos, sem que fossem avaliadas as condições técnicas da entidade que iria executar o seu objeto, descumprindo, assim, os termos da Portaria Interministerial 127/2008, art. 1º, § 2º.

58. 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 56/2008, contaminado com a irregularidade. 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 o fato de ter tido oportunidades seguidas de sanar a irregularidade e evitar ou interromper o dano, quando da assinatura de três aditivos, mas não o fez.

59. Embora estejam caracterizados o ato ilícito e a conduta culposa do gestor, a averiguação do nexo de causalidade, neste caso, pode trazer controvérsias, uma vez que o dano apresentou como causa as duas irregularidades a seguir, pelas quais foi citado o responsável:

- celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008;

- descumprimento do objetivo previsto na celebração do convênio, visto que a unidade de beneficiamento de pescados construído com os recursos do Convênio 50/2006 (Siafi 577881) não iniciou as atividades, e, em consequência, o veículo e os equipamentos adquiridos não foram utilizados, em desacordo com o plano de trabalho e com o disposto no Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

60. 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, além de ferir também art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e art. 66, do Decreto 93.872/1986. Em suma, o gestor e executor do convênio não logrou comprovar o resultado previsto para o gasto federal realizado, ou seja, a sua funcionalidade, ou efetividade para o público alvo que se pretendia alcançar.

61. Ocorre que, no caso presente, a irregularidade imediata (pelo não cumprimento dos objetivos do convênio) acaba sendo uma sequência, um encadeamento desta com a irregularidade mediata, configurada pela celebração de convênio sem que fosse comprovada a capacidade da entidade que ia dar consecução ao objeto. Em outras palavras, não obstante se aleguem esforços reiterados e contínuos para dar efetividade ao objeto, não se consegue comprovar que os equipamentos adquiridos com os recursos do convênio tiveram um fim útil ao público-alvo do



programa governamental, porque a associação responsável pela condução do empreendimento, onde os equipamentos seriam utilizados, não demonstrou, já na origem do convênio, ter capacidade para tal e não pode, legalmente, repassar a gestão para uma entidade privada com fins lucrativos.

62. Nesse sentir, é certo que, se o gestor cumprisse as exigências normativas e exigisse, ao assinar o Termo do Convênio 56/2008 e seus aditivos, a avaliação da capacidade da associação executora, o convênio não teria sido firmado com aquela entidade 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.

63. O dano no caso presente, reitere-se, decorre do não aproveitamento dos equipamentos adquiridos com os recursos do convênio, posto que a unidade de beneficiamento de pescados acabou, de fato, não iniciando suas atividades, por faltar capacidade técnica da Associação para tal.

64. Sendo assim, uma vez que houve execução do convênio e não foram identificadas na fiscalização da Secex/PR nenhuma outra irregularidade, o motivo decisivo que se afigura para a não funcionalidade do objeto é a ausência de capacidade técnica da Associação Piscicultores Tanques Rede do Paraná - APTRP para gerir o empreendimento como um todo. Corrobora essa conclusão, sobre a incapacidade da associação, a tentativa de transferência da gestão para entidade privada com fins lucrativos, conforme comentado na defesa dos gestores municipais.

65. Com base nessas considerações sobre as irregularidades que causaram o dano e no resumo da doutrina e da jurisprudência que expusemos, defendo estar configurada, no caso presente, uma relação direta e imediata, além de decisiva e necessária, entre a conduta do gestor ministerial, em ambas as irregularidades, e a ocorrência do dano. Essa conclusão conjuga a Teoria do Dano Direto e Imediato e o critério da necessidade, seguindo os ensinamentos expostos no voto do ministro Bruno Dantas.

66. Ainda que possam haver controvérsias, entendo que o caso do gestor ministerial difere da conduta do ex-prefeito Arnaldo Marty Júnior, analisada no item 40 desta instrução, pelo único fato de a conduta do gestor municipal ter sido sobreposta pela atuação do sucessor, interrompendo, no meu modo de ver, o nexo de causalidade entre a sua conduta e o dano.

67. Feitos esses apontamentos, e dada a sua revelia, o responsável Altemir Gregolin deveria ter suas contas julgadas irregulares e ser condenado ao dano ao erário especificado em sua citação, além de ser cominado com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

68. Não obstante, considerando que será proposta a citação de Amin José Hannouche, em solidariedade com aquele gestor, entendo oportuno renovar a sua citação nestes autos.

69. Caso aprovada a proposta, deve ficar esclarecido que, segundo a jurisprudência desta Casa, uma vez ocorrida a interrupção da prescrição punitiva, o refazimento de citações em razão de documentos que não foram trazidos aos autos pelos responsáveis não provocam novas interrupções (vide Acórdão 1781/2017, do Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio). Nem mesmo a nulidade da citação não implica a nulidade do despacho que ordenou sua realização, permanecendo válida, portanto, a causa de interrupção da prescrição, conforme precedente do Acórdão 3477/2019-TCU-Segunda Câmara, cujo relator foi o ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa.

Considerações sobre a responsabilidade dos servidores pareceristas do ministério concedente

70. Não obstante o Acórdão 261/2016-TCU-Plenário ter proposto a citação dos pareceristas do ministério concedente, o Relatório de Fiscalização, dele decorrente, sequer 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.

71. Somente neste processo houve uma série de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis à aprovação do termo 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.

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. 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.

76. 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 arrolados 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)

CONCLUSÃO

77. Nesta fase processual do processo Tomada de Contas Especial, foram analisadas as alegações de defesa dos responsáveis chamados em citação por força do Acórdão 2.977/2017-TCU-2ª Câmara (peça 9). As irregularidades foram cometidas no âmbito do Convênio 56/2008, firmado com o município de Cornélio Procópio para o “Aparelhamento da Unidade de Beneficiamento de Pescado de Cornélio Procópio” (peça 2, fl. 41).

78. Em decorrência das análises realizadas nos itens 16 a 28, concluímos pelo acolhimento parcial das alegações de Arnaldo Marty Júnior, por consideramos inexistir nexos de causalidade entre a conduta irregular do responsável e o dano ao erário. Ainda assim, por restar configurado o descumprimento do normativo especificado em sua citação, deve ser proposto, quando do exame de mérito, o julgamento pela irregularidade de suas contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

79. Embora não tenha sido citado, identificamos nas análises realizadas nos itens 29 a 42 a responsabilidade de Amin José Hannouche, prefeito nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 e executor do Convênio. Sendo assim, consideramos necessário propor sua citação solidária com Altemir Gregolin, não obstante a fase em que se encontra este processo.

80. Em relação ao outro responsável citado, Altemir Gregolin, Secretário Especial de Aquicultura e Pesca SEAP/PR, embora tenha se configurado a sua revelia, realizamos, nos itens 43 a 71 desta instrução, uma análise aprofundada sobre sua responsabilização, em virtude da inovação jurisprudencial que representa a sua condenação solidária pelo dano apurado neste processo.

80.1. Com base no resumo da doutrina e da jurisprudência que expusemos no exame técnico, concluímos estar configurada, no caso presente, uma relação direta e imediata, além de decisiva e necessária, entre a conduta do gestor e a ocorrência do dano.

80.2. Dada essa conclusão, que conjuga a Teoria do Dano Direto e Imediato e o critério da necessidade, e tendo em conta a sua revelia, o responsável poderia, desde já, ser condenado no mérito.

80.3. Não obstante, uma vez que será proposta a citação de Amin José Hannouche, de forma solidária com Altemir Gregolin, consideramos mais apropriado um novo chamamento do gestor em citação.

81. 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:

81.1. **Irregularidade 1:** celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008.

81.1.1. 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.

81.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 9 e 20.

81.1.3. Normas infringidas: no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008.



81.2. **Irregularidade 2:** ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que os equipamentos adquiridos com os recursos do Convênio 56/2008 não tiveram a destinação prevista na avença.

81.2.1.1. 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).

81.2.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 9 e 20.

81.2.3. Normas infringidas: Constituição Federal (art. 37, caput c/c o art. 70, parágrafo único); Lei 8.443/1992 (art. 8º); art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; e art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008.

81.3. Débitos relacionados ao responsável Amin José Rannouche (CPF: 521.746.549-20) e Altemir Gregolin (492.308.169-49):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
26/3/2009	292.500,00	D
30/10/2010	29.725,52	C

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 492.723,99

81.4. Cofre credor: Tesouro Nacional.

81.5. **Responsável:** Amin José Rannouche (CPF: 521.746.549-20).

81.5.1. **Conduta:** firmar aditivos do Convênio 56/2006 e efetuar os pagamentos à Associação dos Piscicultores em Tanques Rede do Paraná – APTPR, sem comprovar ou certificar-se da capacidade técnica da entidade responsável por executar o objeto do convênio.

81.5.2. **Nexo de causalidade:** a ausência de plena funcionalidade do objeto do convênio acarretou a ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.

81.5.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se que a Associação executora do convênio pudesse dar plena funcionalidade ao objeto.

81.6. **Responsável:** Altemir Gregolin (492.308.169-49).

81.6.1. **Conduta:** firmar o Termo e os aditivos do Convênio 56/2006, sem exigir a comprovação da capacidade técnica da entidade responsável por executar o objeto do convênio.

81.6.2. **Nexo de causalidade:** ao aprovar o convênio, sem que restasse comprovada a capacidade da entidade responsável por executar o objeto, o gestor desatendeu aos mandamentos contidos no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008, e contribuiu, de forma direta e imediata, para a não funcionalidade do objeto e a consequente ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.

81.6.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se que a Associação executora do convênio pudesse dar plena funcionalidade ao objeto, nos termos previstos no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008.

81.7. Encaminhamento: citação.

82. Além da análise sobre a defesa e a conduta dos responsáveis citados, tecemos considerações, nos itens 70 a 76, 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.



83. 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.

Prescrição da Pretensão Punitiva

84. 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.

85. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 não foi alcançada pela prescrição para o responsável Amin José Hannouche, uma vez que o marco inicial da irregularidade que lhe foi sancionada deu-se em 6/5/2011 (data final para a prestação de contas) e a citação foi determinada pelo Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara (peça 42), de 4/4/2017.

86. No caso de Altemir Gregolin, considerando que o terceiro e último aditivo ao Convênio 56/2008 foi firmado em 6/10/2010 e que sua citação ocorreu por determinação do Acórdão 2.977/2017-TC-2ª Câmara, de 4/4/2017, também não ocorreu a prescrição.

Informações Adicionais

87. 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

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

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:

Débito relacionado ao responsável Amin José Rannouche (CPF: 521.746.549-20), Prefeito Municipal de Cornélio Procópio, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos, em solidariedade com Altemir Gregolin (492.308.169-49).

Irregularidade 1: celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 9 e 20.

Normas infringidas: no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008

Irregularidade 2: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da



parcela executada, uma vez que os equipamentos adquiridos com os recursos do Convênio 56/2008 não tiveram a destinação prevista na avença.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 7, 10, 49, 50, 52, 66, 73 e 74.

Normas infringidas: Constituição Federal (art. 37, caput c/c o art. 70, parágrafo único); Lei 8.443/1992 (art. 8º); art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; e art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 492.723,99.

Conduta: celebrar aditivos do Convênio 56/2008 e efetuar os pagamentos à Associação dos Piscicultores em Tanques Rede do Paraná – APTPR, sem comprovar ou certificar-se da capacidade técnica da entidade responsável por executar o objeto do convênio.

Nexo de causalidade: a ausência de plena funcionalidade do objeto do convênio acarretou a ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se que a Associação executora do convênio pudesse dar plena funcionalidade ao objeto.

Débito relacionado ao responsável Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, na condição de signatário do Convênio 56/2008, em solidariedade com Amin José Rannouche (CPF: 521.746.549-20).

Irregularidade 1: celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 9 e 20.

Normas infringidas: no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008

Irregularidade 2: ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que os equipamentos adquiridos com os recursos do Convênio 56/2008 não tiveram a destinação prevista na avença.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 7, 10, 49, 50, 52, 66, 73 e 74.

Normas infringidas: Constituição Federal (art. 37, caput); Lei 8.443/1992 (art. 8º); e art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2020: R\$ 492.723,99.

Conduta: firmar o Termo e os aditivos do Convênio 56/2008, sem exigir a comprovação da capacidade técnica da entidade responsável por executar o objeto do convênio.

Nexo de causalidade: ao aprovar o convênio, sem que restasse comprovada a capacidade da entidade responsável por executar o objeto, o gestor desatendeu aos mandamentos contidos no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008, e contribuiu, de forma direta e imediata, para a não funcionalidade do objeto e a consequente ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.



Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se de que a Associação executora do convênio pudesse dar plena funcionalidade ao objeto, nos termos previstos no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008.

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 16 de dezembro de 2020.

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



Anexo

Matriz de Responsabilização dos responsáveis pelo dano ocorrido no âmbito do Convênio 56/2008

Irregularidades	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
1) celebração do Convênio para a estruturação de unidade de beneficiamento de pescados sem a análise da capacidade da entidade designada para essa atividade, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II da Portaria Interministerial 127/2008	Amin José Rannouche (CPF: 521.746.549-20), Prefeito Municipal de Cornélio Procópio, na condição de gestor dos recursos	1/1/2009 a 31/12/2012	Celebrar aditivos do Convênio 56/2008 e efetuar os pagamentos à Associação dos Piscicultores em Tanques Rede do Paraná – APTPR, sem comprovar ou certificar-se da capacidade técnica da entidade responsável por executar o objeto do convênio	A ausência de plena funcionalidade do objeto do convênio acarretou a ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.	Não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se que a Associação executora do convênio pudesse dar plena funcionalidade ao objeto
2) Ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, uma vez que os equipamentos adquiridos com os recursos do Convênio 56/2008 não tiveram a destinação prevista na avença	Altemir Gregolin (492.308.169-49), Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da SEAP/PR, na condição de signatário do Convênio 56/2008.	Signatário do Termo do Convênio 56/2008 e seus aditivos	Celebrar o Termo e os aditivos do Convênio 56/2008, sem exigir a comprovação da capacidade técnica da entidade responsável por executar o objeto do convênio	Ao aprovar o convênio, sem exigir a comprovação da capacidade da entidade responsável por executar o objeto, o gestor desatendeu aos mandamentos contidos no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008, e contribuiu, de forma direta para a não funcionalidade do objeto e a consequente ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário	Não há excludentes de ilicitude. Era esperado do responsável conduta diversa da que foi apurada, qual seja, certificar-se que a Associação executora do convênio pudesse dar plena funcionalidade ao objeto, nos termos previstos no art. 1º, § 2º; art. 6º, Inciso VII e art. 15, inciso V e art. 21, Inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008.